

DIVERSITÀ CULTURALE E SOLIDARIETÀ ECONOMICA *

di Ugo Pagano e Massimo D'Antoni

1. Introduzione

Abba Lerner (1972, p. 259) espresse il seguente punto di vista sulla relazione fra economia e politica: “An economic transaction is a solved political problem. Economics has gained the title of queen of the social sciences by choosing solved political problems as its domain”.

Anni prima, quando i problemi politici internazionali erano sempre più chiaramente indirizzati a sfociare nella seconda guerra mondiale, Lionel Robbins (1937), che pur aveva avuto un ruolo fondamentale nell'evidenziare i meriti della scienza economica, aveva ben chiarito i limiti di questo approccio in un saggio che, grazie a Luigi Einaudi, avrebbe raggiunto e influenzato Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nel confino di Ventotene.

Riferendosi alla tradizione di Smith e Bentham, Robbins (p. 50) osservava che: “in their preoccupation with the discovery of the laws of the market, they were apt to take the market itself for granted”.

Se era vero che le transazioni economiche potevano risolvere alcuni problemi politici, la politica doveva creare le condizioni in cui queste transazioni fossero possibili e creare alcune complicate istituzioni come i mercati. Il movimento federalista, che partendo dai contributi inglesi di Beveridge e Robbins avrebbe poi trovato la sua continuazione negli scritti di Spinelli e Rossi, si proponeva per l'appunto di creare quelle condizioni politiche che rendessero possibile il funzionamento dei mercati internazionali e, in primo luogo, europei.

* Entrambi gli autori desiderano ringraziare Lilia Costabile per averli incoraggiati a scrivere questa relazione per la riunione annuale della SIE. Ugo Pagano desidera, inoltre, ringraziare Alberto Majocchi e Salvatore Sica per gli spunti di riflessione che gli hanno offerto i loro interventi ai seminari sul federalismo sull'isola di Ventotene dove egli si trovava, opportunamente, in vacanza.

La diversità culturale di una popolazione crea degli evidenti problemi per la istituzione e il funzionamento dei mercati. Essa diminuisce notevolmente la liquidità delle risorse e pone seri ostacoli alla loro mobilità. Essa crea, inoltre, meccanismi d'identificazione con particolari gruppi che limitano la solidarietà economica e rendono spesso impossibili forme di assicurazione reciproca al di fuori dei confini degli stessi.

L'eterogeneità culturale può essere studiata da due punti di vista diversi.

Il primo punto di vista, seguendo la tradizione di pensiero sottostante l'affermazione di Lerner, mette in luce come un dato livello di eterogeneità, preso come dato esogeno, possa talvolta inibire convenienti rapporti economici (in particolare, contratti di assicurazione reciproca) e, altre volte, spieghi l'esistenza di soluzioni politiche o organizzative che, aggregando in modo opportuno individui tra loro simili, possono attenuare i problemi che da tale eterogeneità derivano.

Il secondo punto di vista, che è coerente con l'affermazione di Robbins ma che trova la sua più compiuta espressione nei lavori di Ernest Gellner, evidenzia come le transazioni economiche richiedano condizioni (ivi incluso un livello di omogeneità culturale endogenamente determinato) che sono esse stesse il risultato di un processo politico.

In questa relazione cercheremo di considerare i meriti di questi due i punti di vista che vanno, a nostro giudizio, integrati per potere avere una visione equilibrata del complesso rapporto fra diversità culturale e solidarietà economica.

Nella prossima sezione, faremo riferimento all'approccio, prevalente nelle teorie economiche, che prende la diversità culturali come un dato esogeno al pari delle preferenze nella teoria neoclassica, e su questa base analizza il rapporto tra eterogeneità culturale e politiche economiche.

Nella terza sezione, considereremo l'analisi di Gellner secondo cui gli Stati Nazionali hanno un ruolo fondamentale nella formazione delle società di mercato. Essi, creando una comune identità nazionale, permettono, infatti, il superamento della forte diversità culturale tipica delle società agrarie, in cui l'istituzione dei mercati era fortemente inibita dal fatto che gran parte delle risorse umane erano socialmente e geograficamente specifiche. La costituzione delle "macro-istituzioni" del capitalismo rende, in gran parte, endogeno il livello d'omogeneità culturale e rende possibile l'analisi di due distinti problemi. Il primo problema è relativo alla complementarità fra solidarietà economica e diversità culturale, visto che la prima può anche influenzare la seconda. Il secondo problema risiede nel fatto che l'endogeneità della diversità culturale permette di usare standardizzazione culturale e solidarietà economica come sostituti nel senso che entrambi costituiscono degli strumenti atti ad assicurare gli individui rispetto ai rischi tipici delle società di mercato. Un individuo può,

infatti, ottenere lo stesso livello di benessere sia da un maggiore livello di standardizzazione (che gli consente aumentare la probabilità di trovare altrove un impiego nel caso che gli venga a mancare il posto di lavoro) sia da un maggiore livello di protezione sociale (che, per esempio, gli permetta di percepire un adeguato sussidio di disoccupazione mentre ricerca un nuovo posto di lavoro).

Nella quarta sezione confrontiamo gli Stati Uniti d'America con l'Unione Europea e notiamo che quest'ultima si trova di fronte al seguente paradosso: mentre la forte diversità culturale esistente all'interno della Unione Europea rende molto costose le politiche di standardizzazione, la medesima forte diversità culturale impedisce di sostituire ad essa delle adeguate politiche di protezione sociale. Come ha mostrato il recente referendum francese, l'integrazione europea rischia, per questo motivo, di essere attaccata su due fronti: da un lato l'eccessiva standardizzazione e, d'altra parte, lo scarso livello di protezione sociale.

Infine, nella sezione conclusiva sosterranno che il progetto di integrazione europea nasce più dal problema hobbesiano di creazione di istituzioni comuni sottolineato da Altiero Spinelli, Robbins e gli altri federalisti inglesi che dal problema Smithiano di favorire la concorrenza fra Stati e che queste radici del progetto di unità europea vanno ancora tenute presenti nella situazione corrente.

2. Eterogeneità e teoria economica

Come già accennato nell'introduzione, il punto di vista prevalente tra gli economisti prende le differenze culturali degli individui come dati esogeni a partire dai quali individuare l'assetto istituzionale più appropriato (livello ottimale di centralizzazione, dimensione della spesa redistributiva e per beni pubblici, forma politica) e studiare così tutti gli effetti dell'eterogeneità sulla performance economica.

2.1. Eterogeneità, benessere e performance economica

È convinzione diffusa tra gli economisti che l'eterogeneità (razziale, etnica, religiosa, culturale) possa avere effetti negativi sul benessere di una collettività.

Ciò può dipendere in primo luogo dal fatto che il grado di eterogeneità entra direttamente nella funzione di utilità perché gli individui attribuiscono un valore positivo al fatto di appartenere ad una collettività di individui simili a loro (Alesina e La Ferrara, 2000).

In secondo luogo, è possibile argomentare che a maggiore eterogeneità si

associ a una riduzione dei benefici derivanti dalla fornitura di un bene pubblico. La spiegazione è immediata se l'eterogeneità si traduce in una maggiore varianza delle preferenze relative a quantità e qualità del bene pubblico fornito¹.

