

Libertà individuali e intervento pubblico

Flavio Delbono

Secundo il premio Nobel per le scienze economiche J. Stiglitz (*Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 1992), uno dei caratteri distintivi dello Stato in quanto organizzazione economica è l'uso esclusivo del potere coercitivo. Esclusivo perché a nessun altro soggetto – famiglia, impresa, associazione – è consentito, almeno nei paesi democratici, di costringere altri soggetti. Disporre del potere coercitivo significa che soltanto lo Stato può limitare le libertà individuali: può addirittura privare delle più elementari libertà un soggetto ritenuto pericoloso per la comunità. In effetti, lo Stato può vietare, obbligare, privare; sul terreno economico, in particolare, lo Stato esercita il suo potere coercitivo soprattutto imponendo tributi e altre prestazioni economiche ai suoi cittadini.

Il potere coercitivo dello Stato

Ovviamente, l'utilizzo del potere coercitivo da parte di chi guida uno Stato non è illimitato. Nei sistemi democratici, infatti, esistono contrappesi che possono bilanciare eventuali eccessi o abusi: il sistema giudiziario, solitamente indipendente da quello politico, è il principale baluardo. Inoltre, sappiamo che i cittadini, in quanto elettori, possono sostituire un governo attraverso il voto. Occorre sottolineare che lo Stato è titolare esclusivo del potere coercitivo in quanto portatore di interessi generali. Anzi, proprio in nome di finalità generali e non particolari, lo Stato è autorizzato a usare il potere della “forza”.

Per esempio, lo Stato può espropriare un'area perché necessaria alla costruzione di una ferrovia, o di un'altra infrastruttura necessaria alla collettività. A nessun soggetto privato è consentito di espropriare un altro soggetto, privato o pubblico. L'esempio illustra una questione molto generale, ovvero il difficile equilibrio che in democrazia va ricercato tra le libertà dei diversi soggetti. La libertà di movimento di molti cittadini, che vorrebbero viaggiare in treno, viene riconosciuta più meritevole del legittimo diritto di proprietà sull'area destinata alla ferrovia. In altre parole, la libertà dei primi prevale sulla libertà del

proprietario di disporre pienamente del suo terreno che viene così vincolato nella sua destinazione in nome di un interesse generale.

Anche quando lo Stato finanzia la sanità per mezzo del prelievo fiscale sta intervenendo su diverse libertà, intese come esercizio di diritti: la libertà di condurre una vita in buona salute per tutti viene promossa e finanziata limitando la libertà dei contribuenti – meno numerosi degli aventi diritto all'assistenza sanitaria – di disporre per intero del loro reddito o del loro patrimonio. Anche in questo caso, le libertà di alcuni comportano vincoli per altri.

Libertà negativa e libertà positiva

Anche se il termine “libertà” ha assunto una molteplicità di significati, non solo nelle discussioni filosofiche, due sono i principali significati che esso ha assunto nel linguaggio della scienza politica. Questi si riferiscono a due forme di libertà denominate libertà negativa e libertà positiva.

Con la prima si intende descrivere una situazione in cui una persona può agire senza impedimenti (o non è costretta ad agire se non vuole) da parte di altri soggetti. Libertà negativa significa dunque assenza di impedimento o costrizione. La mia libertà negativa, per esempio, è violata se mi è impedito di partecipare a un concerto al quale vorrei recarmi, così come se sono costretto a partecipare a un comizio al quale non intenderei presenziare.

Questa concezione della libertà trova le sue origini tra il XVII e il XVIII secolo soprattutto nel pensiero di filosofi come T. Hobbes e Montesquieu, ma è stata riformulata e precisata nel 1969 dal filosofo britannico I. Berlin che ha sintetizzato la libertà negativa come “libertà da”. Lo spazio di esercizio della libertà negativa è quello entro il quale, nelle parole di Berlin, «un individuo è o dovrebbe essere libero di essere o fare ciò che è capace di essere o di fare». Il concetto di libertà negativa investe direttamente il rapporto tra i cittadini e lo Stato, definendo la frontiera tra la sfera privata e il potere dello Stato di interferire e violare tale sfera.

A partire invece dall'influente opera di J. Rousseau

– Il contratto sociale (1762) – si afferma anche un'altra nozione di libertà, cosiddetta positiva, che assume le forme dell'autonomia e della autodeterminazione. Si tratta cioè di una situazione nella quale l'individuo può orientare la propria volontà e le sue azioni verso uno scopo. Ancora con le parole di Berlin, che riassume la libertà positiva come "libertà di", essa si fonda «sul desiderio degli individui di essere i padroni di se stessi». La mia libertà positiva è violata, per esempio, se non mi viene consentito di alfabetizzarmi, desiderando io leggere dei libri, così come se l'assenza di mezzi di trasporto mi impedisse di spostarmi come io desidero. Per quanto riguarda i rapporti tra il cittadino e lo Stato, questa volta lo Stato è chiamato non tanto a rispettare la sfera individuale (come per la libertà negativa), ma a farsi parte attiva nel favorire l'autonoma autorealizzazione personale.

