

Salvatore Veca

Legittimazione dello Stato: socialdemocratica vs liberista

In questo intervento mi propongo di illustrare una varietà di possibili interpretazioni della legittimazione dello Stato e del patto di cittadinanza, inteso nel senso del contratto sociale o dell'accordo di base a proposito dei modi della convivenza, entro una forma di vita democratica. Le possibili interpretazioni sono ordinate in sequenza, nel senso che definirò una sorta di condizione soglia per il patto di cittadinanza, soddisfatta la quale sarà possibile esaminare interpretazioni alternative e al centro della controversia politica. In particolare, metterò a fuoco il contrasto fra una versione liberista della legittimazione o giustificazione dello Stato e una versione alternativa di tipo socialdemocratico o, più semplicemente, come eredi alla Tony Judt del consenso socialdemocratico del secolo scorso, una versione che fa perno sull'idea esigente di eguale cittadinanza democratica.

Lo sfondo qui coincide con la costellazione nazionale. La costellazione, entro cui hanno preso corpo le interpretazioni familiari, entro la teoria politica sia normativa sia descrittiva dello Stato, della politica e delle istituzioni. E' su questo sfondo che mi propongo un esercizio di analisi di *discorsi* politici fra loro alternativi a proposito di legittimazione dello Stato. Un esercizio elementare di analisi di distinte visioni politiche delle *agenda* e delle *non agenda* dello Stato. Altra e differente questione è quella che concerne non il discorso quanto piuttosto il *provvedimento* politico o il funzionamento effettivo delle istituzioni. La mia analisi, in parole povere, mette a fuoco lo spazio dei *fini*, e non già quello dei mutevoli *mezzi*.

1. La condizione soglia è quella grazie alla quale un qualche ordinamento politico, un qualche assetto delle istituzioni fondamentali di una società soddisfa una richiesta *elementare* di legittimità o di legittimazione. Se questa condizione non è soddisfatta – e lo può essere in vari modi e sulla base di differenti requisiti –, nessuna interpretazione del patto di cittadinanza è possibile. Perché si possa offrire una particolare interpretazione dei fondamentali per la legittimazione di una forma di convivenza politica che sia inclusiva rispetto a cittadini e cittadine, la condizione soglia deve essere soddisfatta.

Chiamiamo per convenzione la condizione soglia la condizione hobbesiana, e asseriamo che una qualsivoglia interpretazione dello status e del patto di cittadinanza la presuppone. Si osservi che, nel soddisfare la richiesta elementare di legittimazione, lo Stato genera *fiducia*, favorendo la convergenza delle aspettative sociali. Questa considerazione elementare è il promemoria della importanza della condizione base dell'ordine politico, in cui l'esercizio di potere di persone su altre persone non può essere mera coercizione, ma ha bisogno di avvalersi di risorse di legittimità. E così come il potere politico può acquisire tali risorse di legittimità, allo stesso modo può perderle e dissiparle. Nel caso sfortunato di perdita e dissipazione, non è possibile in alcun modo formulare una interpretazione del patto di cittadinanza, né formulare argomenti alternativi a proposito del tipo di legittimazione dello Stato, perché si è in presenza, per così dire, di una sorta di ritorno allo stato di natura.

Bernard Williams ha ribadito la priorità e l'importanza della risposta alla richiesta di legittimazione fondamentale nella prospettiva del suo realismo politico, in contrasto con il moralismo politico.

2. Assumiamo quindi che la condizione soglia sia soddisfatta. Ed esaminiamo almeno due interpretazioni alternative e confliggenti del patto di cittadinanza, che cadono entrambe entro lo spazio di una forma di vita democratica. Cominciamo da quanto è, almeno *prima facie*,

condiviso dalle due interpretazioni alternative. E diciamo che quanto è condiviso coincide con l'assegnazione di priorità, rispetto ad altri valori politici, alla libertà o al sistema delle libertà delle persone, considerate come cittadini e cittadine. L'eguale sistema delle libertà è il punto non controverso. Come ha sostenuto Philippe Van Parijs nel suo saggio ormai classico, *Real Freedom for All*, la controversia comincia subito dopo. E qui si apre il campo della distinguibilità fra legittimazione liberista e legittimazione socialdemocratica o egualitarista democratica dello Stato, quali che ne siano le variabili funzioni in termini di ambiti distinti e mutevoli di esercizio e impiego di autorità.

