

Beatrice Magni e Francesca Pasquali

GIUSTIFICARE IL WELFARE STATE. RAGIONI A CONFRONTO

weL
Laboratorio Welfare

workingpaper



 Centro Einaudi

N7 2015 ISSN 2036-1246

Laboratorio di Politica Comparata
e Filosofia Pubblica

BEATRICE MAGNI
FRANCESCA PASQUALI

**GIUSTIFICARE IL WELFARE STATE
RAGIONI A CONFRONTO**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica
con il sostegno della Compagnia di San Paolo

Working Paper-LPF n. 7 • 2015

© 2015 B. Magni, F. Pasquali e LPF • Centro Einaudi

Beatrice Magni è ricercatrice in filosofia politica presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano, dove insegna filosofia politica, teorie dell'eguaglianza e diritti, e bioetica. Si occupa di teorie, problemi e pratiche del pluralismo, della tensione tra disaccordi morali e conflitti politici, e della rilevanza normativa del disaccordo in ambito politico. Il lavoro sul disaccordo si incrocia con lo studio delle teorie del compromesso e con l'interesse per le concezioni di giusto/ingiusto applicate a questioni di genere e bioetiche.

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. Si occupa di questioni di carattere metodologico e meta-teorico, quali la tensione tra desiderabilità e praticabilità dei modelli normativi, il confronto tra teorie realiste e idealiste e il rapporto tra fatti e principi. I suoi interessi di ricerca si concentrano anche sulle teorie della democrazia e i processi di democratizzazione, regimi ibridi e regimi autoritari, con particolare attenzione alla relazione tra approcci empirici e approcci normativi.

e-mail: francesca.pasquali@unimi.it

Il **Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF)** del Centro Einaudi è diretto da Maurizio Ferrera e sostenuto dalla Compagnia di San Paolo; ne sono parte il Laboratorio Welfare (WeL) e il Laboratorio di Bioetica (La.B). Promuove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due.

L'attività di LPF si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate. L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
telefono +39 011 5591611 • fax +39 011 5591691
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

INDICE

GIUSTIFICARE IL WELFARE STATE	
RAGIONI A CONFRONTO	5
Introduzione	5
1. Una giustificazione necessaria	7
2. Perché il welfare	8
2.1. Benevolenza o giustizia	8
2.2. Diritti sociali e cittadinanza	11
2.3. Responsabilità e merito	13
3. Perché lo stato: giustificazioni strumentali e non	15
3.1. Benessere individuale e considerazioni di efficienza	16
3.2. Libertà ed eguaglianza delle opportunità	19
Conclusioni: ripensare il welfare?	20
Riferimenti bibliografici	26

PAROLE CHIAVE

Welfare state, giustizia, diritti sociali, cittadinanza, responsabilità, efficienza, libertà, uguaglianza, solidarietà

ABSTRACT

**GIUSTIFICARE IL WELFARE STATE
RAGIONI A CONFRONTO**

Il paper mette a fuoco le ragioni di carattere normativo a favore dell'intervento pubblico nel settore del welfare. In particolare, il paper sottolinea che, a partire dal secondo dopoguerra, l'erogazione di servizi sociali non risponde più a istanze umanitarie, ma diventa a pieno titolo una questione di giustizia. In quest'ottica, l'intervento pubblico nel settore del welfare è giustificato con riferimento 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, come sottolineato nel paper, l'intervento pubblico nel settore del welfare può essere giustificato come misura che consente 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 alla luce di finalità redistributive ed egualitarie o alla necessità di sottrarre alcuni ambiti, quali la sanità o l'educazione, alla logica del mercato per assicurare l'eguaglianza delle opportunità. 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). In effetti, come il paper suggerisce, 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 un punto di equilibrio, capace di configurare una nuova forma e formula di welfare state, che sia all'altezza delle critiche che gli vengono mosse e delle sfide che dovrà affrontare.