L'idea che ad una maggiore dispersione delle preferenze si associ un minor livello medio di soddisfazione per i beni pubblici è alla base dell'analisi di Alesina e Spolaore (1997; vedi anche Alesina, Spolaore e Wacziarg, 2000) sulla dimensione ottimale delle nazioni. Se l'aumento di dimensione (per inclusione di popolazioni "periferiche") comporta un aumento dell'eterogeneità, e se accanto ai costi che da essa derivano teniamo conto dei benefici derivanti dalla dimensione (dovuti alla presenza di economie di scala nella produzione di beni pubblici, ai vantaggi derivanti dell'ampiezza del mercato, all'internalizzazione di esternalità politiche o infine alla possibilità di mutua assicurazione tra regioni) si evidenzia un trade-off: numero e dimensione ottimali delle nazioni saranno tali da contemperare al meglio i costi dell'eterogeneità con i vantaggi derivanti della maggiore dimensione; sono cioè determinati dalla scelta razionale degli individui, date le loro preferenze rispetto ai beni pubblici.

Maggiore eterogeneità può inoltre portare ad una corrosione dei meccanismi di reputazione che sostengono l'interazione individuale in un contesto di transazioni ripetute, in quanto sia la possibilità di sanzionare che i meccanismi di reciprocità sarebbero più efficaci all'interno di un gruppo più omogeneo (La Ferrara, 2003, ma anche Greif, 1993).

Alesina e La Ferrara (2005) considerano a parziale contrappeso di queste argomentazioni la possibilità di vantaggi diretti derivanti dall'eterogeneità della popolazione: se la differenziazione culturale o etnica si traduce in presenza in una stessa economia di abilità differenziate, una società eterogenea sarà capace di una migliore divisione del lavoro e di maggiore innovazione. A sostegno si citano i lavori teorici di Hong e Page (1998) e di Alesina, Spolaore e Wacziarg (2000) che formalizzano l'esistenza di una relazione positiva tra varietà (degli individui, degli input) e performance.

L'eterogeneità culturale diventa maggiore opportunità di realizzare una vantaggiosa divisione del lavoro. Echeggia chiaramente l'idea che il *melting pot* su modello Americano possa comportare un arricchimento reciproco delle diverse comunità, e una maggiore dinamicità dell'economia.

Diversi studi empirici sembrerebbero confermare che il rapporto tra eterogeneità e performance economica, negativo per bassi livelli di sviluppo, diventa positivo per più elevati livelli di reddito (e in presenza di sistemi politici democratici).

¹ Il nesso tra diversità etnica e possibilità di realizzare politiche pubbliche si presenta in modo drammatico nel caso dei Paesi in via di sviluppo (Easterly e Levine, 1997).

2.2. Eterogeneità e solidarietà

Si osserva comunemente la presenza di una correlazione positiva tra grado di omogeneità etnica e dimensione delle politiche di welfare: Alesina, Glaeser e Sacerdote (2001) attribuiscono in parte alla maggiore frammentazione etnica il minore livello di redistribuzione degli USA rispetto ai singoli Stati europei.

La tesi per cui l'eterogeneità culturale all'interno di una collettività possa generare tensioni con la possibilità di solidarietà economica, ovvero la tesi per cui omogeneità culturale e solidarietà sarebbero fundamentalmente complementari, si può giustificare sulla base di una pluralità di meccanismi (Van Parijs, 2004). In primo luogo, le differenze culturali strutturano i canali di comunicazione e scambio, determinando la divisione della società in sub-unità che possono minare la solidarietà "civica", riducendo il consenso a favore di una redistribuzione che attraversi i confini di ciascuna unità: la redistribuzione perde legittimità presso i più abbienti se i meno abbienti sono chiaramente percepiti come membri di un gruppo distinto e le differenze di lingua, razza, etnia, religione, si sovrappongono a differenze sociali e di reddito, rispetto alle quali ha luogo la redistribuzione. In secondo luogo, la presenza di barriere linguistiche e culturali può ridurre la coesione tra i gruppi non abbienti se questi sono frazionati, ostacolando l'associazione in organizzazioni collettive (sindacati, gruppi di pressione) che sono spesso alla base dell'articolazione delle richieste di protezione sociale.

Evidenza indiretta del rapporto inverso tra eterogeneità e solidarietà ci viene anche dagli studi empirici che evidenziano in modo chiaro come le differenze etniche all'interno di un gruppo riducano il livello di contribuzione alla fornitura dei beni pubblici (La Ferrara, 2004).

2.3. Alcuni rilievi critici

Come hanno messo in luce molti di coloro che hanno analizzato il legame tra eterogeneità e politiche solidaristiche, una delle maggiori difficoltà di interpretazione di questo nesso deriva dal fatto che (a) il concetto di eterogeneità non è univoco, e specificazioni differenti possono avere implicazioni economiche molto diverse; e inoltre (b) i dettagli delle istituzioni preposte alla solidarietà possono avere grande rilevanza.

Sotto il primo profilo, si considerino le diverse implicazioni della diversità *locale*, ovvero della coesistenza in uno stesso territorio di comunità diverse (es. immigrazione in zone urbane, ghetti, il caso dell'Irlanda del Nord), rispetto alla diversità *territoriale*, esistente tra aree diverse tra loro ma omogenee al loro interno che compongono una stessa unità nazionale (es.. Belgio).

Dal secondo punto di vista, un esempio può essere la differenza tra le politiche di welfare che forniscono benefici legati alla partecipazione al mercato del lavoro, e dunque in qualche modo possono incentivare e favorire l'integrazione, e politiche *means-tested* che possono invece disincentivare forme di emersione dall'economia informale e aumentare il senso di estraniamento dei gruppi etnici svantaggiati (es. immigrati).

Queste sommarie osservazioni sono sufficienti a consigliarci prudenza nell'interpretazione di dati *cross-country*, che necessariamente attuano semplificazioni e accostano realtà difformi, e a suggerire che questo è un campo dove c'è necessità di analisi empiriche accurate sostenute da una solida base teorica che aiuti a discriminare quali dimensioni dell'eterogeneità possano risultare rilevanti.

Vogliamo tuttavia concentrarci qui su una critica più generale che è strettamente connessa ad alcuni degli argomenti che svilupperemo nelle prossime sezioni.

Un limite riscontrabile in molti degli studi sopra citati (e particolarmente evidente nelle analisi empiriche) è che essi non offrono un'identificazione della variabile oggetto d'analisi sufficientemente "oggettiva".

Sorprende quanto la natura dell'eterogeneità che viene presa a variabile indipendente sia contingente alla collettività oggetto di studio: negli Stati Uniti assumono particolare rilevanza il colore della pelle e l'etnia di provenienza, mentre la religione assume un aspetto secondario. Altrove la dimensione principale è invece su linee linguistiche (es. Belgio). In Irlanda del Nord l'appartenenza religiosa prevale sulle altre. Potremmo continuare. Si tratta del problema della c.d. salienza (*salience*) di una certa dimensione di eterogeneità.

C'è chi ha suggerito che per superare il problema sia necessario "*to identify correctly for every country what the salient division are*" (Fearon, 2003). A parte la circolarità logica di un ragionamento che rischia di apprezzare la rilevanza dell'eterogeneità identificando le dimensioni di quest'ultima sulla base del fatto che esse sono rilevanti, ci sembra che tale soluzione nasconda il fatto che natura e grado di eterogeneità possono in larga parte leggersi come effetto più che come causa dei processi economici.

La questione può essere letta ad un livello più profondo. È noto quanto il problema dell'identità sia centrale in discipline diverse dall'economia: storici, sociologi, psicologi, filosofi, hanno fornito spiegazioni dei processi di formazione delle identità, a vari livelli (nazionali, di genere, di gruppo...). Tali spiegazioni si differenziano tuttavia da quella economica nella sua versione neo-classica in quanto sottolineano il carattere artificiale ("costruito") delle identità culturali, etniche, nazionali, finanche di genere. L'apporto di queste discipline ci suggerisce dunque la possibilità di ribaltare i rapporti di causa ed effetto: se è innegabile che la presenza di eterogeneità incida sulle politiche

pubbliche e sulla performance economica, potremmo tuttavia chiederci come i processi e le istituzioni economiche e le politiche pubbliche abbiano determinato il prevalere di certe identità, o l'affermarsi di diversi gradi di omogeneità, ecc.

