

BEATRICE MAGNI E FRANCESCA PASQUALI

**IL WELFARE STATE.
UNA PROSPETTIVA NORMATIVA**

**WORKING
PAPERS** **W**

WP-2WEL 1/12

In partnership con

© 2012 Beatrice Magni, Francesca Pasquali e 2WEL • Centro Einaudi

Beatrice Magni è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano, dove insegna Filosofia politica. Tra i suoi temi di ricerca vi sono: teorie, problemi e pratiche del pluralismo, il conflitto politico come ambito di giustificazione e fondazione della sfera pubblica, criteri di cittadinanza critica, questioni di giustizia e di ingiustizia.

e-mail: beatrice.magni@unimi.it

Francesca Pasquali è assegnista di ricerca in Filosofia politica presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca vertono principalmente su questioni di carattere metateorico e metodologico nel campo della filosofia politica, quali la tensione tra desiderabilità e praticabilità dei modelli normativi, il confronto tra teorie idealiste e realiste, il rapporto tra fatti e principi e la relazione tra approcci normativi ed empirici.

e-mail: francesca.pasquali@unimi.it

Il progetto **Percorsi di secondo welfare**, diretto da Franca Maino (Dipartimento di Scienze sociali e politiche, Università di Milano) con la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera (Centro Einaudi e Università di Milano), è realizzato dal Centro Einaudi in partnership con ANIA, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione con il Sud, KME Group, Luxottica e Corriere della Sera.

Avviato nel maggio 2011 con l'obiettivo di ampliare e approfondire il dibattito sulle trasformazioni dello stato sociale in Italia, il progetto guarda in particolare alle misure e alle iniziative cosiddette di «secondo welfare» (realizzate cioè da soggetti privati: imprese, fondazioni, associazioni, enti del terzo settore). L'attività è costruita a partire da una raccolta sistematica di dati volta a caratterizzare e monitorare le esperienze in corso. Ricognizione e analisi dell'esistente sono infatti essenziali per promuovere valutazioni d'impatto capaci di fornire uno stimolo non solo al dibattito ma alla concreta promozione del secondo welfare.

Nell'autunno 2011 è stato aperto un sito web – www.secondowelfare.it –, raggiungibile anche dal sito www.centroeinaudi.it. È attiva una newsletter informativa e, dalla fine del 2012, viene pubblicata una serie di *Working Papers*. Un rapporto finale uscirà nell'autunno del 2013.

2WEL, Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi

Via Ponza 4 • 10121 Torino

telefono +39 011 5591611 • e-mail: segreteria@centroeinaudi.it

www.secondowelfare.it • www.centroeinaudi.it

INDICE

IL WELFARE STATE. UNA PROSPETTIVA NORMATIVA	5
1. Introduzione	5
2. Perché il welfare state richiede una giustificazione?	7
3. Benevolenza o giustizia?	8
4. Diritti sociali e cittadinanza	12
5. Responsabilità e merito	15
6. Considerazioni di efficienza	18
7. Le <i>market failures</i> : cenni	21
8. Libertà, eguaglianza delle opportunità, comunità	23
9. Conclusioni: ripensare il welfare?	26
Riferimenti bibliografici	34

PAROLE CHIAVE

welfare state, giustizia, diritti sociali, cittadinanza, responsabilità, efficienza, libertà, uguaglianza

ABSTRACT

IL WELFARE STATE. UNA PROSPETTIVA NORMATIVA

Le critiche avanzate nei confronti del modello tradizionale di welfare state ne evidenziano sia l'insostenibilità in termini economici sia gli effetti perversi che produce o può produrre: occorre quindi ripensare tale modello. Il paper ripercorre le ragioni di carattere normativo a sostegno dell'intervento pubblico nel settore del welfare, sottolineando che, dal secondo dopoguerra in poi, l'erogazione di servizi sociali non risponde più a istanze umanitarie, ma diventa a pieno titolo una questione di giustizia. L'intervento pubblico nel settore del welfare è infatti giustificato attraverso il richiamo a diritti sociali o a diritti di cittadinanza e le politiche sociali assumono la funzione di controbilanciare i rischi legati ai cicli vitali, alla malattia e all'economia di mercato, rischi rispetto ai quali gli individui non sono responsabili e dai quali devono quindi essere protetti. Inoltre, l'intervento pubblico nel welfare trova una giustificazione nella sua capacità di far fronte ai fallimenti del mercato, garantendone l'efficienza e preservandolo come sfera di libertà all'interno della quale gli individui possono esercitare la propria autonomia. Le politiche sociali sono state giustificate anche con riferimento a finalità redistributive ed egualitarie o alla necessità di sottrarre alcuni ambiti, quali la sanità o l'educazione, alla logica del mercato per assicurare l'uguaglianza delle opportunità. Questi sono gli ingredienti normativi da tenere presenti nel ripensare il welfare state alla luce di una duplice esigenza: 1) rispettare limiti di spesa che sono oggi più ristretti, 2) mettere a punto modalità di erogazione dei servizi sociali che evitino gli esiti perversi di cui sopra, quali la deresponsabilizzazione e lo stato di dipendenza dei beneficiari di politiche sociali. Come il paper segnala, ci sono punti di tensione sia tra i diversi principi normativi su cui la giustificazione del welfare state si fonda (libertà e uguaglianza), sia tra le varie finalità che persegue (soddisfare bisogni e garantire l'efficienza del mercato), così come tra i differenti valori che promuove (giustizia e solidarietà). Tali tensioni rendono il welfare state particolarmente vulnerabile alle critiche, ma questo non significa che non sia possibile rintracciare criteri e valori condivisi o condivisibili, che ne giustificano la persistenza. Il welfare state rappresenta il tentativo di trovare un equilibrio tra valori e principi propri della tradizione pubblica delle società liberali e democratiche, dalla libertà all'uguaglianza, dalla solidarietà all'efficienza. Si tratta, dunque, di trovare nuovi fondamenti teorici e normativi e un nuovo punto di equilibrio, capace di configurare una nuova forma e formula di welfare state, alla luce delle sfide che deve e dovrà affrontare.

IL WELFARE STATE. UNA PROSPETTIVA NORMATIVA

1. INTRODUZIONE

Non esiste una definizione standard di stato sociale, o welfare state. Il welfare state ha assunto fisionomie differenti che rispecchiano le diverse culture pubbliche e le diverse dinamiche sociali o politiche dei paesi in cui si è sviluppato. Benché esista un generale accordo minimo sul fatto che le democrazie occidentali – perlomeno nel periodo che va dalla fine della Seconda guerra mondiale agli anni Settanta – possano essere definite come welfare states, ogni tentativo di definire le caratteristiche di questo modello spesso si rivela particolarmente complesso, data la natura contemporaneamente empirica e normativa del fenomeno. Il welfare state è stato ricorrentemente identificato con politiche sociali, elaborate dal sistema politico (Boulding 1966); il welfare è stato considerato – come si vedrà nei prossimi paragrafi – come parte dei diritti sociali di cittadinanza (Marshall 1950); Richard Titmuss, per esempio, considera il welfare state come un modello strutturale di società, in grado di tradurre bisogni in principi allocativi, e il cui scopo dovrebbe essere un miglioramento in termini, anche, di inclusione sociale (Titmuss 1976). Il welfare state potrebbe essere identificato anche con un metodo per garantire solidarietà e coesione sociale (Wilensky e Lebeaux 1958), o «dignità umana, uguaglianza, libertà, democrazia, sicurezza, solidarietà, ed efficienza economica» (Furniss e Tilton 1977). Se l'elemento comune alle suddette versioni di welfare state è la nozione di allocazione di benefici, da una collettività ai suoi membri, attraverso trasferimenti unilaterali di risorse, o altri mezzi di scambio che esulano in qualche modo dalle logiche di mercato¹, sembra plausibile tuttavia

¹ I benefici in questione sono rivolti a bisogni socialmente legittimati, nel senso che la possibilità di accedere ai benefici potrebbe non dipendere dagli effettivi bisogni degli individui, né l'eleggibilità dei bisogni stessi essere determinata dalle preferenze dei singoli. È il sistema pubblico a selezionare, in alcuni casi in chiave paternalistica, quali bisogni sono rilevanti (Davis 1989). Il rapporto tra preferenze e bisogni individuali, e la conseguente tensione tra autonomia dei singoli e paternalismo, rappresentano un dilemma cruciale in ogni giustificazione di principi di welfare (e di welfare state). Una prospettiva paternalistica implica un conflitto tra il diritto dei singoli ad una qualche misura di benessere, definita in termini oggettivi, e il loro diritto a determinare autonomamente cosa sia meglio per loro (sul punto, cfr. Reamer 1990). L'elemento normativo in questione, in questo caso, è come riuscire a provvedere ad una certa misura di cura e di assistenza verso i soggetti in bisogno, pur mantenendo un certo grado di rispetto verso la loro libertà in quanto cittadini. In altri termini, qualsiasi versione di welfare state, sotto forma di istituzioni, benefici, servizi, genera un potenziale conflitto tra un principio di assistenza e di cura, e un principio di autonomia. Sul punto, e sulla più generale tensione normativa tra idea di eguaglianza e libertà che sarà ripresa nel penultimo paragrafo, cfr. anche Beauchamp 1991.

osservare come, anche in termini concettuali, non sia semplice definire il welfare state in modo non controverso.

Ad un primo livello di analisi, è possibile concettualizzare il welfare state come un insieme di servizi e interventi pubblici volti a promuovere il benessere individuale. Tuttavia, anche una simile definizione si presta a interpretazioni diverse e solleva varie questioni di carattere normativo. Per esempio, se si tenta di rendere la definizione più specifica, ci si imbatte subito nel problema di individuare un'adeguata concezione di benessere individuale – ne esistono diverse, nessuna è priva di elementi controversi e nessuna è unanimemente accettata² – e di chiarire se l'intervento pubblico nel settore del welfare sia finalizzato a garantire a tutti un uguale livello di benessere oppure uno standard minimo che consenta agli individui di condurre una vita dignitosa. Inoltre, sempre in una prospettiva normativa, si tratterà di capire se interventi pubblici nel settore del welfare, interventi a favore di individui non in grado di provvedere autonomamente al proprio benessere, siano richiesti da motivi umanitari o da ragioni di giustizia. In particolare, se il welfare pubblico risponde a istanze di giustizia, sarà necessario rintracciare le ragioni per cui lo stato dovrebbe tutelare chi si trova in situazione di bisogno.

Si tratterà di affrontare, quindi, la questione della responsabilità individuale o di identificare valori condivisi che giustifichino un intervento pubblico in questo settore. In ogni caso, soprattutto in un'ottica liberale, il welfare state sembra richiedere una giustificazione, perché, essendo finanziato attraverso il prelievo fiscale obbligatorio, ha carattere coercitivo. Il tipo di giustificazione appropriata varia a seconda che la promozione del benessere individuale sia assunta come finalità – e si adotti dunque un approccio strumentale – o che essa sia vista come espressione di alcuni valori – quali solidarietà, eguaglianza, libertà – o come mezzo per promuovere simili valori. Le prossime pagine intendono offrire una rassegna delle questioni normative rilevanti, mettendo in luce diverse possibili giustificazioni per il welfare state. Il primo passo per affrontare questi aspetti consiste nel chiarire in modo più puntuale perché il welfare state richieda una giustificazione.

² La parola *welfare* identifica un ambito particolarmente contestato e contestabile del panorama concettuale delle scienze sociali, ed è stata, storicamente e normativamente, mappata in modi diversi e peculiari, da economisti, filosofi, teorici della politica, studiosi di policy. Ogni mappa concettuale, a seconda della prospettiva di analisi, pone il welfare in tensione con altri criteri di tipo normativo, quali prospettive di giustizia, uguaglianza, diritti, bisogni. Mappe molteplici, che disegnano un quadro plurale intorno ad un medesimo concetto. Per approfondire la distinzione tra idea di welfare e welfare state, cfr. Hamlin 2008. La tensione tra welfare e welfare state può essere ricondotta, in sintesi, a tre punti critici principali: cosa si intende per welfare, e come una determinata definizione di welfare possa giustificare una determinata versione di welfare state (ruolo del welfare nel welfare state); cosa si intende per welfare state, e come una determinata interpretazione del ruolo del welfare state possa modificare o accreditare determinate visioni di welfare (effetti del welfare state sul welfare); che relazioni intercorrono tra idea di welfare e idea di eguaglianza, spesso compresenti nel discorso pubblico in merito al welfare state.

2. PERCHÉ IL WELFARE STATE RICHIEDE UNA GIUSTIFICAZIONE?

Il welfare state è sotto attacco da vari fronti e per vari motivi. Ne vengono evidenziate tanto l'insostenibilità in termini economici, quanto gli effetti perversi che produce o può produrre. Tuttavia, anche in una situazione ideale, in cui un'economia florida e in espansione permettesse un gettito fiscale appropriato a coprire le spese necessarie alla fornitura di servizi sociali, a fronte di un prelievo fiscale non opprimente, e in cui tali servizi non avessero effetti controproducenti, il welfare state richiederebbe una giustificazione. In primo luogo, infatti, il welfare state implica una dimensione coercitiva che, in un'ottica liberale, richiede un impegno giustificativo: i servizi e gli interventi nel settore del welfare sono finanziati attraverso il prelievo fiscale *obbligatorio*. Inoltre, il welfare state ha effetti redistributivi, che possono essere più o meno accentuati a seconda delle politiche in questione – possono cioè essere verticali (tra classi sociali distinte), orizzontali (all'interno di un determinato gruppo sociale)³, o territoriali (tra contesti che sperimentano livelli differenziati di capacità produttiva di risorse) –, e che devono essere a loro volta giustificati. È necessario spiegare perché individui che possono autonomamente provvedere al proprio benessere dovrebbero rinunciare a parte dei propri vantaggi a beneficio di individui che non sono in grado di soddisfare i propri bisogni. Inoltre, se si considera il welfare state come un insieme di interventi e servizi volti alla promozione del benessere individuale, è opportuno segnalare che non è solo lo stato a offrire servizi di questo tipo. Concorrono alla promozione del benessere individuale anche altri attori e settori: il mercato, la società, per esempio attraverso associazioni volontarie, e la famiglia. Dato che l'intervento pubblico nella sfera del welfare tende a sostituirsi all'operato di altri attori, a controbilanciarlo o a regolarlo, si tratta di specificare perché il compito di intervenire nel settore del welfare spetti proprio allo stato. Infine, l'intervento pubblico comporta una tendenza all'uniformità, sia in termini di regole – si pensi per esempio all'età pensionabile – sia in termini di offerta di servizi – il servizio sanitario nazionale, per esempio, offre, almeno in linea teorica, uno stesso pacchetto di servizi e un certo standard di qualità. In questo modo, l'intervento pubblico tende a rendere uniforme le tipologie di servizi disponibili, riducendo così le possibilità di scelta dei singoli individui ed evidenziando un ulteriore aspetto che richiede una giustificazione⁴. In questo

³ Sulla distinzione tra distribuzione orizzontale e verticale all'interno del welfare state, cfr. Barry 1990. Brian Barry mette anche in discussione l'idea che le finalità proprie del welfare state siano riconducibili a una redistribuzione verticale, tra diversi strati della popolazione, suggerendo, attraverso un'analisi delle varie tipologie di interventi, che il fine proprio delle politiche sociali sia la redistribuzione orizzontale e che, quindi, il welfare state non miri a ridurre la povertà o ad alleviare situazioni di estremo bisogno, ma sia invece rivolto a impedire che si sviluppino situazioni di estrema povertà o bisogno. Nell'ottica di Barry, dunque, il welfare state è organizzato in modo da garantire il mantenimento di certi livelli di ricchezza e benessere.

