

Lo Stato post-Covid

di Daron Acemoglu

Pubblicato il 5 giugno 2020 su Project Syndicate
Traduzione di Matteo Negrini

Il mondo sta vivendo uno dei momenti di maggior cambiamento degli ultimi 75 anni. Le conseguenze sociali, economiche e politiche della crisi Covid-19 sono già ora di grande portata ma, molto probabilmente, hanno appena iniziato a farsi sentire. Negli Stati Uniti, da metà marzo, oltre 40 milioni di lavoratori hanno fatto richiesta del sussidio di disoccupazione e sempre più famiglie si sono ritrovate sull'orlo della povertà.

In tutto il mondo, altri milioni si trovano ad affrontare condizioni ancora più precarie, con 40-60 milioni di persone che scenderanno al di sotto della soglia di povertà estrema (vale a dire con un reddito inferiore a \$ 1,90 al giorno).¹

La maggior parte dei governi si è dimostrata pericolosamente impreparata alla crisi, che ha messo in luce profonde debolezze nei sistemi sanitari pubblici e nelle reti di sicurezza sociale, sia nei paesi ricchi, sia in quelli poveri.

Le tensioni sociali e politiche, che hanno sobbollito a lungo sotto la superficie dell'ordine economico globale, hanno iniziato ad esplodere, come hanno chiaramente evidenziato le proteste negli Stati Uniti seguite all'uccisione di un afroamericano disarmato, George Floyd, da parte di quattro poliziotti di Minneapolis.

Com'è stato ampiamente notato, il numero inaccettabilmente elevato di decessi da Covid-19, specialmente negli Stati Uniti e nel Regno Unito, è strettamente legato ai grotteschi livelli di disuguaglianza presenti in entrambi i Paesi.

Poco prima della pandemia, il 12-15% della popolazione statunitense riceveva assistenza alimentare, più del 42% degli adulti era qualificato come obeso, quasi il 9% della popolazione era ancora privo di assicurazione sanitaria e il 20% era coperto da *Medicaid* (l'assicurazione sanitaria per i poveri, fornita dal governo).

Oggi, a causa della pandemia, assistiamo ad una crescita del ruolo del governo nel settore dell'economia ad un ritmo e su una scala che non ha precedenti nei tempi moderni.

Ironia della sorte, nonostante il picco della polarizzazione e la mancanza di fiducia nelle istituzioni governative, molti commentatori vorrebbero che lo Stato avesse ancora più potere per imporre comportamenti, raccogliere informazioni private e costringere le persone a sottoporsi a test e quarantene.

La prima volta come tragedia²

Le condizioni in cui ci troviamo corrispondono a ciò che James A. Robinson³ ed io definiremmo un "momento critico".

Nel nostro libro del 2012 *Perché le nazioni falliscono*⁴ descriviamo simili scenari storici, ove una grande instabilità apre la strada ad importanti cambiamenti istituzionali senza, però, che vi siano certezze sulla possibile direzione di tali cambiamenti.

A seconda delle loro istituzioni, delle strutture di potere, dei leader politici e di altri fattori, in tali contesti, le società possono prendere direzioni profondamente diverse.

La Storia e le condizioni attuali suggeriscono quattro possibilità, ognuna con implicazioni economiche, politiche e sociali molto diverse.



Il primo è la “*tragica ordinaria amministrazione*”, in cui, parafrasando Karl Marx, semplicemente si ripete la storia di un presente disfunzionale.

In questo scenario, non si fa alcun serio tentativo di riformare le istituzioni in crisi o di affrontare le disuguaglianze economiche e sociali ormai endemiche.

Nel processo decisionale non si dà maggiore importanza alle competenze e alla scienza, né si adottano misure per aumentare la resilienza dei sistemi economici, politici e sociali.

Semplicemente, si accetta che l’attuale polarizzazione diventi sempre più profonda e che la fiducia dei cittadini collassi.

Se i nostri leader non riusciranno a comprendere la gravità del problema o se noi non troveremo il modo di pretendere da loro le riforme necessarie, è molto probabile che imboccheremo questa strada.

Inutile dire che le conseguenze di una *tragica ordinaria amministrazione* sarebbero terribili.