GIUSTIFICARE IL WELFARE STATE RAGIONI A CONFRONTO¹

INTRODUZIONE

Non esiste una definizione condivisa 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 sviluppato². Benché esista un generale accordo sul fatto che le democrazie occidentali – perlomeno 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 complicato, 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); è stato considerato come un complesso di misure per dare attuazione ai diritti sociali di cittadinanza (Marshall, 1950), o come un modello strutturale di società, in grado di tradurre bisogni in principi allocativi, e il cui scopo dovrebbe essere un miglioramento in termini di inclusione sociale (Titmuss, 1976). Il welfare state potrebbe essere identificato anche con un metodo per garantire solidarietà e coesione sociale (Wilensky, Lebeaux, 1958), o “dignità umana, uguaglianza, libertà, democrazia, sicurezza, solidarietà, ed efficienza economica” (Furniss, Tilton, 1977). 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 dalle logiche di mercato³.

¹ Una prima versione di questo paper, più estesa e con un taglio parzialmente differente, è stata pubblicata sul sito del progetto “Percorsi di secondo welfare”. Vorremmo ringraziare Franca Maino, che dirige il progetto, per averci coinvolte e per i suoi suggerimenti sulla prima stesura del paper. Vorremmo ringraziare inoltre Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula e Nicola Riva, per la disponibilità a leggere il paper e per i loro utili commenti.

² Per un’interessante analisi in merito alle definizioni di welfare state, cfr. Ferrera (1993).

³ 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 del welfare state. Una prospettiva paternalistica implica, infatti, un conflitto tra il diritto dei singoli

Ad un primo livello di analisi, è infatti 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 accettata⁴ – 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. In effetti, 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 rilevanti, mettendo in luce diverse possibili giustificazioni per il welfare state in chiave normativa⁵. In particolare, il prossimo paragrafo chiarisce perché il welfare state richieda una giustificazione. Alla luce di simili considerazioni preliminari e sottolineando che l'erogazione di servizi sociali, dal secondo dopoguerra in poi, non risponde più a istanze umanitarie ma diventa a pieno titolo una questione di giustizia, il secondo paragrafo esamina varie ragioni cui fare riferimento per giustificare il welfare state. Più nello specifico, il paragrafo mostra che l'intervento pubblico nel settore del welfare può essere giustificato con riferimento a diritti sociali o a diritti di cittadinanza e che, in quest'ottica, 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. Il terzo paragrafo, invece, distingue giustificazioni strumentali e giustificazioni non strumentali del welfare state.

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) e Beauchamp (1991).

⁴ 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. Per approfondire la distinzione tra idea di welfare e welfare state, cfr. Hamlin (2007).

⁵ Con prospettiva normativa intendiamo una prospettiva intesa a stabilire “cosa deve essere preferito e apprezzato o contrastato e disprezzato in virtù di uno standard valutativo capace di orientare giudizi e condotte” (Besussi 2012, 13).

Inoltre, il paragrafo segnala che l'intervento pubblico nel settore del welfare può mirare sia a garantire l'efficienza del mercato – preservandolo come sfera di libertà all'interno della quale gli individui possono esercitare la propria autonomia e perseguire il proprio benessere – sia a promuovere istanze redistributive ed egualitarie, per esempio sottraendo alcuni ambiti, quali la sanità o l'educazione, alla logica del mercato per assicurare l'eguaglianza delle opportunità. Il paragrafo conclusivo, infine, discute alcune critiche mosse al modello tradizionale di welfare state e propone alcuni spunti per ragionare sulle possibili alternative.

1. UNA GIUSTIFICAZIONE NECESSARIA

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 rischia di 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. 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 (o contributivo) *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 ovvero tra categorie professionali)⁶, 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. A questo proposito, è opportuno segnalare che, oltre allo stato, concorrono al soddisfacimento dei bisogni individuali e alla promozione del benessere individuale anche altri attori e settori, quali il mercato, la società, per esempio attraverso associazioni volontarie, e la famiglia – il cosiddetto “diamante del welfare” (cfr. Ferrera 2012). 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

⁶ 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 che il fine delle politiche sociali sia la redistribuzione orizzontale e che, quindi, il welfare state non miri a ridurre la povertà o ad alleviare situazioni di bisogno, ma sia invece rivolto a impedire che si sviluppino situazioni di estrema povertà o bisogno.