⁴ Sugli elementi universalizzanti del welfare state e le loro implicazioni, cfr. Walzer 1988. Il problema associato all'uniformità del servizio è sollevato anche in una prospettiva multiculturalista. Questo, però, non è l'unico nodo di riflessione concernente la relazione tra welfare state e multiculturalismo. Infatti, il multiculturalismo sembra mettere in dubbio i sentimenti di identificazione nazionale o comunitaria su cui le politiche redistributive del welfare state si fondano. Banting e Kymlicka 2006 è un'interessante raccolta di saggi che esaminano entrambi i problemi; in particolare, si concentrano sul presunto trade-off tra politiche multiculturali e politiche redistributive, suggerendo che tale trade-off non sembra darsi nella pratica.

caso, la giustificazione non è rivolta a chi finanzia i servizi di welfare, ma a chi ne beneficia. Una prospettiva rivolta alla giustificazione, cioè, deve essere definita sia in relazione alle modalità dell'intervento pubblico, sia in relazione ai soggetti che di tale intervento beneficerebbero o meno. Non è tanto il fatto che lo stato intervenga in questo settore a essere in questione, quanto le modalità che l'intervento dello stato centrale, o delle amministrazioni locali, assumono e l'impatto che tale intervento ha sia sulle possibilità di scelta dei singoli e sia sulle possibilità d'iniziativa del settore privato.

La controversia intorno al welfare state e agli attori principali in grado di promuovere istanze di benessere individuale coinvolge così un ampio spettro di questioni, che possono sinteticamente essere enunciate come segue:

- che cosa significhi fare giustizia da un punto di vista sociale: se, in altri termini, funzione di una politica sociale sia promuovere l'accumulazione di capitale umano, garantire adeguate difese contro i rischi, oppure redistribuire risorse, allo scopo di promuovere una società più equa;
- come definire e analizzare differenti versioni o prospettive di welfare states;
- quali attori sono coinvolti nella competizione per l'assegnazione delle risorse;
- quale sia il tipo di legame tra welfare state e economia (in riferimento al mercato e al mercato del lavoro in particolare);
- quali sono le sfide che il welfare state deve affrontare, in termini di comprensione degli scenari attuali, e di significative rappresentazioni di possibili sviluppi;
- quali fattori hanno portato, e portano, o potrebbero portare, ad una crisi del welfare state.

Iniziare a rispondere ad alcune delle suddette questioni significa ottenere chiarezza – in termini di criteri analitici – sul funzionamento del welfare state attuale e, in seconda istanza, predisporre modi e metodi per una sua eventuale riforma.

3. BENEVOLENZA O GIUSTIZIA?

Una giustificazione convincente rispetto alla dimensione coercitiva e redistributiva del welfare state richiede di mettere a punto una risposta alla seguente domanda: perché lo stato è legittimato a imporre un onere fiscale obbligatorio volto a promuovere il benessere di individui che non sono in grado di provvedere autonomamente al soddisfacimento dei propri bisogni? Si tratta, quindi e in primo luogo, di stabilire se esista o meno un obbligo di prestare soccorso a individui che si trovino in una situazione di bisogno e non dispongano dei mezzi necessari per farvi fronte. La questione è rilevante in relazione al welfare state in quanto, a seconda che si sostenga o meno un obbligo di questo tipo, e a seconda di come tale obbligo è eventualmente concepito, l'intervento dello stato nel settore del welfare è ricondotto a una questione umanitaria o a una questione di giustizia, e il welfare state può essere difeso in termini residuali o in modo più esteso.

È possibile sostenere che non si dia un obbligo di prestare soccorso a individui che si trovino in una situazione di bisogno. Si può infatti pensare che intervenire o meno sia una questione di benevolenza, che di per sé non implica obblighi. In questo senso, l'intervento e l'aiuto prestato a chi si trova in una situazione di bisogno equivale a un atto di generosità, a un atto caritatevole, atti gratuiti che per loro natura non possono essere imposti ed escludono qualunque forma di coercizione. Questa è per esempio la posizione di Robert Nozick in merito alla filantropia. In *Anarchia, stato e utopia*, Nozick non nega l'esistenza di attitudini altruistiche, nega però che si possa derivare da questo tipo di attitudini una giustificazione per una redistribuzione obbligatoria, operata dallo stato, a favore dei più bisognosi. L'idea non è soltanto che atti caritatevoli e filantropici spontanei siano una possibile alternativa all'intervento coercitivo dello stato, ma anche che essi rappresentino un'alternativa migliore: la soluzione su base volontaria non è solo una soluzione moralmente superiore, ma anche una soluzione migliore in termini di efficienza paretiana (Nozick 1974, 274). Nozick, come altri pensatori libertari (si veda, per esempio, Rothbard 1970, 164), ritiene che, per quanto la filantropia e gli atti caritatevoli siano desiderabili, essi perdano il proprio carattere peculiare se sono imposti. Inoltre, la carità e la benevolenza richiedono un atto vero e proprio che non può essere imposto dallo stato, la cui unica funzione, in una prospettiva libertaria, è vigilare sulle violazioni dei diritti individuali. Il mancato compimento di un atto caritatevole è un'omissione che non viola diritti altrui, mentre forzare qualcuno a compiere un atto caritatevole coincide, per i libertari, con il forzare questa persona a compiere un atto che, senza coercizione, non avrebbe compiuto. In questo senso, l'intervento coercitivo dello stato è illegittimo e, come è noto, la tassazione a fini redistributivi coincide per Nozick con una forma di lavoro forzato (Nozick 1974, 181)⁵. Se si assume questa posizione, la coercizione ad opera dello stato nel settore del welfare risulta illegittima⁶.

Una posizione più sfumata consiste, invece, nel riconoscere che esista un obbligo di benevolenza, vale a dire un obbligo di prestare soccorso a chi si trova in difficoltà, ritenendo però che tale obbligo riguardi soltanto i rapporti interpersonali. Come suggerisce Friedrich von Hayek, per esempio, questo obbligo può esistere solo verso persone che si conoscono e, sebbene all'interno di una società esso

⁵ Per una risposta molto ingegnosa all'argomento libertario contro la carità forzata, cfr. Waldron 1986. L'argomento di Jeremy Waldron si fonda sulla distinzione tra un modello di carità intesa come intervento attivo a favore di un altro individuo e un diverso modello di carità che interpreta la carità come il permettere a qualcuno, astenendosi dal contrastarlo, di utilizzare le nostre risorse. Per ulteriori utili commenti sulle motivazioni altruistiche che sottostanno al welfare state, cfr. Miller 1988.

⁶ Esistono vari tentativi di riconciliare il libertarismo con il welfare state. Tra questi è opportuno segnalare quello di James P. Sterba (cfr., per esempio, Sterba 1995) che, a differenza di altri autori, cerca di rimanere nell'ambito della libertà negativa e sviluppa una posizione diversa da quella più comune di chi sostiene che un individuo privo di mezzi materiali per esercitare la propria libertà negativa non può essere ritenuto libero. Sterba rimane fedele all'idea libertaria secondo cui la libertà negativa di ogni individuo dovrebbe essere limitata il meno possibile, ma ritiene che questo stesso ideale di libertà negativa, in alcune circostanze, dia priorità alla libertà del meno avvantaggiato di non subire interferenze nell'appropriarsi del surplus dei più avvantaggiati per soddisfare i propri bisogni basilari, rispetto alla libertà del più avvantaggiato di non subire interferenze nell'utilizzo del proprio surplus per soddisfare le proprie costose preferenze. Per una critica puntuale agli argomenti di Sterba, cfr. Narveson 2010.

possa assumere la forma di un obbligo verso persone che ognuno sceglie liberamente di beneficiare, non può costituire un obbligo imposto a tutti (Hayek 1976, 165). In base a questa interpretazione dell'obbligo di benevolenza, il welfare state può essere difeso e giustificato solo in termini residuali: lo stato deve intervenire soltanto nei casi in cui la benevolenza privata non risulti sufficiente o non raggiunga tutte le persone che ne avrebbero bisogno. In effetti, anche pensatori come Hayek e Milton Friedman sono disposti a riconoscere la legittimità di uno stato sociale residuale (Hayek 1976 e Friedman 1962). Ciò cui essi si oppongono è un welfare state istituzionale, preposto alla fornitura obbligatoria e collettiva di beni quali l'assistenza sanitaria, i sussidi di disoccupazione, la copertura pensionistica⁷.

È infine possibile ritenere che esista un obbligo di soccorrere individui che si trovano in difficoltà e che tale obbligo chiami direttamente in causa lo stato. Solitamente, questo obbligo è inteso come derivante da un diritto e nello specifico da un diritto sociale. Se è vero che avere un diritto significa aver titolo a un determinato trattamento da parte di un altro soggetto, sembra possibile sostenere che diritti e doveri siano in questo caso correlati: i diritti possono diventare il terreno per i doveri di altri. In questi casi, l'intervento a favore di individui che si trovano in una situazione di difficoltà non sarà più allora una mera questione di benevolenza o carità, ma diventerà una questione di giustizia⁸. Rawls afferma che la giustizia è la prima virtù delle istituzioni sociali (Rawls 1971, 3): ciò implica un'equa distribuzione di diritti e doveri, benefici e oneri, ma implica anche il dovere di trattare ciascuno secondo una logica di egual rispetto. In questo senso non importa quanto efficienti e organizzate siano leggi e istituzioni, esse dovranno essere riformate o abolite se si rivelano ingiuste. Dunque, dato che l'obbligo di prestare soccorso deriva da un insieme di diritti, il cui rispetto non può essere lasciato all'iniziativa privata, lo stato è tenuto ad adottare misure appropriate. Se si assume questo tipo di posizione, lo stato sociale non è giustificato esclusivamente in termini residuali, ma al contrario ha un ruolo prioritario nella promozione del benessere individuale.

È interessante notare come a questo proposito sia possibile individuare una discontinuità normativamente significativa tra il welfare pubblico pre e post-seconda guerra mondiale (Schuyt 1998; Pierson e Leimgruber 2010) che ricalca la distinzione tra intendere il welfare come una questione di benevolenza e intenderlo invece come una questione di giustizia⁹. Dopo la seconda guerra mondiale, infatti,

⁷ Per la distinzione tra welfare state residuale e istituzionale, cfr. Barry 1999. Per una valida rassegna delle posizioni conservatrici, cfr. Barry 1997.

⁸ Per una distinzione analitica molto rigorosa e interessante tra giustizia e carità, distinzione fondata sulla differenza tra doveri perfetti e imperfetti – di cui viene valutata criticamente la tenuta – cfr. Buchanan 1987.

⁹ Si possono distinguere, nella fattispecie, diverse fasi di intervento pubblico sui bisogni. Primo, una fase industriale tradizionale, che va dalla rivoluzione Industriale fino alla Seconda guerra mondiale, nella quale l'intervento pubblico deve dare agli individui risposte sia in termini di assistenza, sia in termini di sicurezza. I due aspetti non sono distinti, poiché a prevalere è il desiderio di conservare un ordine all'interno di una struttura sociale sotto minaccia. I provvedimenti si identificano con forme di elargizione ai non produttivi, piuttosto che riconoscimento di diritti sociali. Il bisogno, in questo primo caso, non identifica né promuove un diritto, ma evidenzia e sottolinea caratteri sociali a rischio di stigma. Si parla, infatti,

la fornitura di servizi pubblici volti alla promozione del benessere individuale non è più considerata una questione meramente umanitaria, ma diventa a pieno titolo una questione di giustizia. Politiche e servizi di welfare non sono più modellati soltanto o principalmente in risposta a una logica umanitaria, ma sono promosse come una questione di diritto e, spesso, associate ai diritti di cittadinanza (Marshall 1950). In base a questa concezione, i cittadini hanno diritto di essere trattati come soggetti uguali, ovvero essere trattati secondo modalità tali da preservare una misura definita di dignità umana. Il focus principale diventa, in questo caso, la cittadinanza democratica¹⁰, e la questione fondamentale sembra essere la seguente: quali istituzioni sociali risultano necessarie per implementare, sostenere e difendere un'idea di cittadinanza? A quali diritti i cittadini potranno appellarsi e quali doveri sono a loro richiesti?

I due punti di vista – il punto di vista umanitario, il punto di vista della giustizia – hanno implicazioni normative diverse che è opportuno segnalare¹¹. Se il welfare è inteso come una forma di carità e di generosità istituzionalizzata, i beneficiari di interventi e servizi in questo settore possono trovarsi in una situazione di dipendenza e subordinazione: dipendono dalla buona volontà di altri individui e sono soggetti all'arbitrio dei funzionari preposti all'erogazione dei servizi rilevanti (Goodin 1988a, 11-12)¹². Se, invece, si riconoscono diritti sociali, ricevere benefici, in termini di servizi o risorse, non implica alcuna forma di subordinazione. Gli individui che si trovano impossibilitati a provvedere autonomamente ai propri bisogni hanno diritto a un intervento da parte di altri individui e non si tratta più di una questione di benevolenza ma di giustizia. Inoltre, nel corso dello sviluppo del welfare state, l'intervento pubblico si è ampliato e intensificato: a interventi volti ad alleviare situazioni di estrema povertà e bisogno – che potrebbero essere giustificati in termini meramente residuali e umanitari – si sono aggiunte, in primo luogo, politiche volte a proteggere da rischi sociali e da rischi connessi al ciclo vitale e,

in questa prima fase, di rispondenza a bisogni primari, vitali. Secondo, una fase industriale 'fordista', che concerne il periodo tra la Seconda guerra mondiale e la fine degli anni Settanta, in cui l'orizzonte del secondo conflitto mondiale si attesta in quanto punto di non ritorno per la civiltà occidentale, e trova sviluppo il riconoscimento di diritti, quali i diritti sociali, e la valutazione del benessere della vita dei singoli individui. Terzo, una fase industriale post-fordista, nella quale alcune tendenze definite nella fase precedente si incrociano con alcuni loro effetti, con significativi cambiamenti negli organismi sociali (soprattutto le famiglie) e produttivi (soprattutto le imprese industriali).