Ad esempio, è fuor di dubbio che processi fondamentali dell'evoluzione storica degli ultimi secoli siano stati dettati dalla volontà e necessità di modificare il grado di omogeneità, incidendo sulla percezione che gli individui hanno della propria identità (vedi ruolo delle ideologie, dei nazionalismi). Forse più di quanto le differenze culturali non siano state esse la determinante dei processi di aggregazione politica, come suggerisce la teoria economica di stampo neoclassico.

Cosa fa sì che in un certo contesto la differenza rispetto ad una certa dimensione acquisti un significato economico, e in un altro contesto essa sia irrilevante? Il nesso tra eterogeneità, istituzioni economiche e processi politici è senz'altro ben più complesso di quanto non lasci intendere l'inclusione dell'eterogeneità tra i "fondamentali", tra le variabili esogene. Dobbiamo piuttosto pensare ad una codeterminazione di queste tre variabili, per cui le differenze stesse sono endogene rispetto allo sviluppo economico e alle modalità di interazione politica.

Tale endogeneità riguarda gli stessi rapporti fra le diverse caratteristiche che possono potenzialmente differenziare gli individui. La possibilità di differenziazione secondo una caratteristica può dipendere dalla presenza, o anche dall'assenza, di altre caratteristiche comuni. La differenziazione secondo una caratteristica può accrescere la differenziazione secondo un'altra caratteristica e, d'altra parte, il raggruppamento degli individui secondo determinate caratteristiche (che vedremo, in seguito, essere considerato uno dei vantaggi del federalismo) può spesso avvenire solo se alcuni altri elementi di differenziazione risultano essere assenti. Implicitamente, sia nei mercati politici che economici, si assume la mobilità degli individui, ma la creazione di tali mercati richiede l'eliminazione di molte differenze e caratteristiche specifiche. Per questo motivo, essa può essere ottenuta solo grazie a processi ed istituzioni che sono invece spesso ignorati dalle teorie economiche contemporanee.

3. La creazione degli Stati Nazionali: omogeneità culturale e solidarietà economica come sostituti

Le teorie neo-istituzionaliste hanno evidenziato come la complessità delle istituzioni sia spesso dovuta alla specificità delle risorse, ovvero alla scarsa liquidità di molti degli investimenti necessari nelle transazioni economiche. In particolare Williamson (1985) ha messo in luce come, quando l'ipotesi di spe-

cificità delle risorse sia verificata insieme alle ipotesi di incompletezza contrattuale e di “opportunismo” degli agenti, allora, in caso di relativa frequenza delle transazioni, tendono ad emergere delle forme, spesso sofisticate, di governo privato.

Tuttavia, il ruolo delle istituzioni private, quali l’impresa, può risultare in molti casi “di secondo ordine” e residuale rispetto a quello giocato dalle macro-istituzioni. Sotto questo profilo, sono di estrema rilevanza i lavori di Ernest Gellner (1983, 1998, 1999), che hanno evidenziato il ruolo svolto dagli Stati Nazionali nella creazione delle condizioni che hanno aumentato la liquidità e polivalenza delle risorse².

Nell’interpretazione di Gellner, ciò che rappresenta la principale differenza tra società agrarie e società capitalistiche non è tanto il grado di divisione del lavoro, che è molto accentuato anche nelle prime, bensì il grado di mobilità delle risorse richiesto dal processo di distruzione creativa che è connaturato al sistema capitalistico.

Le società agrarie, che avevano preceduto l’avvento del capitalismo, erano caratterizzate da una forte diversità culturale sia orizzontale che verticale che rendeva “specifiche” gran parte delle risorse. Tale “specificità” andava ben oltre la limitata specificità che caratterizza il capitalismo. Essa implicava l’impossibilità di utilizzare una certa competenza, un certo insieme di conoscenze legate al mestiere, all’arte di appartenenza, al di fuori del contesto locale entro cui il membro di tale organizzazione sociale veniva a trovarsi.

In villaggi limitrofi prevalevano spesso dialetti molto diversi e le diverse classi sociali erano caratterizzate da differenti lingue, usi, tradizioni. Un tale elevato grado di specificità, lungi dall’essere un problema per il funzionamento dell’economie pre-industriali, ne favoriva invece la immutata riproduzione nel tempo.

Gli Stati Nazionali, diffondendo, e spesso anche inventando (Hobsbawm, 1992, Hobsbawm e Ranger, 1983) una cultura e delle tradizioni omogenee, hanno eliminato le molteplici specificità che, nelle società agrarie, limitavano la mobilità sia orizzontale che verticale. La mobilità, una volta resa possibile, ha contribuito a rafforzare a sua volta l’omogeneità culturale, generando così un processo di sostegno reciproco fra mobilità delle risorse e decremento della diversità culturale.

L’estensione di codici di comunicazione comuni, la condivisione da parte di una collettività più ampia di una stessa lingua, di medesime istituzioni, in breve di una cultura omogenea, rende più sopportabili i costi derivanti dalla

² Per una esposizione dei lavori di Gellner che sottolinea la loro rilevanza per la letteratura economica, vedi Pagano (1995, 2003). Altri approcci come quelli di Anderson (1991) sottolineano il bisogno di identità (recentemente considerato anche da Akerlof e Kranton, 2005) come uno degli ingredienti fondamentali della formazione degli Stati Nazionali.

necessità di investire in capitale umano, in quanto la conseguente possibilità di rispondere a shock avversi tramite la mobilità funge per gli individui da meccanismo assicurativo.

L'aumento del grado di liquidità delle risorse favorisce il processo di innovazione e distruzione creativa, limitando la possibilità che le aspettative di futuri fallimenti inibiscano gli investimenti necessari alle innovazioni.

La creazione delle macro-istituzioni necessarie ad aumentare la liquidità delle risorse, e dunque a rendere possibile l'economia di mercato, non è stato un processo facile né automatico. Prova ne sia il fatto che le istituzioni agrarie hanno dominato una gran parte della storia della civiltà umana e che la rottura con queste forme di organizzazione economica è stata possibile solo in condizioni storiche molto particolari.

Nelle economie agrarie, la presenza di numerose culture locali e classi sociali causava l'immobilità e la stagnazione di queste società dove, per via delle barriere culturali, gli individui non potevano essere remunerati per le loro capacità. Al tempo stesso l'immobilismo di queste società favoriva la loro differenziazione culturale, creando un equilibrio istituzionale molto stabile da cui era ben difficile uscire.

Due condizioni, mettendo in moto una relazione di rafforzamento reciproco fra mobilità e omogeneità culturale, avrebbero favorito la transizione alle moderne economie industriali: la prima condizione era la presenza di un'autorità politica che dominasse su un certo territorio, la seconda condizione consisteva nell'esistenza di una "cultura superiore" che, essendo riconosciuta come quella prevalente dalla gran parte della popolazione, potesse essere facilmente diffusa dall'autorità politica sul territorio dove essa dominava. Per usare la terminologia di Gellner, le condizioni ideali per creare le macro-istituzioni complementari all'economia di mercato prevedevano la disponibilità sia di uno sposo (uno Stato dominante su un territorio) che di una sposa (una cultura superiore riconosciuta come quella primeggiante); il matrimonio tra di essi poteva generare quel rafforzamento reciproco fra omogeneità culturale e mobilità delle risorse che si sarebbe anche coniugato con una maggiore solidarietà economica. La presenza o l'assenza di uno dei due sposi ci consente, quindi, di formulare la seguente [tabella 1](#).