Covid-19 non sarà certo l’ultima emergenza pubblica con cui ci confronteremo in questo secolo, o anche solo in questo decennio, e noi avremo ereditato dalla crisi attuale un governo molto più grande e con più potere ma senza la capacità o la volontà di usare le sue risorse per affrontare i dilaganti mali sociali.

Ciò alimenterebbe ulteriore malcontento e maggiore alienazione, dato che si allargherebbe il divario percepito tra il potere del governo e la sua capacità di rispondere alle esigenze delle persone.

La parte “tragica” di questo percorso emergerebbe nel momento in cui ci rendessimo conto che l’ordinaria amministrazione non ce la fa ad andare avanti.

In una maniera o nell’altra, la politica democratica inizierebbe a sgretolarsi e, per andare a colmare il vuoto, potrebbe venir fuori qualcosa di persino peggiore del nazionalismo populista.

Ripresa con caratteristiche cinesi?

Il secondo percorso possibile è il modello “*China-lite*”, che diventa sempre più probabile a causa del momento “hobbesiano” che stiamo vivendo.

Scrivendo durante la guerra civile inglese (1642-1651), Thomas Hobbes credeva che qualsiasi popolazione umana avesse bisogno di uno Stato onnipotente per proteggere le persone l’una dall’altra. La società, sosteneva, avrebbe prosperato se avesse sottomesso la sua volontà al Leviatano.⁵

In tempi di profonda incertezza, quando è necessario un coordinamento e una *leadership* di alto livello, il primo istinto di molte persone è ricorrere nuovamente a soluzioni hobbesiane.

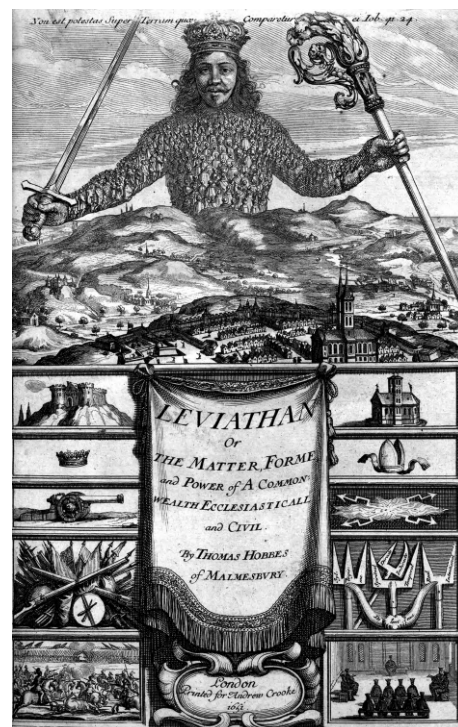
Nel caso della pandemia di Covid-19, una delle lezioni più ovvie della crisi è che per gestire le emergenze su larga scala sia necessario un governo con molto potere.

Ma come sarebbe un governo del genere?

La Cina contemporanea ne è un esempio.

In questo scenario, le democrazie occidentali tenterebbero di emulare la Cina, preoccupandosi meno dei temi della privacy e della sorveglianza e, al contempo, consentendo un maggiore controllo dello Stato sulle aziende private.

Del resto, una delle narrazioni comuni emerse dalla pandemia è che il preesistente sistema di sorveglianza interna e controllo sociale abbia permesso alla Cina di rispon-



Frontespizio del Leviatano di Thomas Hobbes



dere al virus più velocemente e molto più efficacemente degli Stati Uniti. Si potrebbe anche immaginare che i cittadini delle economie avanzate decidano che la *governance* democratica sia troppo inefficiente o ingombrante per affrontare le sfide di un mondo globalizzato e interconnesso.

Tuttavia, il modello "*China-lite*" non necessita di una scelta consapevole: potremmo anche inciamparci senza volerlo.

L'esperienza delle due guerre mondiali del ventesimo secolo dimostra che una volta che la spesa e la tassazione del governo aumentano, tendono poi a restare ai livelli più alti raggiunti.

Lo stesso vale per altre forme di potere dello Stato.