3. Un'interpretazione che potremo per convenzione definire libertaria o liberista sostiene semplicemente che dovemmo fermarci lì. Essa sostiene che lo Stato, in parole povere, potrebbe disporre di risorse di legittimazione solo se limitasse la propria agenda alla produzione del bene pubblico della protezione dei diritti negativi delle persone. E che qualsiasi manovra o *agenda* pubblica che vada aldilà della tutela e della protezione della libertà negativa delle persone viola i loro diritti fondamentali. E li converte in sudditi, se non in schiavi di un esercizio del potere politico per ciò stesso tirannico e illegittimo. Stato minimo, e mercato massimo, per intenderci. Sulla base di una particolare interpretazione dell'avere i cittadini e le cittadine eguali diritti fondamentali, intesi quali diritti negativi o diritti lockeani, derivanti in qualche modo dalla proprietà di se stessi che contraddistingue la loro autonomia morale.

Si osservi che l'unica manovra redistributiva legittima è quella che, non avendo fini redistributivi, mira a finanziare il bene pubblico della protezione dei diritti per chiunque. La critica di qualsiasi modello di welfare ha quindi un carattere *ex ante*, e non è dipendente da valutazioni *ex post* dei costi o dell'efficienza delle politiche pubbliche. Perché qualsiasi modello di welfare viola la libertà individuale e non supera il test liberista di legittimazione o giustificazione dello Stato. In questa prospettiva le dimensioni della qualità della vita di persone non sono

pertinenti per legittimare l'agenda pubblica. Esse sono riservate, nelle circostanze appropriate, alla virtù della compassione civile e associativa.

Può essere utile, in proposito, ricordare il celebre *incipit* di *Anarchia, Stato e Utopia* di Robert Nozick: “Gli individui hanno diritti; ci sono cose che nessuna persona o nessun gruppo di persone può far loro (senza violare i loro diritti). Tali diritti sono tanto forti e di così vasta portata, da sollevare il problema di che cosa lo Stato e i suoi funzionari possano fare, se qualcosa possono. Quanto spazio lasciano allo Stato i diritti degli individui?...Le nostre conclusioni principali sullo Stato sono che uno Stato minimo, ridotto strettamente alle funzioni di protezione contro la forza, il furto, la frode, di esecuzione di contratti, e così via, è giustificato; che qualsiasi Stato più esteso violerà i diritti delle persone di non essere costrette a compiere certe cose, ed è ingiustificato; e che lo Stato minimo è allettante oltre che giusto.”

4. Un'interpretazione alternativa, che possiamo per convenzione definire come quella propria dell'egualitarismo democratico o della giustizia sociale come equità, sostiene invece che, proprio per onorare la promessa dell'eguale libertà delle persone morali, l'agenda pubblica deve implicare politiche che mirino a rendere meno diseguale possibile il diseguale *valore* che l'eguale libertà ha per cittadini e cittadine. Il valore dell'eguale libertà può infatti variare al variare delle condizioni di vantaggio o svantaggio sociale per cui le persone possono trovarsi, senza loro responsabilità, in condizioni e opportunità differenti, sanzionate socialmente come ineguaglianze. In questo caso, questa classe di ineguaglianze collide con l'eguale status di cittadinanza, o con l'eguale considerazione e rispetto cui chiunque ha diritto in una forma di vita democratica, in quanto cittadino o cittadina, evocando lo spettro della comunità illusoria di cui a metà Ottocento parlava Marx nella *Questione ebraica*.

Può essere utile, in proposito, ricordare il celebre *incipit* di *Una teoria della giustizia* di John Rawls: “La giustizia è la prima virtù delle istituzioni sociali, così come la verità lo è dei sistemi di pensiero. Una teoria, per quanto semplice ed elegante, deve essere abbandonata o modificata se non è

vera. Allo stesso modo, leggi e istituzioni, non importa quanto efficienti e ben congegnate, devono essere riformate o abolite se sono ingiuste.” Com’è noto, i principi della giustizia come equità sono due. Il primo è il principio dell’eguale sistema delle *libertà* fondamentali per le persone in quanto cittadini e cittadine di una comunità democratica. Il secondo è un principio propriamente distributivo, ed è destinato a regolare le ineguaglianze in termini di accesso, titolo e controllo dei beni sociali primari, dei beni di cittadinanza. Esso si chiama principio di *differenza* e prescrive che siano giuste e accettabili, e quindi eque, *solo* quelle ineguaglianze che vadano prioritariamente a vantaggio dei gruppi più svantaggiati della società.