Tab. 1

	Lealtà a un'autorità politica.	Assenza di lealtà a un'autorità politica.
Presenza di un'unica cultura superiore	(A) Primi Stati Nazionali (Francia e Inghilterra)	(B) Unificazione nazionale (Italia, Germania)
Presenza di diverse culture superiori.	(C) Stati Nazionali multiculturali (Svizzera, Belgio)	(D) Conflitto e/o pulizia etnica (Jugoslavia, Turchia e Grecia)

Commento:

in questo art. sono state cambiate tutte le tavole in numeri romani con "tabelle" in numeri arabi x uniformità col resto del vol.

La presenza sia dello sposo che della sposa (caso A) permette di formare in Francia ed Inghilterra i primi Stati Nazionali. Italia e Germania, trovandosi nel caso B di presenza della sposa (una riconosciuta lingua e cultura superiore) ma di assenza dello sposo sono invece costretti a rimandare il matrimonio al compimento del processo di unificazione nazionale. La situazione opposta di presenza dello sposo-Stato e di assenza di una (unica) sposa-cultura (caso C) è relativamente più difficile: fallisce drammaticamente nel caso dell'Impero Austro-Ungarico e ha solo in qualche caso successo (Svizzera, Belgio) grazie anche a forme di diffuso multilinguismo e di federalismo. Per quanto il caso C costituisca una combinazione abbastanza rara e non sia nemmeno preso esplicitamente in considerazione da Gellner, esso è particolarmente interessante perché contiene molti dei problemi che si trova ad affrontare l'Europa (Van Parijs 2003). Infine il tentativo di imitare in assenza di entrambi gli sposi il classico modello di Stato Nazionale porta a forti conflitti e a varie forme di pulizia etnica (Jugoslavia, Turchia e Grecia sono alcuni dei drammatici esempi del caso D).

La leva dell'omogeneizzazione culturale, della creazione di un'identità nazionale comune, non è l'unico strumento in mano agli Stati Nazionali per fronteggiare i rischi derivanti dal processo di distruzione creativa dello sviluppo capitalistico. Lo Stato Nazionale ha storicamente operato anche attraverso un secondo canale, quello della creazione di un sistema di ammortizzatori in grado di assorbire e quindi neutralizzare nei loro effetti peggiori, tali rischi. Nelle parole di Sinn (1996, p. 260): "the government budget is by far the largest risk absorption device available".

Ciò riguarda in primo luogo gli investimenti in capitale umano. È innegabile che in molti casi la tecnologia consenta un'elevata produttività del lavoro solo a condizioni di sviluppare competenze difficilmente spendibili al di fuori di quello specifico impiego. Si usa distinguere tra specificità relativa all'impresa o al settore, visto che ciascuno di questi casi dà luogo a problemi e a soluzioni con elementi peculiari (e a diversi "tipi" di capitalismo, come la crescente letteratura sulle varietà di capitalismo non ha mancato di sottolineare, cfr. Hall e Soskice, 2001). In ogni caso, in presenza di tecnologie che richiedono alta specializzazione del lavoro, chi effettua l'investimento in capitale umano è esposto ad un rischio elevato di ridondanza nel caso in cui l'impresa o il settore sia messo "fuori mercato". Per diverse ragioni i mercati non sono in grado di fornire assicurazione a fronte di questo tipo di rischi, e tale assenza di copertura di fronte ai rischi può inibire gli investimenti. Siamo cioè di fronte ad un *market failure* che può giustificare un intervento pubblico nella forma di protezione sociale.

Privilegiamo qui dunque un'interpretazione del sistema di protezione sociale quale meccanismo di tipo assicurativo rispetto a shock altrimenti non assi-

curabili, che colpiscono gli investimenti in capitale umano specifico. Si tratta di una visione che, troppo spesso trascurato nel dibattito corrente di politica economica, può essere fatta risalire a Domar e Musgrave (1944), ma che è stata efficacemente ripresa recentemente tra gli altri da Barr (1992) e Sinn (1995, 1996). In quanto meccanismo assicurativo, lo Stato sociale può costituire una condizione per la realizzazione di investimenti produttivi da parte di agenti avversi al rischio. È questo un punto di vista condiviso ad esempio dalle analisi di Estevez-Abe *et al.* (2001), Iversen and Soskice (2001), che esplorano la natura della relazione esistente tra diversi “modelli” di Stato sociale e grado di specificità e intensità degli investimenti in capitale umano, mostrando come tali investimenti siano associati ad un più elevato livello di protezione.

In altre parole, lo Stato Nazionale favorisce gli investimenti in capitale umano degli agenti, sia sfruttando la complementarità fra omogeneità culturale e solidarietà economica, sia usando la combinazione più idonea fra questi due strumenti³. Si noti che entro questa logica è possibile individuare sia un rapporto di complementarità tra omogeneità culturale e solidarietà che un rapporto di sostituzione tra i due strumenti disponibili allo Stato Nazionale.

Il riconoscimento dell’endogeneità del grado di diversità culturale rende possibile apprezzare il ruolo giocato dalle politiche solidaristiche nell’influenzare il grado di omogeneità culturale. Tali politiche possono portare alla condivisione di determinati valori e a un decremento della diversità culturale che spesso nelle società agrarie serviva a demarcare, magari in modo ostentato, alcune differenze sociali. Quindi, la solidarietà economica non è solo influenzata dal grado di omogeneità culturale ma si trova con esso in un rapporto di complementarità.

Evidenziando il rapporto di sostituzione fra omogeneizzazione culturale e protezione sociale diventa chiaro, d’altra parte, che l’impiego di ciascuno dei due strumenti comporta costi marginali crescenti: l’omogeneizzazione culturale presenta rendimenti decrescenti in quanto, mano a mano che si standardizzano linguaggi, codici e regoli il costo di perdere caratteristiche specificamente utili in determinati contesti diventa sempre più rilevante rispetto ai vantaggi che scaturiscono dalla loro polivalenza; l’estensione della protezione sociale conduce d’altra parte a crescenti problemi di riduzione degli incentivi,

³ È in questo contesto istituzionale che le imprese e gli altri agenti si sono trovati ad affrontare i residui problemi di specificità che richiedono, secondo la teoria neo-istituzionalista (Williamson, 1985), costose e complesse forme di governo privato. In assenza delle macro-istituzioni nazionali, i problemi di specificità che i privati dovrebbero affrontare sarebbero notevolmente più onerosi, e finirebbero con il tradursi in numerose forme di garanzie per le risorse specifiche che, pur offrendo delle soluzioni localmente appropriate, limiterebbero fortemente la mobilità del mercato. Dare per scontate le macro-istituzioni che rendono liquide le risorse costituisce, quindi, un serio limite delle teorie neo-istituzionaliste.

che oltre un certo livello può sopravvivere i vantaggi dati dalla riduzione del rischio. Si può dunque mostrare mediante un semplice modello formale e sotto ipotesi piuttosto blande che nel quadro delineato il livello ottimale di protezione sociale sia funzione decrescente del livello di omogeneità culturale raggiunto da una certa collettività (D'Antoni e Pagano, 2001). In quanto orientati alla stessa finalità, quella di ridurre i rischi connessi allo sviluppo dell'economia capitalistica, l'utilizzo più intenso di uno dei due strumenti riduce la necessità di ricorrere all'altro.

Osserviamo che laddove l'analisi sviluppata nella sezione precedente porta alla conclusione che il livello "ottimale" di solidarietà economica è funzione crescente del livello di omogeneità, in quanto l'omogeneità rende la solidarietà meno costosa in termini di consenso, la nostra interpretazione conduce alla conclusione opposta che più omogeneità richiede meno protezione.

Il mix ottimale tra protezione sociale e omogeneizzazione dipenderà dai costi specifici che ciascuna di queste due politiche deve sostenere in una data collettività. Determinante di questi costi saranno ad esempio il grado iniziale di eterogeneità e i costi che comporta l'accettazione generalizzata di standard (culturali, linguistici, giuridici) comuni.

