

Francesco Viola

L'etica dello sviluppo tra diritti di libertà e diritti sociali

1. Diritti di libertà e diritti sociali

Tra i valori etico-politici dominanti nel panorama mondiale vi sono senza dubbio queste tre entità simboliche: i diritti umani (cioè l'individuo o la persona), le comunità nazionali (l'autorità politica nelle vesti tradizionali dello Stato) e la comunità internazionale (rappresentata da un organismo internazionale come l'Onu o da aggregazioni interstatali come la Comunità europea). I diritti umani sono in ascesa e in piena fase di espansione, gli Stati sono in discesa per la crisi della sovranità nazionale, la comunità internazionale è in formazione nebulosa tra luci e ombre. Eppure non si tratta di cose che possano andare ognuna per proprio conto. Ognuno di questi tre fattori è condizionato dall'andamento dell'altro. Le stesse teorie politiche si distinguono per un diverso modo d'intendere i loro rapporti.

Ormai è divenuto evidente che una teoria dei diritti non può essere elaborata senza tener presente la teoria politica, da una parte, e l'etica pubblica dall'altra. I diritti non sono proclami astratti, ma sono pratiche concrete in cui idee direttive devono fare i conti con le condizioni sociali e politiche della loro implementazione. Se consideriamo queste circostanze socio-politiche solo come condizionamenti, cioè come restrizioni o limitazioni dell'ideale, allora non riusciremo a cogliere la loro portata ermeneutica. I diritti non sono idee eterne che devono negoziare con la storia, ma sono una prassi che è alla ricerca di se stessa, cioè della sua eccellenza o della sua pienezza. Per questo le circostanze storiche, le trasformazioni economiche e politiche e i mutamenti delle culture sono ben più istruttivi delle catalogazioni astratte dei diritti. Su queste situazioni di fatto dobbiamo saper gettare il nostro sguardo critico, evitando i due atteggiamenti estremi e contrapposti: il mero giustificazionismo del fatto, da una parte, e l'immobilismo delle idee dall'altra. In realtà i diritti dell'uomo mutano e si trasformano, ma ciò può avvenire per il meglio o per il peggio. È lo spirito critico che dovrà dirlo.

Innanzitutto bisogna prendere coscienza delle relazioni tra i diritti e la trasformazione della politica. I rapporti tra i diritti e la politica hanno due dimensioni contrastanti. I diritti sono un vincolo posto alla decisione politica, difendono cioè una sfera vietata all'esercizio del potere dei governanti e dei legislatori. Ciò vale soprattutto per i diritti di libertà. Per altro verso i diritti dipendono

dal potere politico, che li rende praticabili e fruibili all'interno dei contesti sociali. Ciò vale soprattutto per i diritti sociali, ma non solo per essi, perché anche i diritti di libertà hanno bisogno della tutela predisposta dall'apparato legislativo e giudiziario dello Stato. C'è, quindi, da aspettarsi che la trasformazione della politica abbia effetti su entrambe queste dimensioni del rapporto.

Ad uno sguardo anche superficiale ciò che salta agli occhi è l'assenza o almeno la crisi della comunità politica: quella rappresentata dallo Stato non c'è più, o c'è sempre meno, e quella rappresentata da un ordine politico mondiale non c'è ancora e non sappiamo se ci sarà né come sarà. Questo è un dato di fatto che dobbiamo innanzi tutto constatare ed è forse un sintomo della crisi più generale della politica come dimensione fondamentale dell'esistenza umana¹. Ma ci chiediamo subito cosa ciò implichi per quell'elemento che è sicuramente in una situazione di grande prosperità, cioè per i diritti dell'uomo in generale e per i diritti sociali in particolare.

La crisi della comunità politica nazionale accelera la tendenza alla protezione internazionale dei diritti sociali e al contempo accentua il processo di avvicinamento dei diritti sociali ai diritti di libertà. Questi fenomeni esigono una valutazione critica complessa, che ne metta in luce gli aspetti positivi e negativi.

Vorrei spendere poche parole su entrambi gli aspetti e poi concentrarmi prevalentemente sulle cause politiche di questa nuova situazione dei diritti sociali.

Il più rilevante aspetto positivo della protezione internazionale dei diritti sociali è senza dubbio l'accresciuto controllo sulle politiche sociali statali, che sono ora sottoposte in qualche misura ad uno scrutinio superiore (art.2 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali). D'altronde, in virtù dei processi di globalizzazione in atto, ci si va sempre più rendendo consapevoli delle interrelazioni necessarie nell'uso delle risorse disponibili. La globalizzazione nell'economia, nell'ecologia e nella tecnologia universalizza i diritti sociali, rendendoli a tutti gli effetti diritti dell'uomo e non soltanto del cittadino.