Chiaramente, le due suddette concezioni di libertà non sempre sono nettamente distinguibili. Vedremo però che hanno ispirato diversi approcci al ruolo economico dello Stato e all'intervento pubblico nell'economia.

Liberalismo o economia sociale di mercato

La distinzione tra libertà negativa e libertà positiva è apparentemente astratta: in realtà, comporta importanti conseguenze pratiche di politica economica, riguardo sia al rapporto tra libertà di scelta individuale e funzionamento del mercato, sia al rapporto tra Stato e mercato.

Cominciamo dalla libertà negativa, che significa "libertà da". Essa è stata spesso tradotta come libertà dal potere sia politico (lo Stato), sia economico (spesso rappresentato dalle grandi imprese). Perciò, libertà negativa rispetto allo Stato significa soprattutto libertà dal suo potere coercitivo, specie quello di tassare. Libertà negativa sul mercato significa invece la libertà dei consumatori nei confronti di quelle imprese in grado di monopolizzare (o quantomeno egemonizzare) il mercato, restringendo la libertà di scelta dei cittadini.

La libertà positiva, invece, corrisponde alla libertà delle persone di realizzare i loro obiettivi e attiene dunque alle effettive opportunità di scelta. Sappiamo che le scelte di acquisto di un cittadino sono limitate dal suo vincolo di bilancio. L'assenza di un reddito, per esempio conseguente a una situazione di prolungata disoccupazione, impedisce di acquistare i beni desiderati o almeno necessari. Contrastando la disoccupazione, o fornendo un sostegno economico ai disoccupati, lo Stato può favorire una importante libertà positiva, ovvero la libertà di condurre una vita dignitosa.

Coloro che sostengono la prevalenza della libertà negativa sulla libertà positiva privilegiano l'assenza di costrizioni e vincoli da parte soprattutto dello Stato. Questa impostazione politica ed economica prende il nome di liberalismo. Per i fautori della concezione liberalistica (la cui traduzione sul piano economico viene denominata liberismo), lo Stato deve svolgere soltanto alcune funzioni essenziali, evitando di abusare del suo potere coercitivo sul piano economico. Talvolta si parla di Stato minimale, in quanto si limita ad assicurare quei servizi (come giustizia, difesa, sicurezza) e quelle infrastrutture (strade, ferrovie, illuminazione) che il mercato non sarebbe in grado di mettere a disposizione in modo adeguato, data la natura di beni pubblici di tali servizi.

Ovviamente, ad un intervento così limitato dello Stato nella vita economica corrisponde un altrettanto limitato ricorso al potere coercitivo della tassazione. Se la spesa pubblica è modesta, modesto sarà anche il prelievo fiscale richiesto per finanziarla.

I sostenitori della superiorità della libertà positiva, invece, non si accontentano di uno Stato che non impedisce, ma ne affermano un ruolo assai più esteso e attivo. Lo Stato dovrebbe infatti intervenire anche per rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà "di" delle persone. Questa impostazione, tipica di molte moderne democrazie, richiede allo Stato di estendere le opportunità dei cittadini, per esempio attraverso l'istruzione gratuita e la protezione da quei rischi come la disoccupazione, la malattia e la povertà. Una sintetica denominazione per questo ruolo interventista dello Stato è quella di economia sociale di mercato. Molti paesi occidentali hanno adottato le numerose versioni di questo modello, collocandosi per così dire a metà strada tra lo Stato minimale e lo Stato pianificatore sperimentato nei sistemi comunisti soprattutto nel secolo scorso.

Un confronto tra Usa e Europa occidentale

Nelle moderne democrazie si assiste ad una miscela di esempi di libertà negative e libertà positive, nel senso che l'intervento pubblico tende ad ispirarsi sia al liberalismo sia all'economia sociale di mercato. Tuttavia, permangono differenze anche rilevanti tra paesi. Per esempio, l'interpretazione prevalente negli Usa circa il ruolo economico dello Stato è più vicina al modello liberistico, mentre in numerosi paesi dell'Europa occidentale – si pensi alla Germania, la Francia, l'Italia e ai paesi scandinavi – si è affermato il modello di economia sociale di mercato. Guardiamo alla prossima tabella (fonte: Ocse) dove si riportano informazioni quantitative sulla spesa pubblica nel

2000. I dati, espressi in percentuale del Prodotto Interno Lordo, non sono recenti, ma restano attuali ai fini del confronto.