Il punto importante, nella mia idea, è la connessione che viene stabilita fra il primo e il secondo principio. E’ un punto che chiama in causa una particolare interpretazione del nesso fra libertà e giustizia sociale che è alternativa alla versione della legittimazione liberista. Esso coincide, come ho accennato, con la consapevolezza della differenza fra l’eguale libertà e l’eguale *valore* della libertà per le persone. Una libertà eguale può avere un valore terribilmente ineguale per persone che sono avvantaggiate o svantaggiate, senza loro responsabilità, nella distribuzione di beni sociali primari. Per questo, la prospettiva dell’*eguaglianza democratica* mira a mantenere la promessa della libertà eguale, riducendo o azzerando quelle ineguaglianze che fanno variare il valore della libertà per le persone.

Possiamo dire che, nella concezione della giustizia come equità sociale, il punto di vista appropriato per la valutazione e la critica delle istituzioni e delle scelte collettive è quello dell’*eguale* cittadinanza democratica. Alla radice, il fatto radicale dell’ingiustizia: quella lotteria naturale e sociale, per cui il destino delle persone è modellato dal posto e dal modo e dal contesto, in cui nascono e crescono come bambine e bambini.

Il teorema dell’eguaglianza democratica si basa, alla fin fine, su una specie di “inferenza” dagli eguali diritti di cittadinanza democratica. L’equità sociale non è, in linea di principio, contro l’efficienza sociale ma esclude quelle soluzioni di efficienza che violino quanto richiesto dai principi di giustizia. Quelle soluzioni di efficienza, che generano ineguaglianze ingiustificabili e che, nei casi più

severi, azzerano il valore dell'eguale libertà per le persone, intese come cittadine e cittadini che hanno pari dignità e che sono perciò degne di eguale considerazione e rispetto.

L'*equità sociale* è il semplice promemoria dell'eguaglianza democratica, esemplificando uno schema di cooperazione incentrato sulla reciprocità sociale. La sua violazione e la sua persistente irrisione annunciano o confermano, come lo stesso Rawls osservò alla fine della sua vita di fronte al crescere vertiginoso di ineguaglianze nelle società del turbocapitalismo finanziario, il collasso dell'idea stessa di una democrazia bene ordinata. E l'erosione delle sue risorse di legittimità e accettabilità per *chiunque*. Violazione e irrisione annunciano le società dell'esclusione di ampie frazioni di cittadinanza dallo spazio della democrazia, e il rinnovato elogio di un qualche *ancien régime* declinato al futuro. La virtù esigente dell'eguale rispetto che è la prima virtù delle politiche democratiche, lascia in questi casi il posto all'apatia e al cinismo, all'opportunismo, all'egoismo civico, all'indifferenza scettica, alla rottura del vincolo sociale, all'indebolimento della coesione. In una parola, alla dissipazione delle ragioni dello *stare insieme*. L'*equità sociale* contrassegna un ideale che è perennemente a rischio. Ma che resta l'unico coerente con l'idea centrale dell'eguaglianza democratica. Perché, come si usa dire, in democrazia libertà ed eguaglianza *simul stabunt simul cadent*.

5. Due commenti, in proposito. Il primo riguarda l'idea stessa di equità sociale. Il secondo chiama in causa il ruolo dell'idea di libertà nella prospettiva dell'eguaglianza democratica.

Quanto al primo commento, si consideri che il modello dell'eguaglianza democratica, contrapposto al modello liberista, afferma che l'interesse pubblico ben inteso o il vantaggio di ciascuno va interpretato, *prioritariamente*, come il vantaggio di chi è sfavorito nella distribuzione e nell'accesso ai beni sociali primari. Come ho detto, il principio di differenza è sensibile agli effetti moralmente arbitrari sia della lotteria sociale sia della lotteria naturale. E lavora congiuntamente con l'equa eguaglianza delle opportunità. Il modello dell'eguaglianza democratica ci

chiede di valutare le distribuzioni di valori sociali adottando la prospettiva dell'eguale cittadinanza e dà priorità a chi è, in esse, più svantaggiato.