Il più rilevante aspetto negativo della protezione internazionale dei diritti sociali è la perdita progressiva nel controllo dell'uso delle risorse da parte dei singoli individui e di gruppi che non abbiano considerevoli posizioni di potere a livello internazionale. Se già è difficile controllare la politica sociale nazionale, tanto più difficile sarà controllare la politica sociale internazionale.

Il più rilevante aspetto positivo presente nella tendenza ad assimilare i diritti sociali ai diritti di libertà non è tanto quello di dotare i diritti sociali di una forte tutela quale è quella del diritto soggettivo, ma soprattutto di eliminarne il carattere meramente programmatico. Il processo di commistione fra queste due categorie di diritti è particolarmente evidente in quelli che chiamerei "diritti sociali internazionali", cioè i diritti della terza generazione (diritti di solidarietà,

¹ Cfr. il mio *Identità e comunità. Il senso morale della politica*, Vita e Pensiero, Milano, 1999.

allo sviluppo, alla pace internazionale, ad un ambiente protetto, alla comunicazione) e della quarta generazione (diritti delle generazioni future, diritti a un patrimonio genetico non manipolato). Qui elementi propri dei diritti di libertà si sommano a quelli propri dei diritti sociali. Il diritto al proprio patrimonio genetico è insieme vicino al diritto alla vita, e alla personalità, e ad un diritto sociale di protezione del debole nei confronti del potere tecnologico. In virtù di questa commistione, da una parte, la tutela forte propria dei diritti di libertà si comunica in certo qual modo ai diritti sociali e, dall'altra, l'attenzione per le concrete condizioni di esercizio, che è propria di quest'ultimi, si trasmette anche ai diritti di libertà, che hanno il loro punto debole proprio nell'effettività. A nulla vale non interferire nella libertà degli individui quando questa per esercitarsi ha bisogno di un ampio e conveniente paniere di scelte possibili. I diritti sociali sarebbero così in funzione della pienezza della libertà umana quand'essa è concepita nell'ottica delle sue concrete possibilità di esercizio, sia in senso quantitativo sia in senso qualitativo.

Non bisogna certamente nascondersi i pericoli di questa funzionalizzazione dei diritti sociali a quelli di libertà, primo fra tutti quello d'inseguire il mito di una libertà assoluta dai condizionamenti e il miraggio di una natura umana diversa da quella che concretamente è, cioè fragile e insicura, legata a contesti determinati in modo indissolubile. È pericoloso attribuire ai pubblici poteri l'obiettivo di liberazione da questi condizionamenti quand'esso è inteso in senso qualitativo, cioè come affinamento delle capacità di usare la propria libertà o della capacità stessa di scegliere. Si prefigurerebbe nella sostanza una forma di totalitarismo liberale, che fa violenza alla concreta volontà delle persone, spesso desiderose non già di essere liberate dai condizionamenti della loro identità, ma di essere messe in grado di esercitarla.

Nonostante queste insidie, resta che i diritti di libertà e quelli sociali vanno gli uni incontro agli altri a conferma del fatto che la pratica dei diritti dell'uomo è cosa complessa ed irriducibile all'interpretazione unilaterale del liberalismo, da una parte, e del socialismo dall'altra. Senza i diritti sociali la libertà è vuota, senza i diritti di libertà il benessere è cieco. Non concordo, pertanto, né con coloro che vorrebbero declassare i diritti sociali a "diritti di second'ordine" o diritti usurpati, né con coloro che per difenderli come veri e propri "diritti" li assimilano a quelli di libertà. C'è bisogno allo stesso modo degli uni e degli altri, perché ciò rispecchia la complessità della persona umana, che è insieme un valore indipendente dalla società e legata indissolubilmente a questa. In ragione del radicamento nella persona il concetto di "diritti" è analogico.

«La persona come tale è un "tutto", un "tutto" aperto e generoso. A dire il vero, se la società umana fosse una società di *pure persone*, il bene della società e il bene di ogni persona non sarebbero che un solo e medesimo bene. Ma l'uomo è ben lungi dall'essere una pura persona; la persona umana è quella di un povero individuo materiale, d'un animale che nasce più sprovveduto di tutti gli altri animali. Se la persona come tale è un "tutto" indipendente, e ciò che vi è di più

elevato in tutta la natura, la persona umana è all'infimo grado di personalità, è spoglia e miserabile; è una persona indigente e piena di bisogni»².