Negli Stati Uniti, una volta creati l'FBI e la CIA e dotati di ampie capacità di sorveglianza e controllo, non c'erano molte probabilità che queste agenzie rinunciassero a quei poteri. Nonostante le riforme degli anni '70 - fatte in seguito a rivelazioni di abusi diffusi e di un'indagine del Senato - l'apparato della Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti si è drammaticamente espanso dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

Ciò non significa che un Paese come gli USA possa trasformarsi dall'oggi al domani nella Cina.

Potrebbe, però, arrivare un momento in cui, poco per volta, si superi una soglia non contrassegnata: quando il suo regime di sorveglianza sulla popolazione, le leggi e le convenzioni sulla privacy e le politiche economiche cominceranno a somigliare più a quelle della Cina di oggi che non a quelle americane di qualche decennio fa.

A questo punto, gli Stati Uniti si trasformerebbero in una versione "imbastardita" della Cina perché, probabilmente, non avrebbero la capacità statale cinese sviluppatasi in più di due millenni e mezzo.

Ad esempio, una *governance* meno democratica potrebbe andare di pari passo con un'azione burocratica meno efficace e più arbitraria in molti settori.

Anziché il dispotismo soffocante ma - generalmente - competente dello Stato cinese, gli Stati Uniti potrebbero finire per operare come un ipertrofico Dipartimento della Motorizzazione Civile (*DMV - Department of Motor Vehicles*), una delle burocrazie notoriamente più inefficienti che si possano trovare nei 50 Stati degli USA, magari con casuali "perturbazioni" provenienti da account Twitter presidenziali.

Inevitabilmente, questo tipo di Stato fallirebbe, innescando dinamiche di gioco simili a quelle associate allo scenario della "*tragica ordinaria amministrazione*".

Così parlò Zuckerberg ⁶

La terza traiettoria porta al dominio della tecnologia, o "*servitù digitale*".

Per tornare all'esempio degli Stati Uniti, immaginiamo che l'America, come società, riconosca la necessità di un coordinamento diffuso, ma abbia perso ancor più fiducia nel governo e nelle istituzioni pubbliche a causa dello spettacolare fallimento dell'amministrazione Trump nel gestire la crisi Covid-19.

Più o meno automaticamente, gli americani si affiderebbero a società private come Apple e Google, che potrebbero intervenire per gestire i test, la tracciabilità dei contatti e altre misure in risposta alla pandemia in modo molto più efficiente di quanto non abbia fatto il governo.

In effetti, Apple e Google hanno già annunciato una *partnership* tra di loro per tracciare i contatti virali attraverso i dispositivi mobili iOS e Android.

Sempre gli stessi giganti tecnologici stanno già offrendo le innovazioni creative necessarie per sostenere molte attività economiche durante i periodi di *lockdown* e di distanziamento sociale.

Oltre alle maggiori opzioni di comunicazione e di intrattenimento *online* per sollevare il pubblico da una noia debilitante, l'intelligenza artificiale e i progressi nelle tecnologie di automazione promettono di consentire alle fabbriche, agli impianti di lavorazione della carne e a molti altri siti produttivi di fondamentale importanza di continuare a operare su larga scala.



Man mano che un numero sempre maggiore di queste tecnologie arriverà a sembrare indispensabile, le aziende private retrostanti accumuleranno sempre più potere e, in assenza di una valida alternativa statale, l'opinione pubblica non avrà molte obiezioni da fare.

Ovviamente, quelle stesse aziende continuerebbero a raccogliere dati personali e a manipolare il comportamento degli utenti, ma dovrebbero preoccuparsi sempre meno del governo, che diventerebbe una sorta di ancella sottomessa alla Silicon Valley.

Col tempo, i "campioni dell'economia pandemica" crescerebbero molto, molto di più, esacerbando le condizioni preesistenti come, ad esempio, la crescente disuguaglianza. La Silicon Valley proporrebbe quindi le sue soluzioni, spingendo per un reddito di base universale, scuole private e più *e-government*.

Tuttavia, dato che queste azioni si limiterebbero soltanto a nascondere i problemi sottostanti, è probabile che col tempo finiscano per causare malcontento e frustrazione ancora maggiori.

Le schiere crescenti di disoccupati si accontenterebbero di una miseria mensile, in assenza di reali prospettive economiche? Probabilmente no.