4. Oltre i limiti degli Stati-Nazione: l'Unione Europea di fronte alla globalizzazione

Gli Stati Nazionali classici riescono a sfruttare al meglio sia i rapporti di complementarità che di sostituzione fra protezione sociale ed omogeneità economica. La diffusione di una stessa cultura stimola positivamente il senso di solidarietà economica e il consenso per un'adeguata protezione sociale e, a loro volta, questi ultimi favoriscono l'integrazione culturale della popolazione. Al tempo stesso, lo Stato Nazionale può scegliere la migliore combinazione fra omogeneità culturale e protezione sociale al fine di assicurare i suoi cittadini contro i rischi della specializzazione in una mutevole società di mercato e lasciare così alla sfera privata un problema notevolmente limitato di assicurazione contro i rischi di specificità.

A nostro giudizio, la recente evoluzione istituzionale del nostro continente pone l'Unione Europea di fronte al difficile compito di ridisegnare il mix di omogeneità culturale e protezione sociale in un contesto in cui l'adozione di adeguate politiche di protezione sociale risulta particolarmente problematica.

Mentre gli Stati-Nazione hanno avuto un ruolo fondamentale nella creazione di risorse relativamente "liquide" che caratterizzano i mercati, il meccanismo di rafforzamento reciproco fra standardizzazione culturale e mobilità di mercato non limita il potere d'azione della sua dinamica all'interno degli Stati

Nazionali. Gli Stati Nazionali, con i loro angusti confini, finiscono con il trasformarsi in ostacoli per quei mercati di cui essi avevano, inizialmente, favorito lo sviluppo.

Alcuni Stati (in particolare gli Stati Uniti con la loro frontiera in movimento prima reale e poi simbolico) mostrano i vantaggi di aggregazioni più ampie e cominciano a sviluppare un senso di missione globale. La loro forza economica li porta ad espandere la loro lingua e la loro cultura ben oltre i loro confini nazionali. Gli altri Stati finiscono con il subire quel processo di omogeneizzazione culturale che avevano precedentemente portato avanti all'interno dei loro confini. I loro cittadini finiscono con il dividersi fra "provinciali" e "cosmopoliti" e il mix fra protezione sociale e liquidità delle capacità che serve a garantire i redditi degli individui diventa un problema controverso. I "provinciali" sentendosi poco garantiti dalla sempre più ristretta liquidità che offre il mercato definito dalla cultura nazionale sostituirebbero volentieri ad essa una maggiore protezione sociale. I "cosmopoliti", usufruendo anche di una ben più notevole liquidità, hanno, invece, un interesse a ridurre i costi della protezione sociale.

4.1. Gli effetti della globalizzazione sulla protezione sociale fornita dagli Stati

Il processo di globalizzazione introduce pressioni contraddittorie. Da un lato l'apertura dei mercati, in quanto aumenta la mobilità delle basi imponibili, aumenta i costi della redistribuzione, e costituisce una minaccia per la sostenibilità di uno Stato sociale di tipo europeo. D'altra parte le economie aperte di dimensioni ridotte sono quelle che possono trarre maggior beneficio da una sviluppata rete di protezione sociale, che consenta di affrontare i rischi derivanti dall'importazione degli shock.

Rispetto alla realtà europea, si potrebbe sostenere che la crescente standardizzazione messa in atto dalle istituzioni comunitarie possa garantire, abbassando i costi della mobilità, una valvola di sfogo rispetto agli shock regionali, e quindi una minore necessità di operare attraverso lo strumento della protezione sociale.

Tuttavia, è possibile dimostrare come questa conclusione possa non essere corretta in un contesto in cui, a dispetto dell'eliminazione formale delle barriere tra gli Stati, la mobilità degli individui resta fortemente limitata (ad esempio per il persistente elevato livello di eterogeneità culturale, linguistica, ecc.).

In presenza di una ridotta mobilità del lavoro, il processo di integrazione economica (specificamente, la crescente integrazione dei mercati del capitale, che comporta la possibilità di rispondere alla globalizzazione "delocalizzan-

do” la produzione) può infatti risolversi in un aumento del rischio gravante sugli investimenti in capitale umano. In altre parole, l’integrazione asimmetrica dei mercati dei fattori produttivi, che caratterizza il contesto continentale europeo, in cui i costi di mobilità per il lavoro sono molto elevati se comparati ad esempio agli USA, determina una riduzione dei rischi gravanti sull’impresa ma un aumento di quelli sopportati dal meno mobile capitale umano. Ne risulterà un livello inefficientemente basso di investimento in capitale umano specifico, e la necessità di ripiegare su competenze più liquide e generiche e in molti casi caratterizzate da minore qualificazione. La presenza di protezione sociale funge in questo contesto da correttivo, ripristinando un adeguato livello di redditività degli investimenti in capitale umano specifico, e quindi aumentando la produttività del sistema. I benefici della protezione sociale risultano dunque aumentati per effetto della maggiore integrazione internazionale.

È pur vero che i costi della protezione aumentano per effetto della mobilità del capitale, dal momento che in un contesto di integrazione i costi della tassazione gravante sul lavoro sono più difficilmente traslabili sul capitale. Se tuttavia il primo effetto (aumento dei benefici della protezione) prevale sul secondo (aumento dei costi di questa), il livello ottimale di protezione sarà funzione crescente del grado di integrazione economica (Arachi e D’Antoni, 2004).

La possibilità di far fronte a shock settoriali mediante una redistribuzione all’interno di ciascun singolo Stato richiede d’altra parte che la diversificazione produttiva sia sufficientemente ampia. In un mondo che vede l’integrazione economica accelerare enormemente i suoi tempi rispetto all’integrazione politica, tende a diminuire il numero di settori produttivi presenti in ogni Nazione. Ognuna di esse tende a specializzarsi in quei settori dove essa ha dei vantaggi comparati rispetto agli altri Stati. Ciò avviene non solo per via delle risorse tradizionalmente considerate dalla teoria del vantaggio comparato ma anche per via del vantaggio istituzionale comparato che caratterizza le diverse Nazioni (Hall e Soskice, 2001).

Mentre l’assenza d’integrazione politica rende impossibili soluzioni di *first best* che portino ad un’assicurazione reciproca fra i singoli Stati (ovvero ad un utopico welfare state internazionale), la specializzazione produttiva ottimale dovrebbe spingersi fino al punto in cui i *gains from trade* che essa consente sono maggiore dei rischi dovuti alla restrizione del numero di settori produttivi. Tuttavia, mentre i cittadini di un Paese si appropriano privatamente dei benefici della specializzazione, l’assicurazione reciproca fra settori produttivi costituisce un bene pubblico rispetto a cui si determina il classico problema di *free-riding* (Bowles e Pagano, 2003). In assenza di soluzioni di first best, gli Stati Nazionali devono scegliere fra due difficili alternative. L’assenza d’intervento pubblico porta, infatti, ad un rischio troppo elevato dovuto all’ec-

cessiva riduzione del numero di settori produttivi in ciascun Paese. Invece, una politica pubblica di controllo e di limitazione della specializzazione produttiva del Paese è di difficile attuazione e si presta a numerosi rischi di *rent-seeking* da parte d'impresе che farebbero pressione per sopravvivere ben oltre la soglia costituita dalla loro utilità ai fini delle esigenze di assicurazione reciproca fra settori produttivi.

4.2. Omogeneità orizzontale e verticale negli Stati Uniti e nell'Unione Europea

Parziali aggregazioni federali fra Stati possono costituire una via di uscita da questi dilemmi. È tuttavia difficile sfruttare all'interno di queste aggregazioni i rapporti di complementarità e sostituzione fra protezione sociale e omogeneità culturale in un modo simile a quanto avveniva nei tradizionali Stati Nazionali.