La libertà, che l'uomo ha di fatto, non è quella di un essere indipendente dai condizionamenti materiali e biologici. Nasce con una determinata dotazione naturale, nasce all'interno di una famiglia e di una cultura e dal linguaggio apprende una determinata concezione del mondo. L'emancipazione umana non deve essere intesa come la presa di distanza da queste coordinate dell'esistenza umana, ma come una liberazione all'interno di esse. L'emancipazione del lavoratore non è la liberazione dal lavoro, ma dai suoi aspetti umilianti. L'emancipazione della donna non è la liberazione dalla femminilità o dal genere, ma dalla discriminazione sessuale. I diritti sociali hanno, dunque, il compito di far valere la dignità umana all'interno dei contesti di esercizio della condizione umana. In questo senso implicano giudizi valutativi riguardanti situazioni di fatto che si vanno svolgendo nella storia. L'emancipazione dal potere politico, compiuta dai diritti di libertà e dai diritti politici, deve essere integrata dall'emancipazione dal potere economico e sociale. I diritti sociali sono i diritti della storia e della cultura, diritti di quell'essere che è un animale culturale.

Sullo sfondo di tutti questi problemi, qui appena accennati, c'è la tensione fra il carattere universale dei diritti dell'uomo e la loro contestualizzazione nelle comunità politiche. Si scopre così che universalità e relatività non sono necessariamente cose opposte e che vi può essere un'universalità contestualizzata dalle condizioni di esercizio della natura umana. Questo è ancora più evidente a proposito dei "diritti culturali", che non devono essere confusi con quelli sociali. C'è una differenza fra l'universalità dei diritti di libertà e l'universalità dei diritti culturali. La prima è un'universalità astratta, mentre la seconda è un'universalità concreta. La prima si stabilisce a prescindere dall'uso di queste libertà, mentre la seconda non può essere definita senza includere in qualche modo le differenze di cui si tratta. I diritti culturali sono diritti alle differenze e non già diritti a prescindere dalle differenze, come i diritti di libertà. Il diritto dell'aborigeno alla protezione della sua identità culturale è insieme il diritto universale ad un'identità culturale e il diritto specifico di essere un aborigeno e di vivere come tale. Insomma, nei diritti culturali, ed in parte anche nei diritti sociali, l'universalità e la relatività entrano entrambe a far parte della loro definizione³.

Se è così, allora la portata e l'estensione dei diritti sociali e culturali devono essere di volta in volta determinate in relazione al contesto di cui si tratta. In tal modo il ruolo dell'autorità politica non è soltanto quello di proteggere tali diritti, ma prima ancora quello di determinarne il contenuto storico. Oggi questo

² J. Maritain. *La persona e il bene comune* (1946), trad. it. di M. Mazzolani, Morcelliana. Brescia, 1978, p. 37.

³Cfr. il mio *Identità personale e collettiva nella politica della differenza*, in F. D'Agostino (a cura di), *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 146-172.

compito proprio degli Stati è soggetto ad un controllo internazionale sempre più pressante e ciò vuol dire che la configurazione reale dei diritti contestualizzati non è affidata a valutazioni arbitrarie. Ciononostante, alla sempre maggiore debolezza della sovranità nazionale non corrisponde ancora una sempre maggior forza della comunità internazionale. La depoliticizzazione dei diritti sociali ed economici è il tramonto dello Stato provvidente senza ancora segnare la nascita di una società civile internazionale dotata di adeguati poteri di controllo. D'altronde quale garanzia di maggiore oggettività e senso di giustizia darebbero le agenzie internazionali rispetto ai tradizionali poteri nazionali? Non sono forse questi organismi internazionali molto meno controllabili dai cittadini di quanto lo siano i parlamenti nazionali?

2. *La cittadinanza come agency*

Queste ed altre considerazioni del genere spingono ad un ripensamento della problematica della cittadinanza. Il passaggio dalla cittadinanza nazionale a quella internazionale non implica una pura e semplice estensione quantitativa del concetto, ma una sua trasformazione qualitativa o, meglio, la chiara manifestazione di un suo aspetto fino ad ora troppo trascurato.

Non bisogna, infatti, confondere i diritti *di* cittadinanza con il diritto *alla* cittadinanza. I diritti di cittadinanza sono interni e relativi ad una società politica determinata (e in questo senso non sono diritti dell'uomo); il diritto alla cittadinanza è universale, è un diritto dell'uomo, perché è la logica emanazione della combinazione tra libertà e socialità della persona.

Ora io vorrei far notare che questo diritto alla cittadinanza, cioè il diritto di dar vita e direzione insieme con altri uomini ad una società politica, s'è progressivamente separato dai diritti della cittadinanza, cioè dai diritti sociali. Il welfarismo ci ha abituato ad intendere per "cittadinanza" un complesso di benefici e di oneri a scapito dell'aspetto partecipativo e decisionale. Essere cittadino vuol dire innanzi tutto poter avanzare pretese nei confronti dello Stato e poter essere soggetto ad obblighi giuridici. Bisogna forse pensare che essere cittadini del mondo significhi allo stesso modo avanzare pretese nei confronti del mondo e avere obblighi nei confronti dell'universo? Oppure non dovrebbe esso significare una nuova soggettualità cosmopolitica in grado di partecipare attivamente alle scelte di dimensione internazionale?