A lungo termine, il terzo percorso arriverebbe alla stessa destinazione distopica dei primi due.

Il nuovo-vecchio stato sociale

Per fortuna, la quarta opzione - lo "*stato sociale 3.0*" - potrebbe portare ad una prospettiva più radiosa.

La prima versione dello stato sociale scaturì dalla Grande Depressione e dalla Seconda Guerra Mondiale.

Negli Stati Uniti, si caratterizzò per politiche come la previdenza sociale e l'assegno di disoccupazione e, in seguito, fu potenziato negli anni '60 con programmi aggiuntivi come *Medicaid* e *Medicare* (l'assicurazione sanitaria pubblica per gli anziani sopra i 65 anni).

La versione 2.0 giunse negli anni '80, con l'arrivo al potere di Ronald Reagan negli Stati Uniti e di Margaret Thatcher nel Regno Unito e, successivamente, con il crollo dell'Unione Sovietica.

In molte parti dell'Occidente, in particolare negli Stati Uniti e nel Regno Unito, lo stato sociale 2.0 ha comportato un declassamento: una versione indebolita e meno efficace di ciò che si aveva prima, con molte vecchie tutele - come i sindacati - svuotate o neutralizzate.

Per anticipare ciò che potrebbe - e dovrebbe - venire dopo, bisognerebbe partire dalla comprensione delle attuali esigenze.

Chiaramente, molte economie avanzate hanno necessità di una rete di sicurezza sociale più forte, un migliore coordinamento, una regolamentazione più intelligente, un governo più efficace, un sistema sanitario pubblico decisamente migliore e, nel caso degli Stati Uniti, forme di assicurazione sanitaria più affidabili ed eque.

Praticamente tutti concordano sul fatto che i governi debbano assumersi maggiori responsabilità, diventando anche più efficienti.

Sicuramente diventerà, in qualche modo, permanente l'aumento della spesa, della regolamentazione, della fornitura di liquidità e di altri interventi dovuti alla pandemia (anche se, alla fine, ciò implicherà una maggiore tassazione).

Questo governo più "ampio" sarebbe, però, sostanzialmente diverso dallo Stato burocratico immaginato nello scenario cinese.

Man mano che lo Stato diventasse più forte, anche le istituzioni democratiche e i meccanismi di partecipazione politica si adeguerebbero per monitorare le sue azioni e renderlo responsabile.

Per essere chiari, gli altri tre scenari sono assolutamente possibili e lo *stato sociale 3.0* potrebbe essere solo una mera illusione.

Tuttavia vale la pena di notare che qualcosa di molto simile è già accaduto in passato.

Come Robinson ed io mostriamo nel nostro libro più recente, *The Narrow Corridor* ⁷,



questo quarto percorso è la strada più comune e diretta per raggiungere, contemporaneamente, uno Stato realmente capace, la democrazia e la libertà.

L'ascesa dello stato sociale 1.0 illustra chiaramente questa dinamica (proprio come il fallimento dello stato sociale 2.0 dimostra cosa può accadere quando si persegue l'efficienza a scapito di un più ampio coinvolgimento sociale).

Prima degli anni '30, non esistevano reti di sicurezza sociale in nessuna parte nel mondo e la capacità normativa del governo era limitata.

La Grande Depressione e la Seconda Guerra Mondiale, però, cambiarono tutto.

Nel 1942, William Beveridge della London School of Economics guidò un comitato governativo nella stesura dell'ormai famoso *Rapporto Beveridge*, che offriva una visione per uno stato sociale britannico che avrebbe assicurato nel dopoguerra la sicurezza sociale, l'assistenza sanitaria e altri beni di base per tutti i cittadini.

All'epoca, alcuni critici reagirono con orrore a queste proposte.

L'economista Friedrich von Hayek - ai tempi, appena arrivato da Vienna per insegnare alla London School of Economics - vide il moderno stato sociale come un passo verso il totalitarismo. Credeva che il ruolo dei governi nel controllo dei mercati e nella fissazione dei prezzi, così come previsto dal *Rapporto Beveridge*, potesse mettere la società sulla "strada della servitù".