¹⁰ Cfr. sul tema anche Kymlicka e Norman 1994, secondo i quali la qualità di un sistema democratico non dipende soltanto dalla giustizia delle sue strutture di base, ma anche dalle qualità e dalle attitudini dei suoi cittadini.

¹¹ Sulle due possibili concezioni del welfare state e sulle implicazioni di adottare una delle due, cfr. Plant, Lesser e Taylor-Gooby 1980, cap. 4.

¹² Sul punto, cfr. anche le critiche di Moon (1988b) e Walzer (1988) in merito agli effetti in termini di dipendenza provocati dal welfare state. Il rispetto di sé, secondo l'interpretazione di Moon, dipende non soltanto da quanto i diritti dei singoli sono rispettati dagli altri, ma anche e, forse, soprattutto, da quanto i singoli riescono e riusciranno a promuovere i propri diritti in quanto membri *self-supporting* della società. In questo senso, il fallimento in senso lato dei programmi di welfare nel sostegno, ad esempio, alle persone in situazione di povertà, sarà l'esito del percorso che, continua Moon, pone un dilemma profondo per qualsiasi politica che aspiri ad essere una politica di welfare. Se, infatti, gli individui accrediteranno la regola secondo la quale dovrebbero essere soggetti indipendenti (nel senso del *self-supporting*), come potrà poi lo stato proporre loro mezzi di sussistenza senza violare il loro *self-respect*?

in seguito, politiche volte a offrire, prima ad alcune categorie poi su base universale, una fornitura adeguata di servizi, dalla sanità all'educazione¹³. Questo tipo di sviluppo sembra richiedere una giustificazione che eccede quella disponibile a chi, pur ammettendo un dovere di benevolenza, nega che tale dovere chiami direttamente in causa il settore pubblico o richieda qualcosa di più di una semplice rete di sicurezza cui lo stato deve provvedere per ragioni umanitarie.

4. DIRITTI SOCIALI E CITTADINANZA

Come è già stato suggerito, per giustificare un impegno più oneroso da parte dello stato nel settore del welfare, è possibile fare ricorso ai diritti sociali. Tuttavia, il richiamo ai diritti sociali di per sé non risolve il problema relativo alla giustificazione dell'intervento coercitivo dello stato: sposta semplicemente il problema a un altro livello e apre ulteriori questioni normative, se possibile più complicate. L'appello ai diritti sociali complica le cose in quanto richiede di affrontare il problema della giustificazione del welfare state con riferimento alla giustificazione dei diritti sociali stessi. Si tratta, da un lato, di rintracciare il fondamento di tali diritti e, dall'altro, di capire se essi siano assimilabili a diritti umani – e valgono quindi in modo assoluto ed incondizionato – o diritti che derivano dall'appartenenza ad una certa comunità.

La questione circa la possibilità di intendere i diritti sociali come diritti umani è aperta e controversa, malgrado la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* sembri includere a pieno titolo un diritto a mezzi e risorse sufficienti a garantire una soglia minima di benessere¹⁴. Per esempio, Carl Wellman sostiene che non sia possibile intendere i diritti sociali come diritti umani: i diritti sociali non sono diritti morali che gli individui possiedono solo in quanto esseri umani, ma sono diritti di cui gli individui godono in quanto cittadini di uno stato, cittadini che possono far valere rivendicazioni nei confronti del proprio stato (Wellman 1982, 181). Di parere contrario è James Griffin che ritiene invece che i diritti sociali siano riconducibili all'idea di personalità morale. Secondo Griffin, infatti, sebbene l'idea di personalità morale sia definita da alcuni elementi costitutivi, come l'autonomia e la libertà, in cui non rientra il diritto a un certo minimo garantito di mezzi di sussistenza, la disponibilità di tali mezzi è una condizione necessaria allo sviluppo della personalità morale stessa, proprio come il diritto alla vita, che pur essendo considerato un diritto umano basilare e non controverso, non è uno degli elementi costitutivi della

¹³ Sullo sviluppo del welfare state in prospettiva storica, che ne mette in luce i progressivi ampliamenti, cfr. Briggs 1961.

¹⁴ L'articolo 25 della *Dichiarazione* recita: «1. Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. 2. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure e assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale».

natura umana ma è una condizione della personalità morale. Griffin ritiene quindi che i diritti sociali siano definiti a partire dall'idea di personalità morale e trovino fondamento nella natura umana e che, pertanto, siano da considerarsi diritti umani (Griffin 2000, 31). Naturalmente, considerare i diritti sociali come diritti umani solleva un'ulteriore serie di problemi, associati non soltanto alla loro controversa fondazione, ma alla questione di stabilire a chi spetti la responsabilità di garantirne il rispetto.

Da questo punto di vista, è molto meno controverso ricondurre i diritti sociali a diritti derivanti dall'appartenenza ad una certa comunità. Una prima strategia per giustificare in quest'ottica i diritti sociali consiste nel farli rientrare tra i diritti di cittadinanza, tra quei diritti che un individuo possiede in virtù del semplice fatto di essere cittadino di uno stato. Thomas Marshall, per esempio, distingue tre diverse tipologie di diritti di cittadinanza che si sono affermati in sequenza all'interno delle società liberali e democratiche: i diritti civili, i diritti politici e i diritti sociali, che Marshall intende come diritti a un minimo di benessere e ricchezza, diritti che mitigano le disuguaglianze associate ad un'economia di mercato. I diritti sociali sono infatti, per Marshall, la risposta a processi quali la produzione e il consumo di massa, l'introduzione di nuove forme di produzione che aumentano le ineguaglianze e richiedono, da parte dello stato, l'impegno a riequilibrare le prospettive dei propri cittadini (Marshall 1950).

Il resoconto di Marshall ha certamente una duplice connotazione, descrittiva e normativa. Entrambi gli aspetti di tale resoconto possono essere ritenuti controversi, ma ciò che qui è di maggior rilevanza è che Marshall sembra suggerire, in termini normativi, che l'idea di cittadinanza implichi l'idea di diritti sociali, l'idea che non si possa avere un concetto di cittadinanza adeguato – adeguato almeno alle condizioni delle moderne società democratiche – senza un riferimento ai diritti sociali che permettano di contenere le ineguaglianze. Anche Michael Walzer rintraccia un nesso tra l'appartenenza ad una comunità e il diritto dei membri della comunità stessa a ricevere assistenza. In *Sfere di giustizia*, Walzer afferma che «ogni comunità politica è in linea di principio uno 'stato assistenziale'» (Walzer 1983, 76), suggerendo anche che «ogni comunità politica deve provvedere ai bisogni dei suoi membri [...] (come questi, collettivamente, li intendono)», che «i beni distribuiti devono esserlo proporzionalmente ai bisogni» e che «la distribuzione deve riconoscere l'eguaglianza di base all'appartenenza» (Walzer 1983, 91).

L'idea di diritti sociali è certamente un'idea che si è sviluppata nel ventesimo secolo, ma il nesso tra cittadinanza ed eguaglianza ha radici più antiche, nella tradizione repubblicana e democratica¹⁵, e in particolare nel modello solidaristico che trova in quel periodo origine nel contesto europeo¹⁶. L'eguaglianza necessaria a rendere

¹⁵ Per un'utile rassegna relativa alle possibili interpretazioni del nesso tra diritti di cittadinanza e diritti sociali, e che ne mette in luce gli aspetti controversi, cfr. Waldron 1988.

¹⁶ La solidarietà rappresenta, nel contesto europeo sopra citato (si pensi a *La divisione del lavoro sociale* di Durkheim, o al saggio *La solidarité* di Léon Bourgeois), l'unica nozione in grado di conciliare le due esi-

sensato un'ideale di cittadinanza democratica o repubblicana può essere un'eguaglianza di status, ma può anche avere implicazioni di carattere economico e sociale e richiedere politiche redistributive. L'idea è che i cittadini, per poter prendere parte in modo appropriato alla vita politica della propria comunità, devono disporre di mezzi e di risorse che consentano non solo il mero sostentamento, ma anche la possibilità di rapportarsi da pari a pari con i propri concittadini. Una possibile via per giustificare l'intervento dello stato volto a promuovere il benessere individuale, infatti, si richiama all'idea di eguaglianza «relazionale» o democratica sviluppata da Elizabeth Anderson (1999) o all'idea di libertà come non-dominazione proposta da Philip Pettit (1997). In base alla prima idea, il welfare state e le politiche che lo contraddistinguono sono funzionali ad assicurare ai cittadini un'eguaglianza di status e ad impedire che si istituiscano tra loro relazioni di dominazione, relazioni in cui un individuo possiede la capacità di interferire arbitrariamente nelle scelte di un altro individuo. Per Anderson, infatti, l'eguaglianza democratica richiede una redistribuzione che assicuri ad ogni individuo risorse sufficienti per evitare di essere oppresso da altri individui e per essere in grado di prendere parte da eguale alla vita sociale e politica (Anderson 1999, 320). Anche per Pettit, l'obiettivo dello stato consiste nel promuovere relazioni di non-dominazione. Pettit non nega che questo modo di concepire le finalità dello stato abbia implicazioni per le rivendicazioni di un diritto alla sussistenza dei cittadini nei confronti dello stato, sebbene non pensi – così come non lo pensa Anderson – che l'idea di non-dominazione richieda una stretta eguaglianza di carattere socio-economico¹⁷. Sono in linea con queste posizioni anche le riflessioni di Robert Goodin che sostiene che, tra le varie ragioni a sostegno del welfare state, quella decisiva sia riconducibile al fatto che l'intervento pubblico nel settore del welfare permette di evitare stati di vulnerabilità che rendono gli individui soggetti allo sfruttamento da parte di altri individui (Goodin 1985 e 1988a).

Se i diritti sociali sono intesi come derivanti dall'appartenenza ad una comunità, il godimento di tali diritti dipende dalla cittadinanza ed è indipendente rispetto a considerazioni circa l'operato degli individui che ne beneficiano. Sono in questo senso diritti incondizionati: tutti i cittadini di uno stato ne beneficiano a prescindere dal contributo che forniscono alla cooperazione sociale e a prescindere dal fatto che contribuiscano o meno, attraverso la tassazione, al finanziamento dei servizi cui tali diritti danno accesso. Philippe Van Parijs, per esempio, difende il diritto ad un reddito di base incondizionato, ovvero un reddito di base elargito dai governi a tutti i cittadini, a prescindere dal fatto che siano o meno disposti a lavorare e a prescindere dalla loro situazione economica (Van Parijs 1995a, 35). Un diritto sociale incondizionato di questo tipo si presta ad essere criticato, in quanto contrasta con l'idea che ognuno sia tenuto a fare la propria parte all'interno di una società, e con

genze di una repubblica – autonomia delle coscienze e obbligo sociale reciproco – e di tracciare una terza via, tra l'individualismo liberale ed il socialismo collettivista, la via di una democrazia tanto sociale quanto liberale. Sul punto, cfr. anche Bouglé 1904, Donzelot 1994, Gauchet 2005, Van Parijs 1995b e 1996.

¹⁷ Per una radicalizzazione della posizione di Pettit che va nella direzione di associare l'idea di non-dominazione alla difesa dell'eguaglianza socio-economica, cfr. Halldén 1998.

il principio di reciprocità¹⁸, che richiede che i benefici sociali della cooperazione, e quindi i diritti sociali, siano associati e dipendano dal contributo che ogni membro fornisce alla propria comunità.

In effetti, accanto all'idea che i diritti sociali siano associati semplicemente all'appartenenza ad una comunità, è possibile leggere i diritti sociali come derivanti e giustificati in base al contributo che ogni individuo fornisce alla propria società, vale a dire come controparte dell'impegno di ognuno per la cooperazione sociale. Nel caso in cui si intendano i diritti sociali come frutto di mutua cooperazione, non ci sono particolari difficoltà a giustificare alcune politiche sociali, quali le politiche pensionistiche o gli interventi a sostegno della disoccupazione. In entrambi i casi, chi usufruisce di simili benefici ha attivamente contribuito, attraverso il versamento di adeguate quote, alla produzione delle risorse necessarie. Ci sono però altre politiche sociali che non possono essere giustificate sulla base di questa concezione dei diritti sociali. Si tratta di interventi che beneficiano individui che non sono in grado di provvedere al proprio benessere – per esempio, i bambini o persone che, a causa di una malattia o di una disabilità, non possono lavorare – e che non hanno la possibilità di contribuire alla cooperazione. Questi casi sono ancora relativamente semplici: possono essere classificati come casi di dipendenza o non-autosufficienza involontaria, legata ai cicli vitali o, ad ogni modo, non riconducibile a scelte volontarie da parte degli individui in questione. Più complicato è il caso di individui fisicamente abili, non soggetti a stati di dipendenza quali l'infanzia o la malattia, che tuttavia non sono in grado di provvedere da sé al soddisfacimento dei propri bisogni e che non contribuiscono al sistema produttivo. Casi di questo tipo invitano a considerare un ulteriore problema giustificativo, che chiama in causa la questione della responsabilità individuale.

5. RESPONSABILITÀ E MERITO

Se la giustificazione del welfare state non è solo una giustificazione di tipo umanitario, ma si ritiene invece che siano istanze di giustizia a richiedere politiche sociali, è inevitabile chiedersi perché individui che non sono in grado di provvedere autonomamente al proprio benessere, pur disponendo delle capacità necessarie per farlo, debbano essere assistiti. Quali ragioni di giustizia lo richiedono? Per rispondere a questa domanda, è opportuno chiamare in causa il concetto di responsabilità e l'idea ad esso associata secondo cui un individuo è responsabile solo di ciò che dipende da sue libere scelte. Infatti, è possibile che un individuo si trovi in una situazione di bisogno alla quale non sa far fronte, non per sua responsabilità, ma a causa di fattori che eccedono le sue capacità di controllo. In base ad un approccio

¹⁸ Critiche in questo senso ai diritti sociali incondizionati sono sollevate sia da conservatori (cfr., per esempio, Mead 1997) sia da pensatori che adottano un approccio egualitario (cfr. per esempio, White 1997 e 2003). Segall 2005 sostiene invece che lo stesso principio di reciprocità richieda diritti sociali incondizionati.

tipico dell'egualitarismo della sorte¹⁹, la giustizia richiede di compensare tutti gli svantaggi che dipendono dalle dotazioni naturali, fisiche o psicologiche, degli individui, dal loro status sociale o economico e dall'ambiente culturale in cui vivono, ovvero da fattori che non dipendono da loro scelte e che sfuggono al loro controllo. Si tratta di fattori che, come direbbe Rawls, «da un punto di vista morale, appaiono arbitrari» (Rawls 1971, 36). Un approccio di questo tipo sembra giustificare senza particolari difficoltà, come suggerito in precedenza, politiche sociali a beneficio di bambini, persone con disabilità, malati.