Bisogna riconoscere che il concetto di "cittadinanza europea", così come si trova nel Trattato di Maastricht⁴, non si discosta dalla tradizionale cittadinanza come appartenenza. Essa palesemente non è una cittadinanza indipendente, perché è propria di coloro che sono già cittadini degli Stati membri secondo il

⁴ Cfr. G. Dognini. *L'idea di Europa e la cittadinanza europea*, in "Teoria politica", 11, 3, 1995, pp. 47-63.

loro diritto interno. Si è parlato a ragione di una cittadinanza «aggiuntiva»⁵, perché insiste prevalentemente sul diritto alla libertà di movimento e di residenza, ma molto meno sui diritti di partecipazione politica. Insomma, si ha la netta impressione che i soggetti attivi, cioè i costituenti, dell'Unione europea siano ancora una volta gli Stati e non i cittadini degli Stati. Questi lo sono in quanto appartenenti agli Stati membri. Ma il senso del diritto alla cittadinanza è che sono i cittadini in quanto persone politiche a dar vita alla società politica e non viceversa. Si può certamente dire che ciò vale per gli Stati membri, ma con ciò si riconosce che l'Unione europea non è una società politica, ma semmai una società politica derivata (o integrativa di quella nazionale), e quindi che la c.d. cittadinanza europea è in realtà un complesso di diritti attribuiti a coloro che hanno già lo *status* di cittadini⁶.

Essere cittadino dovrebbe significare innanzi tutto avere capacità di controllo delle decisioni politiche ed essere in grado di partecipare ad attività cooperative. Il senso generale che, invece, oggi ha assunto la cittadinanza è quello del diritto alla tutela dei propri diritti. Siccome questo non può aversi se non all'interno di una determinata società politica, allora la cittadinanza indica l'appartenenza ad essa (*membership*) e quindi il titolo valido per riceverne i vantaggi. Tuttavia questo diritto alla tutela dei diritti non deve essere scambiato con il «diritto ad avere diritti», di cui ha parlato Hannah Arendt, giustamente notando che esso è possibile solo con l'appartenenza ad una comunità politica democratica⁷. I diritti, di cui parlava Hannah Arendt, erano il diritto all'azione e il diritto all'opinione. La privazione dei diritti umani non è vista tanto come il venir meno di benefici o di vantaggi di cui l'individuo deve godere e nemmeno come il venir meno del diritto alla libertà in generale, quanto come la sottrazione del diritto di agire da essere responsabile che viene giudicato per le sue azioni; non già come il venir meno del diritto di pensare qualunque cosa si voglia o piaccia, ma come la privazione della possibilità di farsi delle opinioni. Il diritto ad avere diritti è per Hannah Arendt il diritto a vivere in un ambiente in cui si dia alle opinioni un peso e alle azioni un effetto⁸.

Che i diritti di cittadinanza non si siano interessati a quest'aspetto del problema lo dimostra il fatto che essi si risolvono fondamentalmente nella non-interferenza o in prestazioni da parte dello Stato piuttosto che in un'iniziativa del cittadino, cioè in azioni o opinioni. Sotto il cielo dello Stato assistenziale si sviluppa il concetto di "cittadinanza sociale" o assistita.

⁵ C. Closa, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, in "Common Law Market Review", 29, 1992, pp. 1137-69.

⁶ M. La Torre, *Citizenship: A European Wager*, in "Ratio juris", 8, 1, 1995, pp. 113-123.

⁷ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1966), trad. it. di A. Guadagnin, Edizioni di Comunità, Milano, 1989, pp. 410-11.

⁸ Cfr. M. Passerin D'Entrèves, *La teoria della cittadinanza nella filosofia politica di Hannah Arendt*, in "Teoria politica", 11, 2, 1995, pp. 83-107.

La cittadinanza sociale di Marshall⁹ è sembrata la sintesi di tutte le conquiste in tema di diritti dell'uomo e di democrazia. Ma i suoi risultati sono stati negativi dal punto di vista del diritto alla cittadinanza. I critici dello Stato sociale hanno chiaramente notato che il suo sviluppo ha condotto ad una depolitizzazione della cittadinanza. La burocrazia dello Stato sociale ha aumentato progressivamente il suo potere, spesso esercitato con discrezionalità. In tal modo i diritti civili e politici possono essere in qualche misura aggirati ed elusi attraverso un uso delle istituzioni apprestate per i diritti sociali¹⁰. In più, essendo il cittadino ormai ridotto ad un cliente dello Stato, crederà di dover ricevere tutto da esso, anche il senso della sua libertà, anche le sue stesse opinioni e le sue azioni. Quando è soddisfatto e si sente al sicuro, cioè quando si sviluppa - come dice Galbraith - la cultura politica dell'appagamento, allora le ragioni della solidarietà sembrano venir meno, la spesa a favore degli indigenti appare una minaccia all'appagamento. Gli indigenti a loro volta non sono solo una minoranza, sono anche una minoranza disorganizzata e priva di potere, che non dispone di mezzi di azione collettiva adeguati.