Se considerati nel loro insieme, Stati Uniti ed Unione Europea si differenziano secondo due diverse direzioni dai classici Stati Nazionali.

Gli Stati Uniti d'America sono stata la prima aggregazione che ha efficacemente mostrato i vantaggi di mercati più estesi in cui tutte le risorse (in primo luogo il lavoro) aumentano la loro liquidità e il loro valore. Rispetto ai tradizionali Stati Nazionali gli Stati Uniti sono, tuttavia, caratterizzati da una combinazione fra la liquidità delle risorse e protezione sociale che è notevolmente sbilanciata a favore della prima. Mentre l'ampiezza di un mercato e di uno spazio culturale e giuridico omogeneo hanno notevolmente rafforzato la liquidità delle risorse, la stratificazioni di gruppi etnici legati alle successive ondate migratorie hanno limitato la solidarietà economica e la possibilità di adeguati investimenti in protezione sociale. Potremmo affermare che, rispetto ai tradizionali Stati Nazionali, nel caso americano, alla protezione sociale è stata sostituita un'estesa standardizzazione culturale.

L'Europa, considerata nel suo insieme, costituisce un caso polare rispetto agli Stati Uniti. Una maggiore solidarietà sociale all'interno dei singoli Stati (che nascono, nella maggior parte dei casi, come classici Stati Nazionali) si coniuga con una forte diversità linguistica e culturale fra questi Stati. Mentre il processo d'integrazione rischia di rendere sempre meno efficace la protezione sociale offerta dagli Stati Nazionali dell'Unione Europea (e non esiste la possibilità politica di un welfare state europeo), l'Europa non può contare come gli Stati Uniti su una elevata liquidità delle risorse (a causa della forte diversità culturale e linguistica degli Stati della UE). Un'accentuata introduzione di forme di standardizzazione legislativa e culturale, accompagnata da limitazioni della protezione sociale, costituisce nel caso dell'Europa una politi-

ca molto costosa, che può determinare reazioni sempre più forti contro il progetto d'integrazione europea. Mentre la diffusione dell'inglese, i programmi Erasmus, il "Bologna process" e tante altre iniziative favoriscono un utile processo di formazione di un'unica cultura europea, non ci si può dimenticare che molti vedono nella molteplicità delle lingue e delle tradizioni europee un elemento di ricchezza che non andrebbe sacrificato in nome della mobilità e del mercato.

Il classico Stato Nazionale, grazie soprattutto ad un sistema educativo caratterizzato da programmi comuni, era riuscito a ridurre notevolmente sia le differenze culturali "orizzontali" fra aree geografiche diverse sia quelle "verticali" fra gruppi etnici e classi sociali appartenenti ad una stessa area geografica.

Rappresentando il classico Stato Nazionale con il caso (1) della tabella (2), gli Stati Uniti possono essere rappresentati dal caso (2) dove una forte omogeneità culturale orizzontale fra i diversi Stati e regioni del Paese non si accompagna più a quella omogeneità verticale che era una importante caratteristica dei classici Stati Nazionali. In quasi ogni regione del Paese i gruppi etnici sono, infatti, verticalmente divisi in una gerarchia che va dai WASP agli Ispanici e ai Neri. In caso di shock asimmetrici esiste la possibilità di una notevole solidarietà che porta a redistribuzioni fra le diverse regioni del Paese. Tale solidarietà viene ad essere tuttavia seriamente limitata quando le differenze orizzontali coincidono con quelle verticali fra zone abitati da bianchi e da neri⁴. Non è quindi un caso che le garanzie che hanno i cittadini americani rispetto alla perdita del loro lavoro e altri azzardi delle società di mercato sta più nella liquidità dei loro investimenti in capitale umano che in forme di protezione sociale. Infatti l'omogeneità fra gli Stati e i meccanismi di redistribuzione esistenti fra di essi rendono relativamente indifferente in quale regione del Paese vivere mentre la differenziazione etnica, dovuta anche ad immigrazioni relativamente recenti, rende difficile garantire adeguate forme di protezione sociale.

L'Unione europea si differenzia dal classico Stato Nazionale in una direzione opposta rispetto agli Stati Uniti, che può essere rappresentato dalla combinazione fra differenziazione orizzontale e omogeneità verticale (caso (3) della tabella 2). I singoli Stati – che sono stati dei classici Stati Nazionali – sono al loro interno verticalmente più omogenei degli Stati Uniti, ma proprio per questo essi sono orizzontalmente più differenziati fra di loro. Il risultato è che, mentre sono (ancora) possibili delle politiche redistributive all'interno dei singoli Stati, la redistribuzione fra Stati è minima rispetto al caso americano. Frattanto la crescente immigrazione dai Paesi relativamente più poveri del-

⁴ Emblematico a questo proposito è quanto si è verificato in occasione dell'uragano che ha colpito New Orleans.

l'Unione e la forte immigrazione extra-comunitaria potrebbero portare prima o poi alcuni Paesi dell'Unione verso il caso (4) della tabella 2 dove sarebbero assenti entrambi le condizioni che avevano caratterizzato i classici Stati Nazionali. In questa situazione, mentre alcuni cittadini "più cosmopoliti" potrebbero trovare nell'allargamento delle opportunità consentito dall'Unione Europea un compenso sufficiente per l'allentamento della protezione sociale, altri cittadini "più provinciali" soffrirebbero sia per l'aumento di concorrenza dovuto all'immigrazione che per la graduale disintegrazione delle politiche di coesione sociale.

Tab. 2

	Omogeneità Culturale Verticale	Differenziazione Culturale Verticale
Omogeneità Culturale Orizzontale	(1) Solidarietà Sociale e Regionale (Classici Stati Nazionali)	(2) Solidarietà Regionale senza Solidarietà Sociale (Stati Uniti)
Differenziazione Culturale Orizzontale	(3) Solidarietà Sociale senza Solidarietà Regionale (Europa)	(4) Assenza di Solidarietà Sociale e Regionale (Il futuro dell'Europa?)

Riassumendo, possiamo affermare che l'Europa, diversamente dagli Stati Uniti, si trova a non potere sostituire (se non in minima parte) alla protezione sociale un aumento della liquidità delle risorse umane. L'Europa, nel suo complesso, ha quindi necessariamente bisogno di un livello di protezione maggiore. Tuttavia, se si considera l'Europa nel suo insieme, i rapporti di complementarità e sostituzione fra omogeneità culturale e protezione sociale implicano che l'Europa si trova nella paradossale situazione in cui delle forme di protezione sociale europee sono, al momento, estremamente difficili per lo stesso motivo per cui esse sono così necessarie. È l'assenza di omogeneità culturale che rende difficili quelle politiche di protezione sociale che, in Europa, sono particolarmente necessarie per via proprio della diversità culturale e la conseguente illiquidità di molte risorse umane. In Europa la complementarità fra solidarietà economica e omogeneità culturale rende impossibile raggiungere una loro combinazione che sia soddisfacente.

Leggendo il problema corrente dell'Europa come uno squilibrio nel mix di protezione sociale e omogeneizzazione culturale che le istituzioni comunitarie sono in grado di fornire, si può dar conto dell'apparente paradosso che si è manifestato con il referendum francese sulla Costituzione europea, per cui la costituzione europea è stata accusata allo stesso tempo di essere troppo e troppo poco coraggiosa: essa era per gli uni eccessiva, in quanto richiedeva un'accelerazione sul processo di omogeneizzazione, per gli altri insufficiente in quanto non accompagnava la standardizzazione con adeguate politiche di protezione sociale. Si tratta, in effetti, di due facce di uno stesso dilemma.