Sembra che ci sia un accordo sostanziale sul fatto che gli individui non debbano essere ritenuti responsabili di conseguenze che sfuggono al loro controllo, ma non c'è invece accordo su come distinguere i due elementi – scelta individuale e sorte – né c'è accordo, di conseguenza, su quali svantaggi la giustizia richieda di compensare. È infatti notoriamente complicato distinguere tra fattori imputabili alla libera scelta degli individui e fattori dovuti alla sorte, fattori che eccedono le loro possibilità di controllo. Se è relativamente facile, come suggerito in precedenza, giustificare politiche sociali a beneficio di bambini, persone con disabilità, malati – in quanto c'è accordo sul fatto che le loro situazioni di bisogno non sono volontarie – diventa complicato giustificare interventi pubblici a favore di individui adulti, dotati delle capacità necessarie per lavorare e provvedere dunque autonomamente al proprio benessere, come per esempio nel caso di persone che perdono il lavoro. Possono questi soggetti essere ritenuti responsabili per la loro situazione? Ecco, quindi, perché il tema della responsabilità è cruciale rispetto al welfare state. Su questo aspetto sono interessanti le posizioni contrapposte espresse da David Schmidtz e Robert Goodin in *Social Welfare and Individual Responsibility* (Schmidtz e Goodin 1998)²⁰.

Schmidtz sostiene che le politiche sociali tendano a minare la responsabilità individuale e a creare stati di dipendenza. Ritiene infatti che, se si guarda alla società in modo statico, ciò che si vede è una situazione nella quale alcune persone si trovano in difficoltà e non possono provvedere ai propri bisogni. Se si assume questa prospettiva, l'unica domanda sensata è: come sopperire a queste carenze? Secondo Schmidtz, se si adotta invece una visione dinamica della società, la domanda è diversa e diventa: quali interventi e assetti permettono alle persone di evitare di trovarsi in simili situazioni di bisogno? (Schmidtz 1998, 6). L'idea di Schmidtz è che i servizi e le erogazioni predisposte dal welfare state siano una risposta alla prima domanda, ma non siano una risposta adeguata alla seconda. Infatti, l'intervento del settore pubblico tende a peggiorare la situazione e a rendere gli individui incapaci di assumersi la responsabilità per il proprio benessere: il welfare state genera un circolo vizioso in cui chi si trova in una situazione di dipendenza si abitua a ricevere aiuto da altri e non mette in campo iniziative autonome per uscire dalla situazione di difficoltà. Usando la terminologia di Schmidtz, il welfare state induce gli

¹⁹ Pensatori riconducibili a questo approccio sono Gerald Allan Cohen (cfr. Cohen 1989 e 2006) e Ronald Dworkin (cfr. Dworkin 2000).

²⁰ Sul punto cfr. anche Sher 2009.

individui ad esternalizzare la responsabilità invece che a internalizzarla, a demandare la responsabilità per quanto accade loro ad altri, piuttosto che intervenire direttamente (Schmidtz 1998, 21). Schmidtz segnala inoltre che l'intervento dello stato induce a ritenere che l'unica alternativa alla responsabilità individuale sia la responsabilità governativa. Al contrario, Schmidtz suggerisce che un'alternativa interessante alla responsabilità strettamente individuale siano altre forme di responsabilità collettiva, come quella incarnata nelle *friendly societies*, nelle società di mutuo soccorso (Schmidtz 1998, 63), che consentono di internalizzare la responsabilità all'interno di un gruppo, senza lasciare quindi gli individui soli ad occuparsi del proprio benessere e senza, allo stesso tempo, mettere in moto aiuti di carattere governativo in cui il contributo attivo dei singoli viene meno.

La posizione di Goodin è differente. Goodin sostiene che le politiche sociali rispondano alla necessità di controbilanciare rischi di carattere sociale per i quali gli individui non possono essere ritenuti responsabili. Goodin ritiene infatti che gli individui non possano essere ritenuti pienamente responsabili per situazioni di estremo bisogno o per gli stati di dipendenza in cui si trovano. Stati di dipendenza sono per Goodin stati in cui l'individuo non ha altre opzioni se non l'affidarsi ad altri, altri che hanno quindi un potere arbitrario su chi si trova in una situazione di bisogno (Goodin 1998, 123)²¹. Secondo Goodin, dato che questi stati sono il risultato di interazioni sociali e non sono riconducibili a una semplice responsabilità individuale (Goodin 1998, 148), è necessario collettivizzare la responsabilità, nel senso di condividere la responsabilità e farne una prerogativa del settore pubblico (Goodin 1998, 146). Il tipo di responsabilità che Goodin ha in mente non è una responsabilità rivolta al passato (*backward-looking*), per cui ciò che conta è assegnare colpe e meriti (Goodin 1998, 150). Si tratta, invece, di una responsabilità rivolta al futuro (*forward-looking*), in cui ciò che conta è individuare quali compiti spettino, siano cioè responsabilità, della collettività, e in cui l'attenzione è concentrata sulle soluzioni da mettere in campo, piuttosto che su recriminazioni rispetto a responsabilità passate.

In linea con la diagnosi di Goodin, è opportuno segnalare che il welfare state e, più in generale, le politiche sociali si affermano a seguito di processi di industrializzazione e urbanizzazione, proprio come risposta alle conseguenze di questi sviluppi. Nelle società moderne, infatti, i lavoratori dispongono come unica fonte di sostentamento, come unico mezzo per soddisfare le proprie esigenze, del proprio stipendio e risultano particolarmente vulnerabili di fronte a certi rischi propri delle economie di mercato. Inoltre, è proprio a partire da una maggiore consapevolezza del fatto che stati di dipendenza non sono responsabilità – perlomeno, non respon-

²¹ La riflessione di Goodin sulla dipendenza è molto interessante perché segnala che, nella discussione politica, si assume spesso una concezione moralizzante a questo proposito. Secondo Goodin, dipendere da qualcosa o da qualcuno è praticamente inevitabile. Ciò che i critici del welfare state hanno in mente quando sottolineano il tema della dipendenza è il fatto che alcuni individui facciano affidamento a qualcosa – gli aiuti governativi, per esempio – cui si ritiene sia moralmente inappropriato ricorrere. Così, se dipendere dalla famiglia, dagli amici, sembra non creare problemi, è la dipendenza dall'assistenza pubblica il bersaglio dei critici. Sul tema della dipendenza, cfr. anche Fraser e Gordon 1994.

sabilità esclusiva – dei singoli individui o a partire dall’idea più semplice che non sia possibile distinguere nettamente responsabilità individuali da responsabilità imputabili al funzionamento dei mercati a far emergere una nuova sensibilità e a condurre a considerare il welfare state, non più come una questione di mera benevolenza o umanitaria, ma una questione di giustizia.

Gli interventi del welfare state alterano gli esiti del mercato: il welfare state permette agli individui di disporre di risorse e mezzi che non sono proporzionali ai loro meriti – ai loro talenti naturali, al loro rendimento lavorativo, alle loro capacità di contrattazione. In effetti, le politiche sociali, con i loro effetti redistributivi, introducono, accanto alla logica del mercato, una logica diversa, in un duplice senso. Come già suggerito, in primo luogo, il welfare state ha una dimensione coercitiva che, almeno in linea teorica, non è presente nel mercato. In secondo luogo, le politiche sociali distribuiscono beni, servizi e anche denaro in base a criteri differenti rispetto a quelli che regolano il mercato. Come suggerisce David Miller, la caratteristica fondamentale del welfare state è che recide il nesso tra il reddito di un individuo, o in termini più generali ciò che un individuo ottiene attraverso meccanismi di mercato, e il suo accesso a beni e servizi (Miller 2003, 95). Tuttavia, come suggerisce Brian Barry, l’idea che il welfare state sia in contrasto con il principio del merito è completamente falsa. Secondo Barry, il welfare state rappresenta un’applicazione del principio del merito nella sua forma negativa: il welfare state non dà agli individui ciò che meritano, ma li protegge da ciò che non meritano, offre a chi involontariamente subisce una situazione di deprivazione la possibilità di avanzare rivendicazioni valide nei confronti dei più fortunati (Barry 1990, 529). In tal senso, sembra plausibile sostenere che un aiuto, in termini di welfare, possa essere motivato non soltanto dal riconoscimento di un dovere morale di aiutare gli altri, ma anche dalla previsione del problema che nascerà dal mancato aiuto. Come suggerito in questo paragrafo e nei precedenti, ci sono considerazioni di giustizia, legate all’idea di diritti sociali e al concetto di responsabilità, che permettono di giustificare l’intervento coercitivo dello stato nel settore del welfare e le sue implicazioni redistributive. Rimane però da spiegare perché sia proprio lo stato, lo stato centrale o le amministrazioni locali, a doversi occupare del welfare.

6. CONSIDERAZIONI DI EFFICIENZA

Come già segnalato, il compito di soddisfare bisogni individuali in aree rilevanti per il welfare, quali educazione, sanità, sicurezza durante la vecchiaia, non è appannaggio esclusivo del settore pubblico. Il mercato, la società e le famiglie hanno infatti un ruolo chiave nella promozione del benessere individuale²². Si tratta quindi

²² A proposito di questa seconda tipologia di intervento in letteratura si è iniziato a parlare di *welfare society*: gli obiettivi di benessere di stampo universalistico, prima perseguiti dallo stato, adesso vengono perseguiti con il contributo di tutte le articolazioni della società civile (formali e informali), che risulta

di capire perché lo stato debba intervenire in questo ambito, invece di demandare il soddisfacimento dei bisogni al settore privato – a compagnie assicurative private, per esempio – o all’impegno della società civile che può dare vita a cooperative o ad associazioni di mutuo soccorso, che sostengono il benessere e rispondono alle esigenze dei propri membri. La risposta a questa domanda, per essere convincente, non può limitarsi ad affermare che il soddisfacimento di questi bisogni è una questione di giustizia e spetta quindi allo stato provvedervi. In effetti, la giustizia complessiva di una società può essere assicurata anche attraverso forme di organizzazione privata o cooperativa, ma non pubblica. Una società in cui i bisogni fondamentali di tutti i membri fossero soddisfatti, non grazie all’intervento pubblico, ma grazie all’iniziativa privata, sarebbe una società da considerarsi ingiusta? Se la risposta alla domanda è negativa, vale la pena di chiedersi perché lo stato debba intervenire. Sono possibili almeno due strade per rispondere.

Da un lato, si può mostrare che la libera iniziativa degli individui, mediata da meccanismi di mercato, non è in grado, di fatto, di assicurare il soddisfacimento dei bisogni di tutti i cittadini. I problemi incontrati dalla sfera del mercato negli ultimi decenni (selezione avversa, *moral hazard*, rischi interdipendenti) offrono giustificazioni normative per un welfare state che sia qualcosa di più di una semplice «rete di salvataggio» (Barr 2001). In altri termini, una prospettiva pubblica di welfare non sarebbe giustificata solo in termini redistributivi, ma anche in termini di efficienza (maggiore rispetto a quella del mercato). Dall’altro, si può sostenere che l’intervento dello stato è auspicabile e richiesto, in quanto un simile intervento è espressione di alcuni valori, quali libertà e eguaglianza, o in quanto esso è un mezzo per realizzare tali valori. In effetti, la giustificazione relativa all’intervento pubblico nel settore del welfare può essere una giustificazione strumentale o una giustificazione non strumentale. Nel primo caso, la promozione del benessere individuale è considerata un fine e la giustificazione dell’intervento pubblico rimanda alla maggiore efficienza dello stato, rispetto ad altri settori o attori, nel soddisfare le esigenze e i bisogni degli individui. Nel secondo caso, invece, la promozione del benessere individuale può essere intesa come un mezzo per promuovere altri fini o come una modalità per esprimere certi valori, valori di solidarietà, per esempio.

Se in base a una giustificazione strumentale del welfare state, il benessere individuale è un fine, un primo problema riguarda la definizione stessa di benessere individuale. Questo è un punto estremamente controverso, in quanto esiste una pluralità di concezioni di benessere individuale. In modo molto schematico, il benessere individuale può essere inteso in termini di soddisfacimento di preferenze individuali (Hare 1981, Griffin 1986, Harsanyi 1992, Binmore 1994) o di bisogni

caratterizzata sia da una pluralità di attori, sia da differenti strumenti e metodi di protezione sociale. Sul punto cfr. Mishra 1979 e Parker 1998. È l’idea di una società in cui la responsabilità del welfare si diffonde e viene condivisa tra più attori, un complesso eterogeneo di attività che condividono il fatto di essere private e di usare risorse, almeno in prevalenza, non pubbliche. In senso concreto, si tratta di progetti e di investimenti sociali promossi da aziende, fondazioni, compagnie assicurative, cooperative sociali, secondo un mix di risorse pubbliche e private.

(Walzer 1983)²³, oppure in termini di disponibilità di risorse che consentano di perseguire i propri piani di vita (Rawls 1971, Dworkin 1981) o lo sviluppo di capacità necessarie a una vita umana dignitosa (Sen 1985a, 1985b, 1990). Nessuna di queste concezioni è unanimemente accettata e, infatti, nessuna di esse è priva di complicazioni. Non si tratta qui né di indagare nel dettaglio i meriti e i limiti di queste concezioni, né di indicare quale sia la concezione più convincente. Piuttosto, è opportuno segnalare che, se lette alla luce dei problemi normativi rilevanti per il welfare pubblico, simili concezioni si prestano a una duplice lettura: una lettura egualitaria, che richiede un'eguale distribuzione di risorse tra gli individui, da un lato, e una lettura sufficientarista (si veda, per esempio, Frankfurt 1987) che individua una soglia minima di mezzi per il soddisfacimento di preferenze o per il perseguimento di piani di vita, di cui gli individui devono disporre per condurre una vita dignitosa, dall'altro²⁴. Una giustificazione strumentale del welfare state solitamente assume che il punto non sia una distribuzione egualitaria delle risorse e dei livelli di benessere – a meno che questo non sia richiesto da ragioni di efficienza – ma sia invece assicurare una quota appropriata di mezzi e risorse che garantiscano un livello di benessere adeguato a tutti gli individui.