«Ne consegue - conclude Galbraith - che l'attività esecutiva e legislativa, o, più realisticamente, la loro inattività, per quanto avverso e alienante sia il suo effetto su coloro che sono socialmente esclusi - e che si traduce nella mancanza di alloggi, nell'educazione inadeguata, nella tossicodipendenza, nella povertà in generale - avviene con la generale approvazione della democrazia»¹¹.

E' stato detto che il trionfo della democrazia coincide con il suo malessere interno. In effetti questo modello di solidarietà viene meno quando la maggioranza non ha più ragioni utilitaristiche per sostenerlo.

«La sindrome privatistica del cittadino, cioè la subordinazione del ruolo»politico di cittadino alla situazione d'interesse in quanto cliente, diventa tanto più verosimile quanto più economia e stato, che vengono istituzionalizzati attraverso gli stessi diritti, sviluppano un'irriducibile logica sistemica, ricacciando i cittadini nel ruolo marginale di semplici membri di un'organizzazione»¹².

I diritti di cittadinanza hanno svuotato di significato il diritto alla cittadinanza.

⁹ Cfr. T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale* (1963), a cura e con trad. it. di P. Marantini, Utet, Torino, 1976.

¹⁰ Cfr. M. Roche, *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Polity Press, Cambridge, 1992, p. 35.

¹¹ D. Beetham, *Diritti umani e democrazia: una relazione dalle molteplici facce*, in D. Archibugi e D. Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, trad. it. di P. Ferretti, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 52.

¹² J. Habermas, *Morale, Diritto e Politica*, a cura di L. Ceppa, Einaudi, Torino, 1992, p. 123.

3. Le problematiche dell'etica dello sviluppo

Se ora gettiamo anche solo uno sguardo superficiale sull'attuale problematica interna all'etica dello sviluppo, potremo forse trarre da questa indicazioni utili per il superamento di queste aporie proprie della cittadinanza democratica.

Le politiche sociali presuppongono sempre un'etica della scelta sociale, che ora è possibile discutere in assise internazionali. È ormai evidente che gli indici usati per misurare la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi non sono neutrali come pretendono. Si basano su giudizi di valore. In generale anche l'accoglienza o il rigetto degli indici per misurare le situazioni di svantaggio sociale sono ispirati da giudizi di valore.

Anche il welfarismo s'è basato su una determinata etica dello sviluppo umano, traendo da essa la sua giustificazione ultima. Il welfarismo s'è concentrato sul quanto e sul chi, sulla maggiore utilità totale possibile per il maggior numero e, tendenzialmente, per tutti. Convogliando la propria attenzione sui livelli di spesa e sulle formule di prestazione, esso ha considerato gli esseri umani come fondamentalmente rivolti alla soddisfazione delle preferenze, ma non già come valutatori e agenti. Ma non basta distribuire beni quando gli individui non sanno trasformarli in stati di vita intrinsecamente valevoli (come essere sano, ben nutrito, colto...). In questo il welfarismo ha tradito il senso originario dell'avere diritti, che è un senso attivo e dinamico: chi ha diritti sta svolgendo un corso d'azione e pretende di non essere intralciato e di essere, eventualmente, aiutato. La non interferenza non corrisponde alla passività e la prestazione all'inerzia. Ed allora il nodo centrale delle politiche sociali oggi non è più quello dei destinatari o quello del quanto, ma quello del come e del che cosa¹³. Il *come* è importante, perché si può distribuire in modo da asservire o in modo da sviluppare. Il *che cosa* è decisivo, perché da esso dipende l'individuazione e l'uso delle risorse necessarie.

Non è un caso se intorno a questi ultimi temi si sta articolando oggi la problematica della cooperazione internazionale sui temi dello sviluppo. È, dunque, opportuno interrogarsi nuovamente su quali beni siano essenziali per lo sviluppo della vita umana. Dalle risposte possibili a questa domanda dipendono le varie concezioni e pratiche dei diritti sociali.