5. Due visioni del federalismo

Il modello di federalismo che emerge da buona parte degli studi economici sul rapporto tra eterogeneità, articolazione dei livelli di governo e politiche pubbliche si inserisce nella tradizione che partendo da Adamo Smith ha visto nella concorrenza e nel superamento del monopolio il modo migliore per aumentare il benessere sociale. Il decentramento dei poteri dello Stato e la loro reciproca concorrenza in un ambiente in cui la mobilità dei fattori può essere ottenuta semplicemente rimuovendo le barriere monopolistiche sono stati visti come un modo per migliorare l'efficienza.

La concorrenza può offrire una soluzione ingegnosa al problema dell'eterogeneità delle preferenze nella fornitura dei beni pubblici. Tale conclusione è sintetizzata dalla cosiddetta ipotesi (o più pretenziosamente teorema) di Tiebout. A prescindere dall'astrattezza delle ipotesi sottostanti, esso suggerisce che l'articolazione tra giurisdizioni e la mobilità possano attenuare i problemi dati dall'eterogeneità favorendo l'aggregazione degli individui in unità culturalmente omogenee. Quando l'esistenza di un elevato numero di giurisdizioni fosse conciliato con l'esigenza di garantire sufficienti economie di scala ai diversi Stati, le transazioni fra i diversi Stati e individui permetterebbero di aggregare questi ultimi secondo le loro preferenze e caratteristiche etnico-culturali (Alesina e Spolaore, 1997). In ciascuno Stato o giurisdizione il maggior grado di omogeneità degli individui permetterebbe a ciascuno di essi di beneficiare nel modo migliore possibile dei particolari beni pubblici che desidera. Otteniamo, così, un tipico successo della "queen of social sciences": le "economic transactions" generano dei "solved political problems". Se le economie di scala fossero molto contenute, un'offerta sufficientemente differenziata da parti degli Stati renderebbe le decisioni democratiche al loro interno praticamente inutili: la loro concorrenza sarebbe, infatti, la migliore garanzia per il cittadino-consumatore.

Non si può certo escludere che questo meccanismo possa tornare utile (magari in una forma meno estrema) per alcune delle dimensioni dell'eterogeneità individuale che abbiamo esaminato nella seconda sezione. Resta tuttavia il problema che i bassi costi di mobilità (addirittura nulli nel modello) presuppongono che per un buon numero di quelle dimensioni sia stata raggiunta un'omogeneità che permette agli individui di raggrupparsi secondo le altre caratteristiche eterogenee. Sarà, per esempio, possibile spostarsi ad un costo basso in Stati dove l'inquinamento è maggiormente tassato e gli spazi verdi sono più bassi, se in essi esistono una lingua, un sistema di regolazione delle professioni, un sistema scolastico ecc. omogenei a quello di partenza. L'omogeneità di alcune caratteristiche permette di raggrupparsi in giurisdizioni che sono eterogenee secondo altre caratteristiche. È questa duplicità del federali-

smo che porta ad accentuarne l'aspetto "Smithiano" quando queste caratteristiche omogenee comuni possono essere date per scontate, ma che porta invece ad evidenziare un problema che potremmo definire "hobbesiano" quando la questione rilevante è proprio quella della costruzione di un terreno comune in una situazione in cui esistono diversi Stati con interessi spesso contrapposti.

Il caso di federalismo Smithiano è tipico di aggregazioni politiche con una forte omogenea identità nazionale che decentrano alcune funzioni ad unità periferiche. Gli individui possono liberamente muoversi fra gli Stati proprio perché uno Stato (diventato ora Stato federale) ha creato una forte identità comune che per molti versi rende relativamente irrilevanti le identità culturali dei singoli Stati che sono membri della federazione (per esempio, la Repubblica Federale Tedesca) o perché istituzione dei singoli Stati e dello Stato federale hanno proceduto di pari passo (per esempio, gli Stati Uniti d'America). Il problema hobbesiano di limitare la sovranità delle unità periferiche in modo da garantire l'emergere e lo svilupparsi di caratteristiche comuni è stato qui preventivamente risolto dalla pre-esistenza di uno Stato Nazionale (che si trasforma in autorità federale) o dallo sviluppo sincronico di autorità periferiche e federali.

Le radici del federalismo europeo sono, invece, marcatamente hobbesiane e risalgono alla riflessione relativa ai tragici eventi che avevano caratterizzato le due guerre mondiali. Dal confino di Ventotene, Altiero Spinelli e Ernesto Rossi (1944, p. 36) criticavano chi voleva semplicemente restaurare, quando la guerra fosse finita, i regimi democratici europei, senza provare a stringere fra di loro alcun patto federativo:

“Mentre nel campo nazionale, il restauratore intelligente capisce che è necessario non affidarsi semplicemente alla buona volontà dei cittadini, ma provvede a stabilire un saldo corpo di leggi fornite di potere coercitivo onde raffrenare e indirizzare le singole attività, i rapporti fra i vari Stati restano basati esclusivamente sulla buona volontà pacifica di ciascuno di essi, nel presupposto di una completa coincidenza di interesse dei singoli Stati con l'interesse della collettività degli Stati stessi.”

Questa visione estende al livello dell'ordine internazionale quello che era stato il motivo per cui Hobbes aveva auspicato la nascita dello Stato. Come nota Norberto Bobbio (2004, p. XXXV) questa visione vede in Hobbes uno dei suoi punti di riferimento, e prese forma quando, durante la seconda guerra mondiale:

“si fece strada nella mente di alcuni, l'idea centrale che la contraddizione essenziale, responsabile della crisi, delle guerre, delle miserie e degli sfruttamenti che travagliano le nostre società è l'esistenza di Stati sovrani, geograficamente, economicamente, militarmente individuati, considerati dagli altri Stati come concorrenti e potenziali

nemici, viventi gli uni rispetto agli altri in una situazione di *bellum omnium contra omnes* (Spinelli e Rossi, 1944, pp. 3-4)⁵.

Si prende atto del fatto che “l’egual diritto a tutte le nazioni di organizzarsi in Stati indipendenti” ha alla fine portato ad una grave “crisi della civiltà moderna”⁶. Il problema del federalismo diventa quindi quello di limitare la sovranità degli Stati Nazionali e insieme costruire una identità culturale comune che, in parte, sostituisca le ben solide identità degli Stati Nazionali. Il ruolo dello Stato federale, quella omogeneità culturale e legislativa e quella solidarietà economica fra Stati che nel federalismo di tipo Smithiano di matrice americana costituisce un implicito e scontato punto di partenza, diventa il problema centrale del federalismo europeo. In questo caso, il problema non è stato quello di incentivare una concorrenza Smithiana fra Stati ma di limitare una concorrenza hobbesiana fra unità politiche con identità culturali fortemente definite che aveva portato a due guerre mondiali.

Anche se la costruzione europea ha portato e può portare crescenti benefici di tipo Smithiano, il problema centrale dell’Europa resta l’individuazione delle istituzioni che permettano il funzionamento di un mercato comune fortemente integrato e, in particolare, di quelle che avevano assicurato una cultura comune e una adeguata solidarietà economica all’interno degli Stati Nazionali che sono ora membri dell’Unione Europea.