Al di là delle difficoltà di individuare questa soglia minima, una giustificazione strumentale convincente del welfare state²⁵, richiede di mostrare, in primo luogo, che la società e il mercato non sono in grado di garantire questo minimo, di segnalare cioè i limiti di società e mercato nell'erogazione di servizi volti a promuovere il benessere individuale e, in secondo luogo, di mostrare che l'intervento pubblico è in grado di sopperire alle carenze della società e del mercato, in quanto più efficiente. In effetti, affinché una giustificazione strumentale dell'intervento pubblico nel settore del welfare sia pienamente convincente, è necessario mostrare, per esempio, che lo stato può fornire in modo meno costoso i servizi necessari o può

²³ Sui bisogni più in generale, cfr. Reader 2005.

²⁴ Sulla distinzione tra attribuire al welfare state il compito di garantire un minimo di mezzi e risorse e considerarlo invece un meccanismo volto a promuovere finalità egualitarie, cfr. Dahrendorf 1975 e 1988. Per una critica al sufficientarismo in diretta connessione con gli effetti redistributivi del welfare, cfr. Arneson 2002. Per una critica al sufficientarismo che, invece, ne mette in luce le debolezze teoriche e propone come approccio alternativo il prioritario, cfr. Parfit 1997. A differenza del sufficientarismo, in base al quale la giustizia richiede di garantire a tutti gli individui una soglia minima di risorse o mezzi sufficienti, il prioritario pone l'enfasi sulle necessità e i bisogni dei meno avvantaggiati. Nell'ottica del welfare state, la differenza tra i due approcci è una questione di efficienza e urgenza. In alcuni casi, infatti, i due approcci divergono rispetto alle indicazioni pratiche, vale a dire danno indicazioni differenti circa le politiche più adeguate. Se si adotta un approccio sufficientarista, in caso di scarsità di risorse, risulta più efficiente, in vista di garantire la giustizia, assegnare le risorse a chi si trova appena sotto la soglia minima richiesta, per favorire la possibilità di raggiungere la soglia prevista. A parità di condizioni, invece, il prioritario richiede di intervenire comunque a favore dei meno avvantaggiati, anche se questo impedisce di portare alcuni individui al di sopra della soglia ritenuta accettabile e anche se i benefici per i meno avvantaggiati sono solo marginali. Come è chiaro, entrambi gli approcci presentano dei limiti. Nell'ambito delle politiche sociali, entrambi gli approcci sono certamente rilevanti, ma sembra opportuno un bilanciamento tra i due in vista di evitare gli effetti perversi di entrambi.

²⁵ Gerald Gaus ritiene che non sia possibile alcuna giustificazione strumentale del welfare state convincente. Gaus sostiene infatti che ci siano limiti epistemici rilevanti e insuperabili rispetto alla possibilità di stabilire, data la complessità della società e la complessità della nozione di benessere, quali politiche promuovano in modo più efficiente il benessere. Cfr. Gaus 1998.

fornire i servizi necessari in modo ottimale e senza sprechi. In questo senso, la fornitura pubblica di servizi di welfare è giustificata di solito mostrando come il settore pubblico sia in grado di evitare alcuni fallimenti del mercato attraverso programmi di assicurazione sociale obbligatoria²⁶.

7. LE MARKET-FAILURES: CENNI

Il caso più noto di fallimento del mercato riguarda la fornitura di beni pubblici. Malgrado si possa ritenere, come Milton Friedman suggerisce, che la possibilità di vivere in una società in cui non ci sono situazioni di estrema povertà e miseria sia un bene pubblico (Friedman 1962, 191), la maggior parte degli interventi pubblici nel settore del welfare beneficiano in modo diretto e principalmente singoli individui, oltre che, in modo indiretto, la collettività. Un fallimento del mercato che riguarda più da vicino la giustificazione dell'intervento pubblico nel settore del welfare è la selezione avversa. Se assicurarsi contro i rischi legati al funzionamento del mercato, ai cicli vitali o all'infortunio e alla malattia fosse una scelta volontaria, e gli individui avessero informazioni migliori sui propri rischi, chi corre meno rischi deciderebbe di non assicurarsi. Di conseguenza, il costo delle polizze assicurative aumenterebbe e molti individui troverebbero più vantaggioso rinunciare alla copertura assicurativa. La soluzione a questo tipo di dinamica è rendere obbligatoria la partecipazione a schemi assicurativi, in modo da evitare che individui a basso rischio si chiamino fuori dal sistema assicurativo e facciano in questo modo lievitare i costi (Goodin 1988b, 27). A questo proposito l'argomento di Daniel Shapiro a favore di assicurazioni private obbligatorie è particolarmente interessante. In *Is the Welfare State Justified?* (Shapiro 2007), Shapiro mostra che l'assicurazione privata obbligatoria risulta giustificata anche nell'ottica di teorie egualitarie che, di solito, favoriscono una qualche forma di assicurazione sociale gestita dallo stato. Rispetto all'assicurazione sociale, l'assicurazione privata obbligatoria risulta normativamente più convincente perché lascia agli individui un maggior margine di scelta. Per esempio, in ambito sanitario, gli individui avrebbero la possibilità, non soltanto di scegliere in modo autonomo la polizza che meglio risponde alle loro esigenze e preferenze, ma anche l'opportunità di avere informazioni sui costi effettivi dei servizi che utilizzano e, quindi, una maggiore capacità di controllo rispetto ad eventuali sprechi. In effetti, per Shapiro, l'assicurazione privata obbligatoria è superiore rispetto all'assicurazione sociale anche in termini di efficienza. Da un lato, l'assicurazione privata obbligatoria rimuove la possibilità di scegliere se stipulare o meno una polizza assicurativa, permettendo così di evitare il problema della selezione avversa. Dall'altro, la gestione e il finanziamento delle assicurazioni private obbligatorie sono, per la maggior parte, regolati in base ad accordi di mercato e, quindi, affidabili da un punto di vista attuariale (Shapiro 2007, 13).

²⁶ Sui fallimenti del mercato in relazione al welfare state, cfr. Barr 1992.

Esiste però anche un altro fattore che spiega perché considerazioni di efficienza richiederebbero di rendere obbligatoria l'assicurazione contro certi rischi e di affidarne la gestione al settore pubblico. Si tratta dell'azzardo morale, che induce chi è assicurato a correre rischi che altrimenti non correrebbe. Per far fronte ai costi legati all'azzardo morale, le compagnie assicurative private alzano il costo delle polizze assicurative, dissuadendo così altri individui dall'assicurarsi. In questo senso, il vantaggio dell'assicurazione sociale gestita dal settore pubblico è che il costo delle polizze assicurative non è determinato dalla logica di mercato, ma fissato da regole statali. Naturalmente, si può ritenere che mentre i programmi obbligatori permettono di evitare, per esempio, il problema della selezione avversa, richiedendo agli individui a basso rischio di partecipare al sistema di ripartizione del rischio, possono rendere più acuto il problema associato al *moral hazard*, fornendo incentivi ai singoli per non provvedere autonomamente ai propri bisogni, ma delegando allo stato la promozione del proprio benessere (Moon 2004, 213). Ragionamenti analoghi sono possibili rispetto ai vari fallimenti del mercato qui brevemente richiamati. Infatti, è opportuno sottolineare che la fornitura pubblica di servizi di welfare non è necessariamente superiore alla fornitura privata: anche se ci sono esempi di fallimenti del mercato cui l'intervento pubblico può sopperire, non ne consegue che l'intervento da parte del settore pubblico sia necessariamente superiore (Moon 2004, 213). Si tratta, come suggerisce Donald J. Moon, di trovare un giusto bilanciamento, tenendo presente che l'intervento pubblico argina alcune inefficienze del mercato, ma può creare ulteriori difficoltà in termini di efficienza. Tuttavia, se si escludono considerazioni di efficienza, il sistema privato di mercato risulta controverso da un punto di vista normativo, in quanto, per esempio, le assicurazioni private possono rifiutarsi di assicurare individui ad alto rischio. Nel caso della malattia, e nello specifico nel caso di malattie di origine genetica, il fattore di rischio non è direttamente imputabile a responsabilità individuali o a scelte volontarie. Da un punto di vista liberale, che enfatizza i meriti del welfare state nel ridurre i fattori di rischio che sfuggono al controllo dell'individuo, discriminazioni di questo tipo risultano in effetti inaccettabili e l'intervento pubblico auspicabile (Miller 2003, 96). Altrettanto controversa in un'ottica normativa risulta, almeno se si considera la fornitura di servizi di welfare una questione di giustizia, la discrezionalità con la quale possono operare associazioni volontarie o di società di mutuo soccorso.

Rispetto a questo tipo di attori che operano nel settore del welfare, è opportuno introdurre anche ulteriori considerazioni di efficienza. Infatti, anche le forme di mutua assicurazione che non rispondono direttamente ad una logica di mercato, come le cooperative o le società di mutuo soccorso, non sono immuni da dinamiche che ne minano, o possono minarne, l'efficienza. In particolare, un sistema assicurativo di questo tipo, così come un'assicurazione privata che opera sul mercato, offre compensazioni ai propri membri nei confronti di certi rischi, ma può funzionare in modo adeguato solo se i rischi cui si rivolge sono indipendenti, cioè solo se la probabilità di un assicurato di incorrere nel rischio in questione è indipendente dalla probabilità che gli altri assicurati incorrano nello stesso rischio. Solo in questo caso, infatti, è possibile garantire che le quote assicurative pagate dai

membri che non incorrono nel rischio siano sufficienti a garantire il premio assicurativo per chi, invece, incorre nel rischio. Nel caso di rischi interdipendenti, non si può avere questo tipo di garanzia. Il problema è che molti dei settori in cui operano organizzazioni di questo tipo sono soggetti proprio a rischi interdipendenti, come nel caso della disoccupazione. È molto probabile, infatti, che i membri di una società di mutuo soccorso siano soggetti agli stessi rischi in alcune circostanze, come nel caso di crisi economiche o fasi di recessione (Goodin 1988b, 27-28). La collettivizzazione del rischio a questo livello tende, in questo caso e in casi simili, a risultare inefficiente ed inefficace. Al contrario, lo stato collettivizza il rischio ad un altro livello e, oltre ad avere la possibilità di contrarre debiti per pagare i premi assicurativi, può spostare fondi da un settore all'altro, offrendo maggiori garanzie ai singoli.

Al di là delle apparenze, dunque, l'efficienza non è un criterio normativamente neutrale²⁷. In modo minimale, è possibile intendere l'efficienza – e di solito è così intesa in campo economico – come efficienza paretiana, per cui un certo assetto è efficiente se nessuno può trarre vantaggio da un cambiamento senza che un altro ne risulti svantaggiato. In questi termini, il valore dell'efficienza coincide con l'idea che l'assetto in questione non implica alcuno spreco, che è organizzato nel migliore dei modi possibili. Per questo motivo, è plausibile pensare che, per ottenere un certo fine, sia meglio procedere in modo efficiente piuttosto che in modo inefficiente. Tuttavia, non è sempre vero che ottenere un certo fine in modo efficiente, sia meglio rispetto ad ottenere un fine diverso in modo inefficiente²⁸. In questo senso, l'efficienza non è l'unico criterio in base a cui valutare l'intervento pubblico nel settore del welfare. Sebbene sia possibile mostrare che la protezione dai rischi associati al ciclo vitale, alla malattia e al funzionamento dei mercati e possa essere garantita in modo efficiente attraverso l'intervento pubblico, non è detto che quando tale intervento si dimostra inefficiente sia per questo motivo ingiustificato da un punto di vista normativo. Si tratta infatti di considerare altre possibili ragioni, diverse dall'efficienza, a sostegno di un intervento pubblico che eccede i programmi di assicurazione sociale.

8. LIBERTÀ, EGUALIANZA DELLE OPPORTUNITÀ, COMUNITÀ

Nel paragrafo precedente, il mercato è stato inteso come un settore volto alla promozione del benessere individuale. In quest'ottica, l'intervento pubblico è giustificato quando l'operato del mercato in vista di tali finalità risulta inefficiente, come nel caso dei fallimenti del mercato. Tuttavia, si può leggere la relazione tra interventi pubblici nel settore del welfare e mercato in un'altra prospettiva. È infatti plausibile ritenere che l'organizzazione della vita economica attraverso il mercato o il libero scambio sia giustificata sulla base di una specifica concezione normativa

²⁷ Su questo aspetto, cfr. Le Grand 1990; cfr. anche Heat 2011.

²⁸ Per riflessioni in questo senso in relazione con politiche di welfare, cfr. Goodin et al. 1999, 24-26.

degli individui, intesi come agenti liberi ed eguali, capaci di scegliere i propri fini e capaci di deliberazione razionale (Moon 1988a, 28). L'idea è infatti che agenti di questo tipo debbano godere di una sfera di libertà che consenta loro di decidere come agire, come disporre delle proprie capacità e dei propri talenti in vista della realizzazione degli obiettivi che si prefiggono. Il mercato costituisce questa sfera di libertà e, quindi, se il funzionamento del mercato depriva alcuni individui, non per loro colpa, dei mezzi di sussistenza o dei mezzi necessari per una vita dignitosa, la giustificazione del mercato come prima descritta sembra minata (Moon 1988a, 29). Se si riconosce il carattere normativamente encomiabile del mercato, è possibile intendere il welfare state come un insieme di interventi che correggono alcuni effetti perversi del mercato, interventi volti a salvaguardare il funzionamento del mercato stesso e a garantire la promozione di valori intrinseci al mercato stesso, tra i quali la libertà o l'autonomia degli individui. Non è certo un caso che il welfare state sia un'esperienza propria delle società capitalistiche. Anzi, la funzione propria del welfare state sembra consistere nel modificare e riequilibrare gli esiti del mercato, non per soppiantarlo, ma per porre rimedio ai suoi effetti imprevisti o indesiderati (Goodin 1988a, 7).