Gli elementi di ogni problema di scelta individuale e sociale sono tre: bisogni, preferenze e beni. L'individuo ha bisogni da soddisfare, va in cerca di beni adeguati allo scopo. Poiché ogni bisogno può essere soddisfatto entro diverse forme di consumo e, all'interno di ciascuna di esse, da beni differenti, l'individuo è in grado di esprimere delle preferenze. La struttura del problema della scelta è tripolare. Invece il modello di scelta razionale è bipolare: esso parla di preferenza e di beni. La categoria dei bisogni è totalmente assente. Ciò può funzionare a condizione che siano i soggetti stessi dei bisogni a definire

¹³ Cfr. M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1993.

anche i beni atti a soddisfarli. Solo così le preferenze esprimerebbero anche in modo pieno i bisogni. Invece in un'economia di mercato non è così: i soggetti che offrono i beni non sono anche gli stessi soggetti che hanno i bisogni da soddisfare con quei beni. Ciò che manca è la relazione della persona con i beni, cioè ciò che la persona può fare con quei beni. Questa relazione appartiene alla categoria dei diritti ed ha valore a prescindere dall'utilità che l'esercizio di questa relazione può di fatto conferire¹⁴.

Da questa tripolarità (beni, preferenze, bisogni) si possono derivare le etiche principali dello sviluppo. Si può forse tracciare lo "sviluppo" dell'etica dello sviluppo nel passaggio dalla focalizzazione dei beni a quello dell'enfaticizzazione dei bisogni.

Il reddito pro capite e il prodotto nazionale lordo erano gli indici favoriti dagli economisti del dopoguerra. Essi erano interessati ad individuare certe merci (*commodities*) intrinsecamente buone o moralmente basilari in qualche modo. Ma così si scambiano i mezzi con il fine. Non ha senso dare alla gente certi beni se non ci si chiede che cosa la gente può fare con questi beni o servizi. In più, gli individui non sono eguali nella quantità e nella qualità del bisogno della stessa cosa (il bambino e l'adulto non hanno bisogno della stessa quantità di cibo). Infine, lo stesso risultato può essere raggiunto nella stessa società da altri beni o da differenti panieri di beni (essere ben nutrito può essere il risultato ottimale di diete differenti). Insomma, il benessere di una persona si ricava non già dai beni che possiede, ma dall'uso che sa farne.

A tutte queste critiche se ne aggiunge un'altra di derivazione aristotelica: se queste merci fossero beni in sé, allora si dovrebbe tendere ad acquisirne il più possibile. Ma, oltre una certa soglia, avere, ad esempio, più cibo non solo è inutile, ma può anche essere dannoso¹⁵.

L'altro approccio è quello fondato sulle preferenze. Si tratta dell'etica utilitarista, che enfatizza gli stati mentali della gente, trascurando gli altri aspetti del benessere. Gli individui sono concepiti come il luogo degli stati mentali, siano essi positivi (piacere) o negativi (sofferenza). Essi sono massimizzatori di quelli positivi. Tuttavia è riduttivo considerare gli esseri umani come rivolti soltanto alla soddisfazione delle preferenze. Vi sono ben altre attività da cui si sentono attratti, come quella di giudicare, di valutare e di scegliere in modo imparziale.

Il welfarismo può assumere forme diverse a secondo che l'utilità individuale sia interpretata come uno stato mentale, come il soddisfacimento di desideri, come scelta informata tra opzioni diverse. La preferenza, infatti, è uno stato psicologico soggettivo che chiede di essere soddisfatto in qualche modo: o mediante il raggiungimento di un altro determinato stato mentale (edonismo) o mediante il verificarsi di un determinato stato di cose.

¹⁴ Cfr. S. Zamagni, *Economia e etica. Saggi sul fondamento etico del discorso economico*, Ave, Roma, 1994, pp. 54-56.

¹⁵ Cfr. M. C. Nussbaum, *Nature, Function, and Capability: Aristotle on Political Distribution*, in "Oxford Studies in Ancient Philosophy", Suppl. vol. 1988, pp. 145-184.

È ovvio che, anche se si assumesse come ideale dell'etica dello sviluppo quello di dar soddisfazione a tutte le preferenze attuali o possibili, quest'obiettivo non sarebbe praticabile fino in fondo senza esiti disastrosi. La mia preferenza per la moglie del vicino potrebbe non essere condivisa né da costei né da suo marito.

Le preferenze possono essere erronee, perché può succedere che non siamo sufficientemente informati sui nostri interessi, ad esempio perché abbiamo false credenze. Le preferenze possono anche essere influenzate da manipolazioni esterne, di cui le campagne pubblicitarie sono l'esempio più macroscopico, oppure da situazioni di fatto che inducono a ridimensionarle (pensiamo qui alle c.d. preferenze adattive del tipo "uva acerba"). Assumere, pertanto, le preferenze come normative di per sé senza esaminarne la consistenza e l'origine non sarebbe funzionale al benessere individuale e collettivo. Una teoria della giustizia sarà costretta ad abbandonare la neutralità nei confronti delle preferenze e ad elaborare criteri per distinguere quelle da prendere in considerazione, perché eticamente accettabili e storicamente ben formate, da quelle non autentiche e non autonome¹⁶. Non basta avere una preferenza per avere un diritto.