Ma Hayek aveva torto. Prima in Svezia, a partire dal 1932, e poi nel resto della Scandinavia, nell'Europa occidentale e negli Stati Uniti, lo Stato ha assunto maggiori responsabilità ed ha ampliato il suo raggio d'azione e, tuttavia, la democrazia è diventata ancor più profonda e la partecipazione politica popolare si è ampliata.

L'unica strada da seguire

Oggi, si è sempre più dell'idea che siano necessarie istituzioni migliori e più responsabili, nonché un modo più equo di condividere i vantaggi derivanti dal progresso tecnologico e dalla globalizzazione.

Voci da sinistra e da destra sostengono, non senza ragione, che il gioco sia truccato a beneficio di una schiera piccola - ma potente e ben collegata - in cima alla piramide del reddito e della ricchezza.

Soprattutto ora che il mondo è assillato da una pandemia, cresce la consapevolezza che i nostri sistemi siano troppo fragili e vulnerabili per affrontare le sfide del ventunesimo secolo.

Anche se molti Paesi sono lontani dal raggiungere un consenso su come dovrebbe essere un futuro migliore, riconoscere il problema è sempre il primo passo per costruire qualcosa di meglio.

Crede che possa esistere un nuovo, migliore stato sociale non è una fantasia.

Sarebbe, però, ingenuo immaginare che possa realizzarsi facilmente.

Figuriamoci emergere da solo.

Gli sforzi per rafforzare la democrazia e la responsabilità devono andare di pari passo con l'aumento delle responsabilità dello Stato. Trovare il giusto equilibrio sarebbe difficile anche nei periodi migliori.

In un momento di ineguagliabile polarizzazione, sgretolamento delle norme democratiche e riduzione delle capacità istituzionali, uno stato sociale riformato e rinnovato è davvero un obiettivo ambizioso ma, come per la generazione della Seconda Guerra Mondiale, non abbiamo altra scelta che provare.

Daron Acemoglu insegna economia al MIT (*Massachusetts Institute of Technology*).

Vincitore nel 2005 della John Bates Clark Medal, è attualmente fra i cinque economisti più citati nel mondo.



Note del traduttore

- 1 Fonte: Banca Mondiale [<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>]
- 2 L'autore fa riferimento alla famosa frase «*the first time as tragedy, the second time as farce*» [la prima volta come tragedia, la seconda come farsa] tratta da "Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte" di Karl Marx (1852), ove il filosofo, commentando la presa del potere di Napoleone III, ne sminuisce sarcasticamente la figura rispetto a quella dello zio: « *Hegel remarks somewhere that all great world-historic facts and personages appear, so to speak, twice. He forgot to add: the first time as tragedy, the second time as farce.*» [Hegel nota in un passo delle sue opere che tutti i grandi fatti e i grandi personaggi della storia universale si presentano, per così dire, due volte. Si è dimenticato di aggiungere: la prima volta come tragedia, la seconda come farsa.]
- 3 James Alan Robinson (nato nel 1960) è un economista britannico che attualmente insegna presso l'*Harris School of Public Policy* dell'Università di Chicago. È direttore del Pearson Institute for the Study and Resolution of Global e dal 2004 al 2015 ha insegnato ad Harvard.
- 4 Daron Acemoglu e James A. Robinson, *Perché le nazioni falliscono: Alle origini di prosperità, potenza e povertà* (2012), trad. it. Il Saggiatore, Milano 2013.
- 5 Il Leviatano è una creatura mostruosa e temibile presente in diversi contesti culturali e biblici, che qui rappresenta lo Stato. "*Il Leviatano, o la materia, la forma e il potere di uno stato ecclesiastico e civile*" ("*Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil*", generalmente abbreviato in "*Leviathan*") di Thomas Hobbes fu pubblicato nel 1651.
- 6 È qui chiaro il riferimento dell'autore all'opera di Friedrich Nietzsche, con Mark Zuckerberg (co-fondatore, presidente e amministratore delegato di Facebook) ironicamente associato alla figura del profeta Zarathustra.
- 7 Daron Acemoglu e James A. Robinson, *The Narrow Corridor: How Nations Struggle for Liberty*, Penguin Random House, New York 2019.