A nostro avviso, l’Europa ha, in primo luogo, bisogno di innescare una dinamica di reciproco rafforzamento fra una moderata standardizzazione culturale e linguistica e una moderata mobilità che non eroda eccessivamente le identità regionali e nazionali. In secondo luogo essa deve attuare delle forme di redistribuzione *fra* Stati europei che siano il naturale complemento ad una crescente specializzazione degli Stati ma che al tempo stesso non mettano in pericolo il processo di formazione di un senso di solidarietà europea. In terzo luogo, essa deve aiutare i welfare state nazionali a garantire i propri cittadini in una situazione in cui l’allargamento del mercato, coinvolgendo in modo asimmetrico i vari fattori, non garantisce una protezione adeguata, ma al contrario sembra aggravare i rischi per gli investimenti in capitale umano. Infine, l’Europa deve sfruttare la forza dell’Euro per lanciare adeguate politiche macroeconomiche che permettano di attuare l’ambiziosa agenda di qualificazione del capitale umano contenuta nell’agenda di Lisbona e, al tempo stesso, a-

⁵ Questo passo, che è parte della prefazione, fu in realtà scritto da Eugenio Colorni e firmato “Il Movimento Italiano per la Federazione Europea”.

⁶ Spinelli e Rossi 1944, p. 9. Spinelli e Rossi sono ben coscienti del fatto che “l’ideologia dell’indipendenza nazionale è stata un potente fattore di progresso”, “ha fatto superare meschini campanilismi” e “ha eliminato molto degli inciampi che circolavano la circolazione degli uomini e delle merci”.

mentare la liquidità del capitale umano che dipende anche e, forse soprattutto, dalla domanda aggregata e dal livello di occupazione (Majocchi, 2005). Tutti questi problemi pongono delicati problemi **Hobbesiana** di (moderati) trasferimenti di sovranità dagli Stati Nazionali all'Unione Europea. Se essi saranno attuati con successo, forse un giorno potremo dire alcuni "solved political problems" hanno poi generato numerose e benefiche "economic transactions".

Commento:
hobbesiani ???

References

- Akerlof G.A., Kranton R.E. (2005) "Identity and the Economics of Organizations", *Journal of Economic Perspectives*, 19, 9-32.
- Alesina A., Glaeser E., Sacerdote B. (2001) "Why doesn't the United States have a European-style Welfare State?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 187-254.
- Alesina A., La Ferrara, E. (2000) "Participation in Heterogeneous Communities", *Quarterly Journal of Economics*, 115, 847-904.
- Alesina A., La Ferrara, E. (2005), "Ethnic Diversity and Economic Performance", *Journal of Economic Literature*, 43, 762-800.
- Alesina A., Spolaore E. (1997) "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1027-56.
- Alesina A., Spolaore E., Wacziarg R. (2000) "Economic Integration and Political Disintegration", *American Economic Review*, 90, 1276-96.
- Anderson B. (1991), *Imagined Communities*, Verso, London.
- Arachi G., D'Antoni M. (2004), "Redistribution as Social Insurance and Capital Market Integration", *International Tax and Public Finance*, 11, 531-547.
- Barr N. (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, 741-803.
- Bobbio N. (2004), Il Federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza, in Edizione anastatica di Altiero Spinelli e Ernesto Rossi (2004), *Il manifesto di Ventotene*, Celid, Torino.
- Bowles S., Pagano U. (2003), Economic Integration, Cultural Standardisation and the Politics of Social Insurance, *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica* n. 408, Università di Siena, Siena. In corso di stampa in Bardhan P., Bowles S., Wallerstein M. (2006), *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton University Press, **LUOGO??**.
- D'Antoni M., Pagano U. (2002), National Cultures and Social Protection as Alternative Insurance Devices, *Structural Change and Economic Dynamics*, 13 367-386.
- Domar E., Musgrave R.A. (1944), "Proportional Income Taxation and Risk Taking", *Quarterly Journal of Economics*, 58, 388-422.
- Easterly W., Levine R. (1997), "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1205-50.
- Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D. (2001), "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State", in P.A. Hall, D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, **Oxford**.
- Fearon J.D. (2003), "Ethnic and Cultural Diversity by Country", *Journal of Economic Growth*, 8, 195-222.
- Gellner E. (1983), *Nations and Nationalism*, Blackwell, Oxford.
- Gellner E. (1998), *Nationalism*, Phoenix, London.
- Gellner E. (1999), "The Coming of Nationalism, and its Interpretation. The Myths of Nation

Commento: ??

Commento: editore

- and Class”, in S. Bowles, M. Franzini, U. Pagano (1999), *The Politics and the Economics of Power*, Routledge, London.
- Greif A. (1993), “Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: the Maghribi Traders’ Coalition”, *American Economic Review*, 83, 525-48.
- Hall P.A., Soskice D. (2001), “An Introduction to Varieties of Capitalism”, in P.A. Hall, D. Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hobsbawm E. (1992), *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hobsbawm E., Ranger I. (1983), *The Invention of Traditions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hong L., Page S.E. (1998), “Diversity and Optimality”, Santa Fe Institute Working Paper 98-08-077.
- Iversen T., Soskice D. (2001) “An Asset Theory of Social Policy Preferences”, *American Political Science Review*, 95, 875-93.
- La Ferrara E. (2004) “Solidarity in Heterogeneous Communities”, in P. Van Parijs (ed.), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, De Boeck, Brussels. Disponibile on line al sito: <http://www.etes.ucl.ac.be/Francqui/Livre/Livre.htm>
- Lerner A. (1972), “The Economics and Politics of Consumer Sovereignty”, *American Economic Review*, 62, 258-66.
- Majocchi A. (2005), “Un prestito europeo per rilanciare la crescita”, *Il Mulino* n. 4.
- Pagano U. (1995), “Can Economics Explain Nationalism?”, in A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Wintrobe (eds.), *Nationalism and Rationality*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pagano U. (2003), Nationalism, Development and Integration: the Political Economy of Ernest Gellner, *Cambridge Journal of Economics*, 27, 5, 623-46.
- Pagano U. (2004), “Cultural Diversity, European Integration and the Welfare State”, in P. Van Parijs (a cura di), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, De Boeck, Bruxelles. Disponibile on line al sito: <http://www.etes.ucl.ac.be/Francqui/Livre/Livre.htm>
- Robbins L. (1937), *Economic Planning and International Order*, Macmillan, London. Ristampato in Pinder J. (ed.) (1998), *Altiero Spinelli and the British Federalists*, Federal Trust, London, 49-60.
- Sinn H.-W. (1995), “A Theory of the Welfare State”, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 495-526.
- Sinn H.-W. (1996), “Social Insurance, Incentives and Risk Taking”, *International Tax and Public Finance*, 3, 259-80.
- Spinelli A., Rossi E. (1944), *Problemi della Federazione Europea*. Edizione del Movimento della Federazione Europea. Ristampa anastatica in Altiero Spinelli e Ernesto Rossi (2004), *Il manifesto di Ventotene*. Celid, Torino.
- Williamson O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.
- Van Parijs P. (2003), “Must Europe be Belgium? On Democratic Citizenship in Multilingual Polities”, in corso di pubblicazione in I. Hampsher-Monk (ed.), *The Demands of Citizenship*, Cassel, London.
- Van Parijs P. (2004), “Cultural Diversity Against Economic Solidarity?”, in P. Van Parijs (ed.), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, De Boeck, Bruxelles.

Abstract

The paper discusses and integrates two different perspectives on the relation between cultural diversity and economic relations. The first considers cultural diversity as exogenous, and studies how this can be an obstacle to economic development and redistribution, and how it can explain the characteristics and the evolution of economic and political institutions. The second emphasizes that economic relations require some preconditions – among them cultural homogeneity – that are themselves the outcome of a political process. The latter perspective allows a better understanding of the recent evolution in the relation between international integration and welfare policies. In particular, the creation of a common culture and common European institutions must be recognized as a precondition to mobility and exchange; it cannot be taken for granted, as it happens when a purely competitive view of the relation among states is adopted.

JEL Classification: HO

Dipartimento di Economia Politica, Università di Siena
Dipartimento di Economia Politica, Università di Siena

Keywords: cultural heterogeneity, welfare policies, economic integration