Si osservi che, come hanno mostrato Derek Parfit, in un celebre articolo, e Thomas Nagel nel capitolo sull'eguaglianza in *Mortal Questions*, l'egualitarismo democratico è in effetti *prioritarismo* (priorità all'urgenza dello svantaggio) e, come ha mostrato Thomas Scanlon in un altro saggio ormai classico, l'idea di equità implica che i termini equi della cooperazione nel tempo debbano essere accettabili, o ragionevolmente non rifiutabili, in primo luogo, da parte di coloro per cui essi sono meno accettabili.

Equo sarà, quindi, uno schema di cooperazione nel tempo i cui termini fondamentali devono poter essere accettati da *chiunque*; prioritariamente da chi è, senza sua responsabilità, sfavorito dalla sorte naturale e sociale. L'intuizione di base resta quella secondo cui il fatto radicale dell'ingiustizia sociale comincia con le storie di bambine e bambini, il cui piano di vita sia modellato dall'arbitrarietà morale di una nascita, qua e là per il mondo. La concezione della giustizia come equità presuppone in questo senso una schema di reciprocità nel tempo, che sia inclusivo nei confronti di chiunque – in quanto cittadino e cittadina – sia degno di eguale considerazione e rispetto.

Adottando un punto di vista più analitico, nella riformulazione del *maximin* rawlsiano come *leximin*, proposta nei suoi classici lavori di teoria della scelta sociale da Amartya Sen, diremo che uno schema di cooperazione sociale, per essere equo per i partecipanti, deve poter essere accettato *prioritariamente* dall'individuo rappresentativo del gruppo più svantaggiato, secondariamente dall'individuo rappresentativo del gruppo immediatamente meno svantaggiato, e così via. Quindi, possiamo concludere, riconoscere l'equità di istituzioni, provvedimenti e pratiche sociali vuol dire accettare una sorta di potere di veto morale da chi, senza sua responsabilità, è più sfavorito dalla sorte naturale e sociale.

Il secondo commento chiama in causa il ruolo della *libertà* nell'approccio delle capacità di Sen che mette a fuoco con maggiore precisione la questione dell'eguale o diseguale valore dell'eguale libertà per le persone e deriva

da uno sviluppo e da una critica dell'indice dei beni sociali primari di Rawls, intesi come beni di cittadinanza. Si consideri: Sen ha in particolare messo in luce in che senso preciso l'informazione in termini di beni sociali primari, centrali nella teoria della giustizia come equità di Rawls, sia inadeguata per rendere conto dello star bene o star male delle persone. Quando cerchiamo un indicatore della qualità di vita, non possiamo limitarci a ciò che le persone hanno. Quello che è importante è sapere come le persone stanno in virtù del variabile tasso di conversione dei loro beni in funzionamenti.

Il variare del tasso di conversione dipende dal fatto della diversità umana. Dipende dai diversi modi di essere diversi degli esseri umani. Dai contesti sociali e culturali, dai contesti economici: in una parola, dipende dalla diversità umana. Tuttavia, il riferimento ai funzionamenti non basta. Dobbiamo introdurre la nozione di capacità delle persone, intese come variabili gradi di *libertà* delle persone di scegliere tra funzionamenti o insiemi di funzionamenti alternativi.

L'interpretazione della libertà favorita dall'approccio delle capacità si specifica così nel riferimento alla libertà delle persone di essere padrone dei loro prospetti di vita, e non suddite o schiave della sorte e della lotteria naturale e sociale. La pluralità *costitutiva* delle ragioni di eleggibilità di una vita entro una società caratterizzata dal fatto del pluralismo, e qua e là per il mondo, rende l'approccio delle capacità un candidato molto promettente come indicatore di qualità della vita per chiunque, e non per qualcuno incluso entro un qualche "noi". Una tessera preziosa, per orientarci con un criterio etico di valutazione universalistico nel vasto mondo delle differenze. In ogni caso, un'interpretazione che risponde all'ideale dello *sviluppo umano* come libertà delle persone.