Anche se le preferenze sono radicalmente soggettive, tuttavia il loro intrecciarsi sul piano sociale richiede una qualche loro regolamentazione. Le teorie della giustizia sono spesso intese come l'elaborazione di criteri per selezionare le preferenze, distinguendo quelle legittime da quelle che non lo sono sul piano sociale. Le preferenze ammesse sono, dunque, trasformate in "diritti". Il problema spinoso è se sia possibile selezionare socialmente le preferenze mantenendo un atteggiamento neutrale o avalutativo.

I modelli di politica sociale sono stati spesso concepiti come un modo per selezionare le preferenze o, meglio, per costituire istituzioni che selezionino le preferenze. Se, infatti, osserviamo i tre modelli di politica sociale individuati da Titmuss, possiamo facilmente constatare che il c.d. *modello residuale* presuppone che tale selezione sia quella tradizionale della famiglia e del mercato, che il *modello del rendimento industriale* fornisce una protezione che riflette i meriti e i rendimenti lavorativi e che il *modello istituzionale redistributivo* è volto ad determinare prestazioni universali indipendentemente dal mercato e sulla base del principio del bisogno. I tre modelli corrispondono all'assistenza, all'assicurazione e alla sicurezza sociale. In ogni caso è evidente che dall'impossibilità di soddisfare tutte le preferenze discende la necessità di scrutinarle con criteri che non possono essere neutrali e che chiamano in causa parametri valutativi altri rispetto al puro preferenzialismo.

È facilmente comprensibile che a causa delle difficoltà presenti negli approcci consumistici e preferenzialisti riprenda vigore quello basato sui bisogni sociali. Ma anche questo ha i suoi punti deboli e le sue aporie. Come si sa, la

¹⁶Per queste e altre difficoltà a cui va incontro una teoria della giustizia basata su preferenze cfr. B. Celano, *Giustizia e preferenze: un inventario di problemi*, in "Ragion pratica", 5, 9, 1997, pp. 13-33.

determinazione dei bisogni è contingente e storica, perché dipende da molteplici fattori, quali l'evoluzione della società e della cultura, la disponibilità reale delle risorse, il grado di solidarietà e così via. Un'etica dello sviluppo che voglia fondarsi soltanto sui bisogni sociali non sarà in grado di risolvere le questioni di interpretazioni confliggenti. D'altronde preliminarmente bisognerebbe stabilire cosa s'intenda per soddisfazione di un bisogno. Se si risponde che si tratta di soddisfare uno stato mentale, allora si ricade nel modello preferenzialista. Se si risponde che si tratta di fornire un certo tipo di beni, allora si ricade nel modello consumistico. In conclusione, l'approccio basato sui bisogni non è riuscito a fondare il bisogno come categoria morale.

Per queste ragioni è interessante la reinterpretazione che Amartya Sen ha elaborato della categoria del bisogno, cioè quella di intenderlo nei termini di "capacità". Le capacità fondamentali sono le funzioni che un individuo riesce ad esercitare con un certo paniere di beni. Non basta che l'individuo disponga di una certa quantità di beni e di servizi se poi non ha la capacità di servirsene in modo da soddisfare i propri bisogni. Tali capacità sono, dunque, le potenzialità che l'individuo ha di realizzare stati di vita umana intrinsecamente valevoli.

Ciò che deve essere abbandonata è la nozione che gli individui o le nazioni sono sviluppati o non. Bisogna invece riconoscere che vi sono diversi gradi di realizzazione umana e sociale nel mondo. La giustizia sociale deve aver di mira nella misura del possibile l'eguaglianza di capacità.

L'impostazione multidimensionale del *well-being* e della povertà introdotta da Amartya Sen, di natura microeconomica, è stata pienamente accolta dall'*United Nations Development Programme* e diventa esplicita a partire dal primo Rapporto del 1990.

Sono necessari indicatori di natura sociale che riflettano meglio l'effettivo progresso (salute, longevità, grado d'istruzione, grado di partecipazione alla vita sociale). Il reddito pro capite, cavallo di battaglia dei sistemi di welfare, è solo un mezzo.

Quelle che contano sono le scelte individuali. Esse, però, devono essere consapevoli e libere, effettuate da persone in grado di scegliere, che siano dotate di un paniere di risorse e di opportunità adeguato alle condizioni di partenza individuali e ambientali. Il fine dei diritti sociali non è l'assegnazione di un bene o di una merce, ma la partecipazione ad un valore di vita che richiede attività cooperative.