Questo tipo di giustificazione per l'intervento pubblico nel settore del welfare ha un limite evidente: permette di giustificare l'intervento pubblico solo nei casi in cui il funzionamento del mercato non sia ottimale o risulti inefficiente in termini economici. Una giustificazione di questo tipo ha un focus molto limitato: considera solo il funzionamento del mercato senza prestare attenzione alle condizioni di sfondo sulle quali si inserisce l'operato del mercato, quali le condizioni socio-economiche ineguali iniziali dei singoli individui, quelle condizioni che influenzano le possibilità di successo degli individui nel momento in cui entrano nel mercato e possono quindi limitare la loro libertà. In effetti, è possibile ritenere che la libertà individuale non abbia solo un carattere negativo, non consista soltanto nell'assenza di interferenze da parte di altri agenti, ma sia anche una libertà di tipo positivo, rappresentata cioè dalla disponibilità di mezzi materiali e di risorse economiche²⁹, tra le quali la ricchezza ha un ruolo cruciale³⁰. Una giustificazione fondata su considerazioni di efficienza, infatti, assume la distribuzione del reddito e delle risorse generata dal mercato, e precedente alla tassazione, come pietra di paragone per mostrare come una certa politica potrebbe, almeno in linea di principio, accrescere il benessere di tutti. Il funzionamento del mercato è semplicemente assunto. Tuttavia, quest'ottica non permette di rendere conto di rischi per i quali il settore privato non può prevedere alcuna garanzia – quali la disabilità o condizioni di partenza diseguate. In questi casi, non sono in dubbio l'efficienza del mercato né quella del settore privato. Semplicemente, si tratta di condizioni che sfuggono al mercato, che costituiscono lo status quo su cui le transazioni e il libero scambio avvengono. Una giustificazione che si fonda solo sull'efficienza semplicemente non ha nulla da dire a questo proposito, perché assume il mercato come dato, come meccanismo auspicabile per garantire una sfera di libertà individuale, che deve essere resa il

²⁹ Su questo punto, cfr. per esempio Waldron 1993.

³⁰ Sul nesso tra denaro e libertà, cfr. Cohen 2008.

più possibile efficiente, dove necessario, anche attraverso l'intervento pubblico, ma non si interroga sulla giustizia dello status quo di partenza, che può richiedere un intervento pubblico volto a ridurne l'arbitrarietà, attraverso politiche non solo di assicurazione sociale, ma attraverso veri e propri programmi redistributivi, volti, per esempio, a garantire l'eguaglianza delle opportunità.

Infatti, il welfare state può essere inteso anche in termini più ampi rispetto a quelli che lo fanno coincidere con una forma di assicurazione sociale, che si differenzia dall'assicurazione privata in quanto include e protegge da rischi per i quali le assicurazioni private non sono disponibili ad offrire copertura. Il welfare state può anche essere inteso come tramite di finalità egualitarie. Se una delle giustificazioni liberali per il welfare state, richiamata precedentemente, riguarda proprio la protezione da rischi involontari, quali la disoccupazione dovuta a crisi economiche o la malattia, essa non si limita a questo, ma richiede anche che a tutti i cittadini siano garantite pari opportunità. L'eguaglianza di opportunità richiede, in primo luogo, la rimozione di vincoli formali e arbitrari, quali quelli che impediscono, sulla base di caratteristiche ascritte come il genere o l'etnia, di accedere a pari opportunità educative o professionali. L'eguaglianza delle opportunità richiede anche che ad ogni individuo siano garantite le risorse necessarie – economiche e non – per sviluppare le proprie capacità e i propri talenti e per poter accedere alle varie posizioni professionali disponibili all'interno di una società. Il riferimento all'eguaglianza di opportunità permette di giustificare non solo uno stato sociale minimo ma uno stato sociale in grado di compensare le ineguaglianze associate alle condizioni di partenza degli individui attraverso vari programmi, dall'assistenza ai bambini in età prescolare, al sistema educativo, al sistema sanitario³¹.

Oltre ad argomenti liberali, a favore del welfare state è possibile individuare argomenti di carattere socialista che enfatizzano, da un lato, gli effetti propriamente redistributivi delle politiche sociali e, dall'altro, il ruolo di queste ultime nel promuovere o esprimere sentimenti comunitari. Infatti, politiche sociali possono essere finalizzate a rendere più egualitaria la distribuzione delle risorse. La tassazione progressiva consente di fornire ai cittadini beni e servizi in modo paritario. Più nello specifico, questo significa che beni e servizi quali l'assistenza sanitaria e l'educazione sono distribuiti in modo eguale, diversamente da quanto accade nel mercato. Significa anche che, l'insieme di risorse – monetarie o materiali – di cui ogni cittadino dispone è resa più eguale grazie alla tassazione progressiva. In un'ottica socialista, questo non è solo l'effetto di politiche sociali, ma è la loro finalità. Un'altra finalità che, sempre in una prospettiva socialista, il welfare state dovrebbe promuovere è associata all'idea di comunità. È chiaro che il tipo di comunità rilevante in quest'ottica è una comunità inclusivista all'interno della quale ogni membro gode di un eguale status, che sembra difficilmente possibile dove vi siano considerevoli diseguaglianze nella distribuzione di beni e ricchezza. È anche

³¹ Cfr. Daniels 1985 che giustifica l'intervento pubblico nel settore sanitario con riferimento al principio di fair equality of opportunity di Rawls (Rawls 1971). Per una critica alle tesi di Daniels a favore del sistema sanitario nazionale, cfr. Shapiro 2007.

una comunità i cui membri sono legati gli uni agli altri da sentimenti di appartenenza comuni.

L'idea di appartenenza e l'enfasi su sentimenti comunitari non è appannaggio solo di approcci socialisti al welfare state, ma anche di approcci conservatori. Ciò che le due prospettive hanno in comune è una certa diffidenza nei confronti del mercato, che promuovendo l'individualismo mina i sentimenti comunitari e solidaristici su cui le società si fondano. Per i conservatori, l'individualismo tipico del mercato minaccia l'integrità e le possibilità di funzionamento di istituzioni quali la famiglia, le comunità locali, le associazioni volontarie che mediano tra l'individuo e lo stato e che permettono di creare e sostenere sentimenti di reciprocità, per cui ricevere benefici comporta il riconoscimento di dovere restituire qualcosa in cambio (Barry 1997, 332), sui quali si fonda la possibilità di intendere le attività di una società come orientate a rispondere, attraverso associazioni collettive, a bisogni e aspirazioni comuni³².

9. CONCLUSIONI: RIPENSARE IL WELFARE?

Il welfare state ha dimostrato di essere molto più resistente di altre componenti chiave delle economie politiche nazionali, e molto più durevole di quanto le diverse teorie del welfare state – alcune delle quali esaminate più sopra – fossero disposte ad ammettere o si aspettassero.

In questo breve esame dei fondamenti normativi del welfare state, si è cercato di offrire uno sfondo teorico alle intuizioni morali dominanti in merito al tema, secondo le quali il welfare state si identificherebbe con uno stato che garantisce sicurezza economica e servizi sociali per alcune categorie di cittadini, con uno stato che si prende cura degli aspetti redistributivi delle risorse (nella logica che va dal più ricco al più povero), con uno stato che ha istituito diritti sociali, come diritti di cittadinanza, con uno stato che mira alla sicurezza e all'uguaglianza per i suoi cittadini, con uno stato, infine, che ha esplicitamente assunto la responsabilità del benessere basico dei membri che lo compongono. Si è anche cercato di dimostrare come, a seconda dell'approccio scelto, diversi saranno gli esiti ed i risultati rispetto agli scopi ed ai dilemmi plurali di welfare. Questi sono soltanto alcuni dei nodi che l'evoluzione dei sistemi di welfare si trova a dover sciogliere e che, sia nei diversi contesti nazionali che locali, ha portato a forme di sperimentazione e buone pratiche di cui ancora non è possibile valutare pienamente la portata.

Una combinazione di cambiamenti economici, e i diversi costi associati al mantenimento del welfare state tradizionale, rendono tuttavia necessario un ripensamento dello stesso: il benessere di un individuo è un ambito multidimensionale, denso

³² Per una posizione di questo tipo, che si fonda sull'analogia tra la famiglia e la comunità politica, cfr. Harris 1987.

di elementi distinti, cognitivi e affettivi. La valutazione del benessere della vita del singolo non corrisponde ad un elemento quantitativamente misurabile, che sussiste e si manifesta secondo logiche di regolarità e ricorrenza (Diener 1994). Si pone dunque la necessità di ripensare il concetto di protezione sociale, e la sua realizzazione/implementazione. Tale ripensamento richiede di tenere conto, da un lato, dei vincoli di natura economica che pongono una sfida alla sostenibilità delle politiche sociali, e, dall'altro, degli effetti perversi che, in alcuni casi, l'intervento pubblico nel settore del welfare ha generato.

L'attuale situazione suggerisce la necessità di rimodellare le politiche sociali in modo da mantenere la spesa pubblica nel settore del welfare entro limiti di natura economica e finanziaria più ristretti rispetto al passato. Questo è un ingrediente cruciale che un ripensamento del welfare state non può ignorare e che sembra richiamare l'attenzione su questioni di efficienza, spesso enfatizzate dalle critiche che pensatori ed economisti neoliberalisti, come Hayek e Friedman, hanno rivolto al welfare state. Tali critiche si concentrano, da un lato, sulla tendenza intrusiva dell'intervento pubblico nei confronti delle libertà individuali e, dall'altro, sull'inefficienza e gli sprechi delle politiche sociali amministrative dal settore pubblico. Inoltre, critiche di carattere neoliberalista sottolineano come le politiche sociali tendano a minare l'iniziativa privata, indebolendo così il potenziale innovativo della società, e a svuotare di significato la nozione di responsabilità individuale. Considerazioni di efficienza sembrano oggi cogenti dato che, a seguito degli sviluppi degli ultimi decenni e di una crescente interdipendenza a livello globale, il tradizionale modello del welfare state sembra non essere più in grado di resistere alla diminuita disponibilità di risorse per finanziarlo. Anche l'accento sulla responsabilità e l'iniziativa individuale non è da sottovalutare. Come ricordato nelle pagine precedenti, infatti, le politiche sociali rispondono alla necessità di proteggere gli individui da rischi che non sono riconducibili a loro scelte e per i quali, dunque, non possono essere ritenuti responsabili. Tuttavia, l'erogazione incondizionata di benefici e servizi, almeno in alcuni ambiti, ha generato una deresponsabilizzazione dei soggetti interessati.

Su quest'ultimo punto insistono anche i critici conservatori del welfare state che segnalano come le politiche sociali abbiano avuto la tendenza a generare comportamenti adattivi che inducono gli individui a fare affidamento sull'intervento pubblico, senza impegnarsi attivamente per sviluppare competenze o capacità adeguate a uscire dalla propria situazione di bisogno. I critici conservatori sottolineano infatti che un sistema in cui i servizi sociali sono elargiti in modo incondizionato non crea alcun incentivo a favore di un impegno di questo tipo (Murray 1984, Mead 1986)³³. Se la diagnosi è corretta, i benefici elargiti dal welfare state non alleviano la povertà o situazioni di bisogno, ma tendono a creare situazioni di dipendenza e marginalizzazione e hanno dunque effetti contrari rispetto a quelli cui

³³ Le critiche mosse da una prospettiva conservatrice non si limitano a enfatizzare questi aspetti, ma sottolineano anche che le tendenze centralizzatrici dei programmi di welfare rischiano di mettere in secondo piano il ruolo della società civile, sminuendone la capacità di fare da collante della società.

l'intervento del settore pubblico mira. Anche la riflessione di matrice social-democratica è diventata, negli ultimi decenni, non solo più attenta rispetto al passato agli aspetti economici e finanziari sottostanti alle politiche sociali, ma più sensibile alla necessità di incentivare un impegno attivo da parte dei beneficiari dei servizi di welfare, per esempio, attraverso politiche di workfare.

Alla luce di questi elementi, sembra chiaro che, per essere soddisfacente, un ripensamento del modello di welfare state tradizionale dovrebbe proporsi come obiettivo quello di trovare un adeguato equilibrio tra limiti di spesa piuttosto ristretti e modalità di erogazione dei servizi di welfare che non risultino controproducenti in vista delle finalità che le politiche sociali perseguono. È meno chiaro quale dovrebbe essere la fisionomia di un nuovo e diverso modello di welfare state che tenga conto di questa duplice necessità e che, allo stesso tempo, risulti in linea con gli obiettivi che l'intervento pubblico nel settore del welfare ha perseguito a partire dalla seconda guerra mondiale ad oggi. Indagare le basi normative del welfare state significa, per un verso, anche rivelare tensioni e dilemmi che possano spiegare alcune delle critiche più recenti ai sistemi di welfare. Per un altro verso, tuttavia, solo concettualizzando tali tensioni e dilemmi sarà possibile, in un secondo momento, ridisegnare sistemi di welfare adeguati. Ciò che conta, dal punto di vista della giustificazione, è che possano emergere interrogativi e critiche, che vengano elaborate successivamente delle risposte, e che tali risposte possano risultare accettabili a tutti i soggetti coinvolti nelle pratiche. La natura contemporaneamente empirica e normativa del fenomeno, come segnalato in apertura, potrebbe allora diventare una valida strategia di ricerca, valida perché in grado di far emergere al meglio almeno tre questioni critiche, ovvero: che cosa dovrebbe fare lo stato? Che cosa fa effettivamente lo stato (cioè, possiede lo stato la capacità di fare ciò che viene richiesto per rimediare a situazioni e circostanze di ingiustizia)? Nel caso in cui non sia in grado, o nel caso in cui le sue competenze e capacità vengano meno, è possibile costruire un modello nuovo? Se criteri di giustificazione e di legittimazione pubblica sono indispensabili per la stabilità di istituzioni democratiche e sociali, in chiave normativa, le considerazioni rilevanti sono molteplici e invitano a muoversi in un quadro in cui, tenendo fermo il vincolo della sostenibilità economica e finanziaria, si aprono numerose alternative. Individuare quali siano le alternative rilevanti e valutarne la desiderabilità sono obiettivi che eccedono questo saggio. Tuttavia, è possibile indicare alcuni punti sui quali concentrarsi per orientare una valutazione normativa delle alternative disponibili.

In primo luogo, non è plausibile né desiderabile mettere in dubbio che il welfare sia da considerarsi una questione di giustizia piuttosto che una questione di carattere umanitario. Riconoscere un diritto ad un certo livello di benessere come parte dei diritti di cittadinanza ha permesso di eliminare lo stigma sociale che colpiva chi, incapace di provvedere da sé ai propri bisogni, doveva affidarsi alla beneficenza pubblica o privata. Il welfare diventa una questione di giustizia nel momento in cui si riconosce che l'incapacità di provvedere al proprio benessere non è responsabilità esclusiva del singolo, ma è, almeno in parte, riconducibile alle dinamiche proprie

delle società contemporanee. In questo senso, politiche e servizi sociali proteggono gli individui da rischi indipendenti da loro scelte o comportamenti. La nozione di responsabilità, come già ricordato, è centrale nella giustificazione di programmi pubblici di welfare. Ripensare i sistemi di welfare richiede, da un punto di vista normativo, di tenere presente che liberare gli individui dal peso di conseguenze per le quali non possono essere ritenuti responsabili, non vuol dire liberarli da ogni genere di responsabilità.