Paese	Totale	Beni e servizi	Stipendi e salari	Prestazioni sociali (incluse pensioni)
USA	29,9	5,3	9,2	10,6
Europa continentale	44,9	8,3	12,4	17,6
Francia	48,7	9,7	13,5	19,6
Germania	43,4	10,9	8,1	20,5
Svezia	52,2	9,8	16,4	20,2
Regno Unito	37,3	11,4	7,5	15,6

Queste informazioni, ovviamente, sono correlate a quelle sulle entrate pubbliche, dato che gli Stati cercano tendenzialmente di agire in modo da rispettare il pareggio di bilancio. La prossima tabella riassume la composizione delle entrate dei medesimi paesi, sempre per l'anno 2000.

Paese	Entrate tributarie	Imposte dirette	Contributi previdenziali
	Totale	Famiglie e imprese	Lavoratori e imprese
USA	31,0	27,5	7,1
Europa continentale	46,7	28,4	15,1
Francia	47,4	21,6	19,1
Germania	44,4	23,2	19,3
Svezia	56,3	41,3	16,4
Regno Unito	38,7	29,5	7,8

La lettura congiunta delle due tabelle ci suggerisce alcune interessanti osservazioni.

Si vede innanzitutto che negli Usa lo Stato è più "magro" che in Europa. Preleva "poco" ai suoi "contribuenti" (31% del Pil contro il 46,7% europeo) ed esercita in modo limitato il suo potere di costrizione fiscale: tutela così la libertà negativa dei suoi contribuenti, poco vincolati dalla coercizione delle tasse. Di conseguenza, risulta modesta la capacità di promuovere le loro libertà positive: impiega pochi dipendenti, elargisce meno prestazioni sociali (incluse le pensioni), non finanzia come in Europa l'istruzione universitaria né la sanità. Nell'Europa continentale, invece, l'affermazione di libertà positive ha condotto gli Stati a svolgere compiti molto più estesi, soprattutto nel campo delle politiche sociali: ciò richiede ovviamente un sostanzioso prelievo fiscale.

Siccome il bilancio pubblico serve anche a svolgere una funzione redistributiva, la redistribuzione del

reddito tra i diversi segmenti della popolazione è chiaramente minore negli Usa che in Europa. Questa circostanza, evidente dai numeri, riflette il fatto che una persona che dispone di poche risorse economiche è sostanzialmente considerata sfortunata in molti paesi europei, mentre è spesso vista come un fannullone negli Usa. Quindi, risulterebbe così giustificato che in Europa alla sfortuna cerchi di sopperire lo Stato tassando i più fortunati, mentre negli Usa alla pigrizia lo Stato non si sforzi di sopperire tassando le persone più operose. Non sorprende che la diseguaglianza di reddito e di ricchezza sia negli Usa assai più elevata che in Europa.

Non dobbiamo dimenticare che il livello totale e la composizione della spesa pubblica, da una parte, e il prelievo fiscale, dall'altra, dipendono da molti fattori, anche extra-economici come i sistemi elettorali, il peso della rappresentanza sindacale, la struttura demografica e tante altre variabili anche socio-culturali. Resta il fatto che paesi come gli Usa e la Svezia (per prendere i due estremi) rivelano impostazioni quasi opposte. Impostazioni che possiamo ricondurre alla maggiore importanza attribuita alla libertà negativa (negli Usa) o a quella positiva (in Svezia e nell'Europa continentale in generale).

Anche se non disponiamo di dati precisi come quelli delle due ultime tabelle, è interessante notare che i paesi dell'Europa orientale eredi della lunga stagione cosiddetta comunista (Bulgaria, Ungheria, Polonia ecc) hanno adottato un approccio più simile a quello americano che a quello dell'Europa occidentale. Dopo molti decenni di economia massimamente pianificata dallo Stato, sembra che questi paesi, dopo il dissolvimento della repubblica sovietica e il crollo del muro di Berlino, abbiano imboccato una direzione decisamente liberale, probabilmente come reazioni ai troppi anni di costrizione che i cittadini hanno subito dallo Stato.

Le recenti elezioni presidenziali americane non sembrano attenuare, in prospettiva, le differenze tra i due suddetti modelli e anche il modello europeo sembra visibilmente sotto attacco, sia per motivi di bilancio, sia per la grande pressione esercitata sui sistemi di welfare dai massicci flussi migratori.

Flavio Delbono

L'immagine di copertina del n. 2 è di
Alice Marchi
 Liceo Artistico Istituto Sacro Cuore, Milano