In quest'ottica gli investimenti in capitale umano (istruzione e salute) devono essere considerati non solo come un obiettivo in sé, ma anche come un fattore importante di sviluppo alla pari del capitale fisico. E questo ben si comprende, perché la democrazia e l'esercizio del diritto alla cittadinanza richiedono persone istruite e consapevoli.

Sen ritiene che il compito principale dello Stato sia quello di assicurare le condizioni affinché ogni individuo possa sviluppare al meglio le proprie capacità e questo deve essere inteso essenzialmente come un compito di stimolo e non di pura assistenza. Ciò vale sia per i Paesi in via di sviluppo sia per i Paesi

industrializzati. L'unica forma istituzionale in grado di garantire queste condizioni è quella democratica. Si può anzi dire che questo modo d'intendere i diritti sociali è un'educazione alla stessa democrazia. Questa non è soltanto il presupposto per una politica sociale, ma anche il fine della politica sociale stessa. I diritti sociali non sono semplicemente gli effetti della democrazia, ma il modo di esprimere e dar corpo al diritto alla cittadinanza.

Sen afferma che la libertà individuale stessa è un bene sociale. «La libertà individuale è non solo un valore sociale centrale, ma anche un inseparabile prodotto sociale determinato anche dalle politiche pubbliche»¹⁷.

Tutto ciò non è un'assoluta novità, perché si ricollega con le origini dei diritti sociali. Poco prima della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 Georges Gurvitch così si esprimeva:

«Completare la dichiarazione dei diritti politici con una dichiarazione dei diritti sociali equivale a proclamare i diritti dei produttori, dei consumatori e dell'uomo, come individui e come gruppi, ad una partecipazione effettiva a tutte le manifestazioni della vita, del lavoro, della sicurezza, del benessere, dell'educazione, dell'attività culturale, come a tutte le manifestazioni possibili dell'autonomia giuridica, del controllo democratico da parte degli stessi interessati, del *self-government* e dell'azione giudiziaria. Significa proclamare in forma giuridica il ripudio di ogni sfruttamento, di ogni dominazione, di ogni arbitrio, di ogni ineguaglianza, di ogni limitazione ingiustificata della libertà collettiva e individuale. ovunque si abbia integrazione e partecipazione ad unioni. Significa, infine, proclamare il diritto degli individui, dei gruppi e delle loro unioni, ad una organizzazione pluralista della società, che sola può garantire la libertà umana nelle presenti condizioni»¹⁸.

In questi orizzonti la relatività dei diritti sociali non sta fondamentalmente nel carattere contingente delle risorse disponibili o nelle circostanze socio-economiche, ma nelle differenze profonde tra le identità personali, nell'eterogeneità degli stili di vita e nel pluralismo etico a proposito dell'idea di benessere. I diritti sociali sono universali in quanto sfere di rapporti propri della condizione umana: famiglia, lavoro, istruzione, salute... Ma il loro contenuto è indefinito perché dipende anche e soprattutto dalla determinazione della scelta democratica riguardo al bene comune.

Sen deve ammettere che

«la nozione di uguaglianza delle capacità fondamentali è molto generale, ma qualsiasi sua applicazione deve essere assai dipendente dalla cultura, soprattutto nella ponderazione delle diverse capacità»¹⁹.

¹⁷ A. K. Sen. *La libertà individuale come impegno sociale*, C. Scarpa, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 33.

¹⁸ G. Gurvitch, *La Dichiarazione dei diritti sociali* (1946), trad. it. di L. Foa, Edizioni di Comunità, Milano, 1949, pp. 100-101.

¹⁹ A. K. Sen. *Uguaglianza, di che cosa?*, in Id., *Scelta, benessere, equità* (1982), a cura di S. Zamagni, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 359.

Mentre l'etica welfarista occultava queste differenze qualitative con il calcolo quantitativo certamente riduttivo, ma comunque più scrutinabile sul piano oggettivo, l'etica dello sviluppo deve impegnarsi in complesse valutazioni che coniughino l'universalità delle capacità fondamentali con le particolarità culturali. Ciò significa che a livello di politica sociale internazionale non si può che mirare ad un universalismo leggero e debole perché ristretto a settori essenziali e a ciò che è sufficiente a vivere conformemente alla dignità umana, ma per reggersi esso deve essere accompagnato dalla richiesta sempre più pressante di una democratizzazione delle società politiche, cioè dei luoghi in cui l'etica dello sviluppo deve raggiungere il suo compimento attraverso le risorse della società civile e l'opera delle autorità pubbliche.