È possibile assumere una visione deterministica per cui la nozione di responsabilità risulta davvero svuotata di senso: tutto ciò che accade ad un individuo e anche, portando l'argomento alle sue estreme conseguenze, tutte le decisioni di un individuo sono determinate dall'ambiente sociale in cui vive e dalle sue condizioni socio-economiche. Se si assume una prospettiva di contestualismo e di determinismo sociale di questo tipo, l'individuo non è responsabile di nulla e la società, che nel suo complesso crea le condizioni in cui l'individuo si trova a vivere, ha il dovere di provvedere al suo benessere in quanto è responsabile nel caso in cui egli non sia in grado di provvedervi da sé. Una simile immagine dell'individuo è, in un'ottica liberale, un incubo: il determinismo sociale rende priva di senso l'autonomia. Non solo i soggetti non sarebbero in grado di perseguire i propri piani di vita, ma non sarebbero in grado nemmeno di formularli. Da un punto di vista liberale, invece, gli individui sono concepiti come capaci di scegliere da sé e per sé finalità da perseguire, di mettere a punto piani di vita alternativi, e il compito della società consiste nel mettere gli individui nelle condizioni di svilupparli e portarli a compimento. Questo non vuol dire che non ci siano elementi arbitrari che sfuggono al controllo degli individui e che possono interferire con i loro piani di vita. Certamente, ci sono fattori che influenzano, anche profondamente, le possibilità dei singoli, fattori quali la lotteria naturale, che determina talenti e dotazioni fisiche o psichiche, e la lotteria sociale, che determina le condizioni sociali ed economiche di partenza, dato che non si nasce nel vuoto ma all'interno di una famiglia che ha una certa posizione socio-economica. Il settore pubblico ha, in quest'ottica, il compito di minimizzare l'impatto di simili fattori in modo da permettere ad ognuno di sviluppare e perseguire i propri piani di vita.

Naturalmente, si tratta di stabilire con quali modalità possa nel concreto avvenire tale sviluppo, ma sembra plausibile ritenere che il compito del settore pubblico debba concentrarsi sullo sviluppo di certe capacità necessarie a formulare autonomamente i propri piani di vita, da un lato, e a perseguire le proprie scelte, dall'altro. Questa idea richiama la teoria delle capacità sviluppata inizialmente da Amartya Sen (1985a, 1993 e 1999). Infatti, l'idea è che tutti gli individui debbano avere la possibilità di sviluppare un insieme di capacità che, qualunque siano i loro piani di vita, permetta loro di perseguirli. In questo senso, il settore pubblico avrebbe un ruolo *abilitante* ed è plausibile pensare che un intervento efficace debba concentrarsi sulle prime fasi della vita degli individui e che, dunque, il settore pubblico debba prendere seriamente in considerazione interventi dedicati all'infanzia, in modo che eventuali carenze siano affrontate in modo efficiente e tempestivo, per esempio

attraverso il sistema educativo. Si può obiettare che un approccio di questo tipo ha carattere perfezionistico, cioè si fonda e promuove una precisa concezione di vita buona, una determinata visione rispetto a quali siano le capacità che un individuo deve avere per poter condurre una vita buona. Non è forse così nel caso di Sen, che è restio a fornire una lista precisa delle capacità rilevanti, ma certo la teoria delle capacità assume una simile fisionomia in alcuni degli scritti di Martha Nussbaum nei quali viene elaborata una lista delle capacità (cfr., per esempio, Nussbaum 2000 e 2003) e tenderebbe ad assumerla nel momento in cui si dovesse stabilire quali capacità il sistema educativo pubblico deve sviluppare. Un'obiezione di questo tipo è difficilmente aggirabile fino a che ci si muove sul piano teorico: si può difendere il perfezionismo oppure sottolineare che, sebbene ogni individuo debba essere messo in condizione di disporre delle capacità rilevanti, nessuno è in alcun modo tenuto ad esercitarle. Sul piano pratico e politico, tuttavia, l'obiezione sembra meno cogente, in quanto il tipo di capacità ritenute rilevanti sarebbe definito non in astratto e, quindi, sulla base di una specifica concezione di individuo o di vita buona ritenuta preferibile rispetto ad altre, ma sulla base di una discussione che, tenendo conto delle specifiche caratteristiche della società in questione, evidenzia quali capacità garantiscano un buon funzionamento (per usare un'altra espressione tipica della teoria delle capacità), degli individui, permettendo loro di usufruire delle opportunità che la società offre. D'altra parte, i sistemi educativi pubblici già si muovono in questa direzione, predisponendo programmi comuni e uniformando, per quanto possibile, i criteri di valutazione.

Le politiche sociali non si limitano a ridurre l'impatto di fattori quali quelli richiamati, che sembrano richiedere un intervento nelle prime fasi della vita, durante l'infanzia o l'adolescenza, ma mirano anche a proteggere da rischi che possono manifestarsi in fasi più avanzate del ciclo vitale. La domanda è se anche in questo tipo di situazioni, e in particolare nel caso della disoccupazione, l'intervento pubblico debba avere un carattere abilitante o debba, invece, limitarsi a sostenere, per esempio attraverso sussidi, le condizioni di vita di chi incorre in simili rischi. Ci sono considerazioni di efficienza legate alla riduzione dei costi che spingerebbero a propendere per la prima alternativa. Infatti, il perdurare di situazioni di bisogno in cui gli individui non possono provvedere da sé al proprio benessere aumenta i costi a carico del settore pubblico. Programmi sociali riguardanti la disoccupazione che non abbiano solo l'obiettivo di garantire i mezzi di sussistenza o il benessere di chi ha perso il lavoro, ma anche quello di favorire un ritorno nel mondo del lavoro, per esempio attraverso percorsi formativi volti ad acquisire ulteriori competenze, hanno la possibilità di limitare la durata degli interventi pubblici e tendono quindi a ridurre i costi. Ci sono però anche considerazioni di carattere più esplicitamente normativo per pensare che le politiche sociali debbano avere un ruolo abilitante anche in ambiti quali quello della disoccupazione. È infatti difficile negare che la disoccupazione può coincidere con una condizione di dipendenza e di marginalizzazione, condizioni che non sono funzionali a promuovere l'autonomia degli individui né a garantire loro la possibilità di perseguire i propri piani di vita. Da un lato, la perdita del lavoro implica l'impossibilità di provvedere

ai propri bisogni e al proprio benessere e, quindi, la necessità di affidarsi a fonti di sostentamento esterne. Dall'altro, essa implica, per quanto i sussidi possano essere generosi, una ridotta capacità di perseguire i propri progetti e l'esclusione dal mondo del lavoro, con le ricadute in termini di relazioni sociali che questa può avere. Inoltre, rimanere ai margini della sfera economica, e perdere dunque la possibilità di accedere alla sfera di libertà rappresentata dal mercato, può minare il senso di appartenenza alla comunità o generare il dubbio che non si stia facendo la propria parte. Dunque, a prescindere da quali siano i costi, a prescindere da considerazioni di efficienza o di sostenibilità, politiche sociali che, oltre a provvedere nell'immediato a sostenere le condizioni di vita di chi perde il lavoro, mirano a riabilitare gli individui e a favorirne il reintegro nel mondo del lavoro, nella popolazione attiva della società, sono auspicabili. Si tratta naturalmente di capire quale tipo di intervento sia più efficace.

È forse opportuno a questo punto chiarire che la posizione di chi segnala, da una prospettiva conservatrice, la tendenza dei programmi pubblici a creare condizioni di dipendenza o marginalizzazione non intende suggerire che il settore pubblico dovrebbe astenersi da intervenire o che si debba smantellare il welfare state. I critici che segnalano simili effetti perversi delle politiche sociali, suggeriscono piuttosto che le politiche sociali dovrebbero essere ripensate, introducendo requisiti, il cui rispetto è condizione necessaria per usufruire dei benefici erogati dal settore pubblico. Se la necessità di abbandonare erogazioni di benefici totalmente incondizionati è riconosciuta anche all'interno della riflessione social-democratica, la posizione conservatrice si distingue per l'intento di promuovere il valore del lavoro e della responsabilità personale anche attraverso forme più o meno esplicite di paternalismo (Mead 1997). Secondo il suggerimento di Lawrence Mead, un programma di welfare paternalistico dovrebbe metter in campo una specie di contratto tra la società nel suo complesso, da un lato, e gli individui che hanno bisogno di ricorrere all'intervento pubblico, dall'altro. In base a tale contratto, la società si impegna a prendersi cura dei bisogni degli individui solo nella misura in cui gli individui assumono comportamenti in linea con le aspettative della società stessa (Mead 1997, 5). Per Mead, tra l'altro, il fatto che la società promuova comportamenti ritenuti adeguati è in armonia con gli interessi dei singoli individui, in quanto un comportamento adeguato è condizione necessaria affinché gli individui possano perseguire in modo efficace i propri interessi (Mead 1997, 4). In quest'ottica, la logica dei programmi sociali cambia: non si tratta più di investire nelle persone e poi aspettare da esse una risposta, che spesso non arriva, ma di prescrivere in anticipo certe risposte e nel richiedere che chi beneficia dei servizi erogati sia tenuto a soddisfare le aspettative, incoraggiando così un impegno attivo da parte dei beneficiari (Mead 1997, 21). Accanto ad una riflessione sui diversi criteri normativi che governano modelli di welfare state, sembra dunque possibile, in conclusione, definire anche alcune *tensioni* normative, quali la tensione tra diritti sociali e responsabilità personali – affrontata nelle pagine precedenti – e la tensione tra autonomia e paternalismo, che diventa particolarmente evidente nelle leggi sull'assistenza sociale.

È possibile ammettere che, per quanto possa risultare indesiderabile, una certa dose di paternalismo negli interventi pubblici nel settore del welfare sia inevitabile. Sembra infatti che, in ogni welfare state democratico, esista una tensione tra il valore dell'autodeterminazione individuale e la giustificazione in termini di paternalismo³⁴. Per esempio, come già segnalato, definire quali siano i bisogni rilevanti, quali bisogni debbano cioè essere tutelati dalle politiche sociali, non è competenza dei singoli individui e non dipende in modo diretto dalle loro preferenze. È anche possibile riconoscere che un approccio paternalistico che introduce requisiti da soddisfare per poter usufruire di certi benefici ha effetti o finalità simili ad altri approcci che, pur non essendo paternalistici, introducono una dimensione di condizionalità nell'erogazione dei benefici. In entrambi i casi, si tratta di indurre certi comportamenti. Prendendo di nuovo il caso della disoccupazione, si può pensare che entrambi gli approcci mirino a indurre un impegno attivo da parte dei beneficiari di sussidi di disoccupazione, facendo dipendere, per esempio, l'erogazione dei sussidi da un dimostrato impegno nella ricerca di una nuova occupazione o dalla partecipazione ad attività formative volte ad acquisire competenze funzionali a rientrare nel mondo del lavoro. Non è qui in discussione il tipo di comportamento ritenuto auspicabile. Si tratta, invece, di mettere in luce che approcci paternalistici e approcci non paternalistici rispondono a due logiche diverse. Un approccio paternalistico presuppone che ci sia un certo tipo di comportamento che gli individui devono adottare perché, che lo riconoscano o meno, è nel loro interesse farlo. È infatti tipico del paternalismo giustificare una prescrizione facendo riferimento agli interessi dell'individuo cui la prescrizione è rivolta. In questo modo, non solo un approccio paternalistico prescrive un comportamento, ma sottrae all'individuo la possibilità di stabilire autonomamente quali siano i propri interessi e di valutare se il comportamento prescritto sia o meno nel proprio interesse. Come segnalato, anche un approccio non paternalistico che introduce una certa condizionalità nell'erogazione di determinati benefici intende prescrivere un comportamento. Tuttavia, un approccio non paternalistico fonda e giustifica le proprie prescrizioni senza fare riferimento all'interesse degli individui cui le prescrizioni sono rivolte, ma sulla base di ragioni diverse. Prendendo sempre ad esempio il caso della disoccupazione, possono essere, ancora una volta, ragioni di efficienza e di sostenibilità. È possibile infatti giustificare la condizionalità dell'intervento facendo appello al fatto che l'esigenza di diminuire i costi rende necessario ridurre al minimo la durata del sussidio di disoccupazione e che, per farlo, è efficace mettere chi intenda usufruirne in condizione di rientrare nel mondo del lavoro il più in fretta possibile, fornendogli competenze adeguate allo scopo. Oppure, sempre senza fare riferimento all'interesse di chi beneficia del servizio, è possibile fare appello al principio di re-

³⁴ Nel dibattito attuale si procede spesso a distinguere tra paternalismo «forte» e paternalismo «debole»: il primo riguarda interventi che avvengono nelle vite di individui autonomi contro la loro volontà, laddove il secondo concerne interventi nelle vite di singoli che non sono nella posizione di compiere scelte del tutto autonome o volontarie. La distinzione tra una versione forte e una versione debole di paternalismo, peraltro, non elimina a parere di chi scrive il problema di come e dove si possa tracciare la linea che dirime tra scelte autonome (che si ispirano ad un principio di autonomia) e scelte non autonome (che invocano un principio di cura) o, per essere più precisi, dove si possa fissare il punto critico sul piano inclinato di una ipotetica scala di volontarietà.

ciprocità, che permetterebbe di giustificare la condizionalità dell'intervento richiamandosi all'esigenza che, all'interno di una società, ognuno faccia la propria parte per rendere la cooperazione fruttuosa. In questo senso, la richiesta di impegnarsi nella ricerca di un nuovo impiego o la fornitura di corsi di formazione sarebbe giustificata per consentire a tutti di avere gli strumenti per fare la propria parte, che lo desiderino o meno, che lo ritengano o meno nel proprio interesse.

Il necessario ripensamento delle tradizionali politiche sociali deve dunque, in ultima istanza, tenere conto di vincoli finanziari più esigenti che suggeriscono di prestare attenzione a questioni di efficienza, ma non solo. Un ripensamento che si concentrasse solo su questi aspetti sarebbe un'occasione mancata. Dato che un ripensamento dei sistemi di welfare è necessario, è forse il caso di cogliere l'opportunità per rivederne anche quegli elementi e quelle dinamiche che producono effetti contrari rispetto a quelli desiderati.