6. Si osservi ora che il contrasto fra le due interpretazioni del patto di cittadinanza, il contrasto tra una qualche forma di liberismo e una qualche forma di egualitarismo democratico, ha caratterizzato e contraddistingue in modo canonico la controversia democratica. Sia nella discussione pubblica, sia nella teoria politica normativa. Naturalmente,

il contrasto ha assunto e assume nei casi storici e nelle circostanze empiriche caratteri determinati e specifici.

Tuttavia, sono convinto che si possa dire che, almeno a un livello astratto e generale qual è quello dell'indagine filosofica, il contrasto è stato e resta saliente nella recente tradizione di giudizio e credenza politica. Le due distinte interpretazioni del patto di cittadinanza si sono riferite e si riferiscono a due distinte concezioni della giustizia come virtù delle istituzioni, come risorsa fondamentale per la legittimità e la contestabilità democratica di istituzioni e provvedimenti: una concezione di giustizia *commutativa* o giustizia negli scambi, da un lato, e dall'altro, una concezione di giustizia *distributiva* o, propriamente, giustizia sociale. Quindi, possiamo dire, sullo sfondo delle due interpretazioni alternative della legittimazione dello Stato e delle due concezioni di giustizia, dobbiamo presupporre le familiari circostanze di un conflitto fra pretese e aspettative, che hanno per oggetto in senso lato i fini dell'agenda pubblica, intesi come l'allocazione o la distribuzione di diritti e di beni sociali entro i confini stabili della cerchia di cittadinanza.

6. Come si dice in gergo, il contrasto fra le due interpretazioni chiama in causa i criteri del giusto e dell'ingiusto, e non le concezioni del bene delle persone. Esso riguarda gli interessi o i bisogni o le aspettative dei cittadini e delle cittadine, non la loro identità di cittadinanza. Il perché è semplice da spiegare. Perché si assume che l'identità di cittadinanza, la comune lealtà civile, sia stabile e non controversa. Né sia investita da conflitto.

Ora, una terza interpretazione del patto di cittadinanza e, quindi, di legittimazione dello Stato, che ha preso corpo negli ultimi decenni e ha conosciuto una crescente influenza è quella che invece chiama in causa proprio il bene comune, o in ogni caso le radici della comune identità, i confini di un "noi" eticamente o moralmente o culturalmente riconoscibile e identificabile. Dobbiamo quindi assumere che l'insorgenza e il successo del comunitarismo siano connessi alla crescente importanza di un conflitto che non verte sugli interessi quanto sull'identità degli abitanti della polis. E dobbiamo

presupporre il venir meno di una condivisa e stabile lealtà civile, per rendere conto della domanda di eticità omogenea che è espressa dalle varie versioni del comunitarismo. E' facile riconoscere che nella discussione pubblica degli ultimi anni abbiamo assistito a un intreccio fra una qualche forma di comunitarismo e le altre interpretazioni del patto di cittadinanza. Un intreccio che ha spesso generato e genera tensioni fra le tessere del mutevole mosaico dell'idea di eguale *status* di cittadinanza.

Si può osservare, in proposito, che la concezione liberista della legittimazione dello Stato ha spesso e volentieri confinato all'arena del mercato o dei mercati il suo elogio della libertà negativa e dei diritti negativi delle persone, mentre ha impegnato molte risorse nell'offerta di comunità etiche tanto omogenee quanto illusorie. Come dire, mercati aperti e società chiuse. Al suo meglio, la concezione dell'eguaglianza democratica deve o dovrebbe onorare la promessa dell'eguale valore delle libertà delle persone e, rispondendo alla *pluralità* delle ragioni di eleggibilità di una vita nel senso di Sen, deve o dovrebbe impegnarsi nella richiesta di un'estensione delle opzioni e degli esperimenti di vita delle persone, sfuggendo alla trappola illiberale, prima ancora che anti-democratica, del paternalismo. La concezione dell'eguaglianza democratica è incentrata sull'idea della *indivisibilità* dei diritti fondamentali della persona. E in questo senso si connettono strettamente fra loro le domande di equità e quelle dei diritti delle persone a scegliere come vivere e convivere.

Perché, ne sono convinto, *giustizia sociale* come equità e *sviluppo umano* come libertà devono restare nel tempo, e in tempi mutati, i suoi fondamentali criteri di orientamento, di azione e di scelta politica. In ciò, io credo, consistono e sono riconoscibili nel tempo – e in tempi mutati e difficili- i nostri *fini*.