Per concludere, è opportuno segnalare che, in termini normativi, la desiderabilità dello stato sociale dipende dal fatto che esso offre agli individui mezzi e risorse per sottrarsi alle vulnerabilità e a rischi associati alle economie di mercato, istituendo una sfera in cui la logica del mercato e del libero scambio non rappresenta l'unica logica. Inoltre, come già osservato, almeno a partire dal secondo dopoguerra, il welfare state ha reciso il nesso tra assistenza sociale e motivazioni di carattere umanitario. Forse, però, il maggior merito del welfare state è che si presenta come il tentativo di trovare un equilibrio tra diversi valori e principi propri della tradizione pubblica delle società liberali e democratiche, dalla libertà all'eguaglianza, dalla solidarietà all'efficienza. Le diverse formule istituzionali in cui, in vari paesi, il welfare state si è sviluppato, si fondano su bilanciamenti differenti tra questi valori e principi, bilanciamenti che attribuiscono priorità ora all'uno ora all'altro³⁵. Tra questi valori e principi esistono tensioni interne, così come esistono tensioni tra le diverse possibili giustificazioni del welfare state³⁶. Per esempio, il welfare state supporta il mercato ma al tempo stesso si prefigge di regolarlo e controllarlo, si fonda su una concezione dell'individuo inteso come agente responsabile ma riconosce che molte circostanze sfuggono al controllo degli individui, cerca di garantire la sicurezza ma anche di salvaguardare la libertà (Moon 1988b, 12). Queste tensioni che attraversano il welfare state lo rendono particolarmente vulnerabile alle critiche e, soprattutto, segnalano la precarietà dell'equilibrio che esso ha rappresentato. Alcune di queste tensioni sono state in questo lavoro esplorate, senza pretesa di soluzione. L'intento dichiarato era identificare e rendere evidenti alcuni aspetti normativi delle politiche sociali, per poi discuterne alcune conseguenze in termini di welfare e di giustizia. L'attuale crisi del welfare state suggerisce la necessità di ripensarne la fisionomia, rintracciando i criteri di un nuovo contratto di welfare tra cittadini e stato, e di trovare un nuovo equilibrio che consenta di rispondere alle

³⁵ Su questo aspetto e per un'analisi empirica del rendimento di diverse forme istituzionali di welfare state alla luce di simili criteri, cfr. Goodin et al. 1999.

³⁶ Per una più estesa analisi delle tensioni e contraddizioni che attraversano gli stati sociali, cfr. Offe 1984 e 1987. Sulle tensioni tra politiche sociali e democrazia, cfr. Wolin 1987.

pressioni cui lo stato sociale è attualmente soggetto, mitigando nel medesimo tempo le diverse forme di ingiustizia sociale. Non si tratta, infatti, di concludere che alla luce dei recenti sviluppi un equilibrio non è più possibile, ma se mai di trovare nuovi fondamenti teorici e un nuovo punto di equilibrio, capace di riconfigurare il welfare state alla luce delle sfide che deve e dovrà affrontare.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anderson, Elizabeth S. (1999), “What is the Point of Equality?”, *Ethics*, 109(2): 287-337
- Arneson, Richard J. (2002), “Why Justice Requires Transfers to Offset Income and Wealth Inequalities”, *Social Philosophy and Policy*, 19(1): 172-200
- Banting, Heith e Kymlicka, Will (2006), *Multiculturalism and the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press
- Barr, Nicholas (1992), “Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, *Journal of Economic Literature*, 32(2): 741-803
- (2001), *Economic Theory and Welfare State*, Northampton, MA: Cheltenham
- Barry, Brian (1990), “The Welfare State versus the Relief of Poverty”, *Ethics*, 100(3): 503-529
- Barry, Norman (1997), “Conservative Thought and the Welfare State”, *Political Studies*, 45(2): 331-345
- (1999), *Welfare*, Minneapolis: University of Minnesota Press
- Beauchamp, Tom L. (1991), *Philosophical Ethics. An Introduction to Moral Philosophy*, New York: McGraw-Hill
- Binmore, Ken G. (1994), *Playing Fair*, Cambridge, MA: The MIT Press
- Bouglé, Célestin (1904), *Solidarisme et libéralisme*, Paris: Cornély
- Boulding, Kenneth E. (1966), *Economic Analysis*, New York: Harper and Row
- Bourgeois, Léon (1931), *Solidarité*, Paris: Armand Colin
- Briggs, Asa (1961), “The Welfare State in Historical Perspective”, *European Journal of Sociology*, 2(2): 221-258
- Buchanan, Allen (1987), “Justice and Charity”, *Ethics*, 97(3): 558-575
- Cohen, Gerald A. (1989), “On the Currency of Egalitarian Justice”, *Ethics*, 99(4): 906-944
- (2006), “Luck and Equality: A Reply to Hurley”, *Philosophy and Phenomenological Research*, 72(2): 439-446
- (2008), “Freedom and Money. In Grateful Memory of Isaiah Berlin”, in L. Thomas (a cura di), *Contemporary Debates in Social Philosophy*, Oxford: Blackwell, 19-42
- Dahrendorf, Ralf (1975), *The New Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul
- (1988), *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, London: Weidenfeld and Nicolson
- Daniels, Norman (1985), *Just Health Care*, Cambridge: Cambridge University Press
- Davis, Deborah (1989), “Chinese Social Welfare: Policies and Outcomes”, *The China Quarterly*, n. 11, September

- Donzelot, Jacques (1994), *L'invention du social*, Paris: Seuil
- Durkheim, Émile (1911), *De la division du travail social*, Paris: Alcan
- Dworkin, Ronald (1981) "What is Equality? Part 2: Equality of Resources", *Philosophy and Public Affairs*, 10(4): 283-345
- (2000), *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press
- Frankfurt, Harry (1987), "Equality as a Moral Ideal", *Ethics*, 98(1): 21-43
- Fraser, Nancy and Gordon, Linda (1994), "A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State", *Signs*, 19(2): 309-336
- Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press
- Furniss, Norman e Tilton, Timothy (1977), *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*, Bloomington: Indiana University Press
- Gauchet, Marcel (2005), *La condition politique*, Paris: Gallimard
- Gaus, Gerald (1998), "Why All Welfare States (Including Laissez-Faire Ones) Are Unreasonable", *Social Philosophy and Policy*, 15(2): 1-33
- Gilbert, Neil (2002), *Transformation of the Welfare State*, New York: Oxford University Press
- Gilbert, Neil e Gilbert, Barbara (1989), *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*, New York-Oxford: Oxford University Press
- Goodin, Robert E. (1985), *Protecting the Vulnerable*, Chicago: The University of Chicago Press
- (1988a), *Reasons for Welfare*, Princeton: Princeton University Press
- (1988b), "Reasons for Welfare", in J.D. Moon (a cura di), *Responsibility, Rights and Welfare. The Theory of the Welfare State*, Boulder: Westview Press, 19-54
- (1998), "Social Welfare as a Collective Social Responsibility", in R.E. Goodin e D. Schmidtz, *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press, 97-195
- Goodin, Robert E. e Schmidtz, David (1998), *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press
- Goodin, Robert E., Headey, Bruce, Muffels, Ruud e Dirven, Henk-Jan (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press
- Griffin, James (1986), *Well-Being: Its Meaning, Measurement, and Moral Importance*, Oxford: Clarendon Press
- (2000), "Welfare Rights", *The Journal of Ethics*, 4(1-2): 27-43
- Gutmann, Amy (1988, a cura di), *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press
- Hacker, Jacob (2002), *The Divided Welfare State: The Battle Over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press
- Halldén, Lena (1998), "Non-Domination and Egalitarian Welfare Politics", *Ethical Theory and Moral Practice*, 1(3): 335-353
- Hamlin, A. (2007), "The Idea of Welfare and the Welfare State", in R.E. Goodin e P. Pettit (a cura di), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, seconda edizione, Oxford: Blackwell

- Hare, Richard M. (1981), *Moral Thinking: Its Levels, Method and Point*, Oxford: Clarendon Press
- Harris, David (1987), *Justifying State Welfare. New Right versus the Old Left*, Oxford: Blackwell
- Harsanyi, John C. (1992), “Game and Decision Theoretic Models in Ethics”, in R.J. Aumann e S. Hart (a cura di), *Handbook of Game Theory with Economic Applications. Volume I*, Amsterdam: Elsevier, 669-707
- Hayek, Friedrich A. (1976), *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, vol. II: *The Mirage of Social Justice*, London: Routledge and Kegan Paul
- Heat, Joseph (2011), “Three Normative Models of the Welfare State”, *Public Reason*, 3(2): 13-43
- Johnson, Norman (1987), *The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Wheatsheaf Books
- Kildal, Nanna (2003), “The Welfare State: Three Normative Tensions”, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, WP n. 9
- Kymlicka, Will e Norman, Wayne J. (1994), “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, *Ethics*, 104(2): 352-381
- Le Grand, Julian (1990), “Equity versus Efficiency: The Elusive Trade-off”, *Ethics*, 100(3): 554-568
- Marshall, Thomas H. (1950), “Citizenship and Social Class”, in *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press
- Mead, Lawrence M. (1986), *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizens*, New York: The Free Press
- (1997, a cura di), *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Welfare*, Washington: The Brookings Institution
- Miller, David (1988), “Altruism and the Welfare State”, in J.D. Moon (a cura di), *Rights, Responsibility and Welfare*, Boulder-London: Westview Press; ripubblicato in *Market, State and Community. Theoretical Foundations of Market Socialism*, Oxford: Oxford University Press, 1989, 98-123
- (2003), “What’s Left to the Welfare State?”, *Social Philosophy and Policy*, 20(1): 92-112
- Mishra, Ramesh (1979), *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*, London: Macmillan
- Moon, J. Donald (1988a), “The Moral Basis of the Democratic Welfare State”, in A. Gutmann (a cura di), *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 27-52
- (1988b), “Introduction”, in J.D. Moon (a cura di), *Responsibility, Rights and Welfare. The Theory of the Welfare State*, Boulder: Westview Press, 1-15
- (2004), “The Political Theory of the Welfare State”, in G.F. Gaus e C. Kukathas (a cura di), *Handbook of Political Theory*, London: Sage, 210-222
- Murray, Charles (1984), *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, New York: Basic Books
- Narveson, Jan (2010), “The Right to Liberty Is Incompatible with the Right to Equality”, in J.P. Sterba e J. Narveson, *Are Liberty and Equality Compatible?*, Cambridge: Cambridge University Press

- Noble, Charles (1997), *Welfare As We Knew It: A Political History of the Welfare State*, New York: Oxford University Press
- Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Cambridge, MA.: Harvard University Press; trad. it. *Anarchia, stato e utopia*, Milano: Il Saggiatore, 2008
- Nussbaum, Martha C. (2003), "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice," *Feminist Economics*, 9(2/3): 33-59
- (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, MA: The MIT Press
- (1987), "Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neo-conservative Political Opportunities", *Political Theory*, 15(4): 501-537
- Parfit, Derek (1997), "Equality and Priority", *Ratio*, 10(3): 202-221
- Parker, Julia R. (1998), *Citizenship, Work and Welfare: Searching for the Good Society*, London: Macmillan
- Pettit, Philip (1997), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford: Oxford University Press
- Pierson, Chris e Leimgruber, Matthieu (2010), "Intellectual Roots", in F.G. Castels, S. Leibfried e J. Lewis (a cura di), *The Oxford Companion to Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 32-44
- Plant, Raymond, Lesser, Harry e Taylor-Gooby, Peter (1980), *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Social Provision*, London: Routledge
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA.: Harvard University Press; trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano: Feltrinelli, 1982
- Reader, Soran (2005, a cura di), *The Philosophy of Need*, Cambridge: Cambridge University Press
- Reamer, F.G. (1990), *Ethical Dilemmas in Social Service*, New York: Columbia University Press
- Rothbard, Murray N. (1970), *Power and Market: Government and the Economy*, Menlo Park: Institute for Human Studies
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press
- Schmidtz, David (1998), "Taking Responsibility", in R.E. Goodin e D. Schmidtz, *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-96
- Schram, Sanford F. (2006), *Welfare Discipline: Discourse, Governance, Globalization*, Philadelphia: Temple University Press
- Schuyt, Kees (1998), "The Sharing of Risks and the Risk of Sharing. Solidarity and Social Justice in the Welfare State", *Ethical Theory and Moral Practice*, 1(3): 297-311
- Segall, Shlomi (2005), "Unconditional Welfare Benefits and the Principle of Reciprocity", *Politics, Philosophy and Economics*, 4(3): 331-354
- Sen, Amartya K. (1985a), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: Elsevier
- (1985b), "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984", *Journal of Philosophy*, 82(4): 169-221
- (1990), "Justice: Means versus Freedoms", *Philosophy and Public Affairs*, 19(2): 111-121

- (1993), “Capability and Well-being,” in M.C. Nussbaum e A.K. Sen (a cura di), *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press, 30-53
- (1999), *Development as Freedom*, New York: Knopf
- Shapiro, Daniel (2007), *Is the Welfare State Justified?*, Cambridge: Cambridge University Press
- Sher, George (2009), *Who Knew? Responsibility Without Awareness*, Oxford: Oxford University Press
- Soss, Joe (2005), “Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief, and Action”, in A. Schneider e H. Ingram (a cura di), *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, New York: State University of New York Press, 291-328
- Sterba, James P. (1995), *Contemporary Political and Social Philosophy*, Belmont: Wadsworth Publishing
- Titmuss, Richard M. (1976, a cura di), *Essays on “The Welfare State”*, London: Allen&Unwin
- Van Parijs, Philippe (1995a), *Real Freedom for All. What (If Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford: Oxford University Press
- (1995b), *Sauver la solidarité*, Paris: Éditions du Cerf
- (1996), *Refonder la solidarité*, Paris: Éditions du Cerf
- Waldron, Jeremy (1986), “Welfare and the Images of Charity”, *Philosophical Quarterly*, 36(145): 463-482; ripubblicato in *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, 225-249
- (1988), “Social Citizenship and the Defense of Welfare Provision”, *British Journal of Political Science*, 18(4): 415-443; ripubblicato in *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, 271-308
- (1993), “Liberal Rights. Two Sides of the Coin”, in *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-34
- Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books; trad. it. *Sfere di giustizia*, Milano: Feltrinelli, 1987
- (1988), “Socializing the Welfare State”, in A. Gutmann (a cura di), *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 13-26
- Wellman, Carl (1982), *Welfare Rights*, Totowa: Rowman and Littlefield
- White, Stuart (1997), “Liberal Equality, Exploitation and the Case for an Unconditional Basic Income”, *Political Studies*, 45(2): 312-326
- (2000), “Social Rights and Social Contract. Political Theory and the New Welfare Politics”, *British Journal of Political Science*, 30(3): 507-532
- (2003), *The Civic Minimum. On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford: Oxford University Press
- Wilensky, Harold e Lebeaux, Charles H. (1958), *Industrial Society and Social Welfare*, New York: The Free Press
- Wolin, Sheldon S. (1987), “Democracy and the Welfare State. The Political and Theoretical Connection between Staatrason and Wohlfahrtsstaatrason”, *Political Theory*, 15(4): 467-500