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 – riducendo così le possibilità di scelta dei singoli ed evidenziando un ulteriore aspetto che richiede una giustificazione⁷. In questo caso, non è tanto il fatto che lo stato intervenga in questo ambito 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 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. Primo, in cosa consiste la funzione delle politiche sociali, se nel promuovere l'accumulazione di capitale umano, garantire adeguate difese contro i rischi, oppure redistribuire risorse, allo scopo di promuovere una società più equa. Secondo, quali attori sono coinvolti nella competizione per l'assegnazione delle risorse. Terzo, quale sia il tipo di legame tra welfare state e economia (in riferimento al mercato e al mercato del lavoro in particolare). Quarto, quali sono le sfide che il welfare state deve affrontare e quali fattori hanno portato, 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.

2. PERCHÉ IL WELFARE

2.1. *Benevolenza o giustizia*

Una giustificazione convincente rispetto alla dimensione coercitiva e redistributiva del welfare state richiede di rispondere alla seguente domanda: perché lo stato è legittimato a imporre un onere fiscale/contributivo obbligatorio volto a promuovere il benessere di individui incapaci di provvedere autonomamente al soddisfacimento dei propri bisogni? Si tratta, 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

⁷ 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 e, in particolare, si concentrano sul presunto trade-off tra politiche multiculturali e politiche redistributive, suggerendo che tale trade-off non sembra darsi nella pratica.

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 (cfr. Nozick 1974) e di altri pensatori libertari come Murray Rothbard (cfr. Rothbard 1970), secondo i quali, sebbene atti caritatevoli siano auspicabili, essi perdono 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, sempre 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 implica, per i libertari, una coercizione che viola i diritti dei singoli. In questo senso, come è noto, la tassazione a fini redistributivi coincide per Nozick con una forma di lavoro forzato (Nozick 1974, 181)⁸. Chiaramente, se si assume questa posizione, la coercizione ad opera dello stato nel settore del welfare risulta illegittima⁹.

Una posizione più sfumata consiste, invece, nel riconoscere che esiste 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 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 quest'ottica, 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,

⁸ Waldron (1986) offre una risposta all'argomento libertario contro la carità forzata, distinguendo 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 commenti sulle motivazioni altruistiche che sottostanno al welfare state, cfr. Miller (1988).

⁹ Sterba (1995) delinea un interessante tentativo di riconciliare il libertarismo con il welfare state. Per una critica agli argomenti di Sterba, cfr. Narveson (2010).

preposto alla fornitura obbligatoria e collettiva di beni quali l'assistenza sanitaria, i sussidi di disoccupazione, la copertura pensionistica¹⁰.

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. In questi casi, l'intervento a favore di individui che si trovano in una situazione di difficoltà non è più una mera questione di benevolenza o carità, ma diventa una questione di giustizia¹¹ e, se 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.

A questo proposito, è interessante notare 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 giustizia. Dopo la seconda guerra mondiale, infatti, 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, il focus principale diventa la cittadinanza democratica¹² 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 segnalare¹³. Se il welfare è inteso come una forma 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). Se, invece, si riconoscono diritti sociali, ricevere benefici, in termini di servizi o risorse, non implica la stessa forma di subordinazione¹⁴. Gli individui

¹⁰ Per la distinzione tra welfare state residuale e istituzionale, cfr. Barry (1999).

¹¹ Sulla distinzione tra giustizia e carità, cfr. Buchanan (1987).

¹² Cfr. 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.

¹³ Sulle due possibili concezioni del welfare state e sulle implicazioni di adottare una delle due, cfr. Plant, Lesser, Taylor-Gooby (1980), cap. 4.

¹⁴ Naturalmente, questo non vuol dire che non rimangano margini di discrezionalità e, dunque, possibili effetti di subordinazione anche quando i diritti sociali sono appropriatamente riconosciuti e l'erogazione dei servizi rilevanti cessa di essere una questione di mera benevolenza. Infatti, l'erogazione di tali servizi avviene solitamente tramite l'istituzione di

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 seguito, politiche volte a offrire, prima ad alcune categorie poi su base universale, una fornitura adeguata di servizi, dalla sanità all'educazione¹⁵. 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.

2.2. *Diritti sociali e cittadinanza*

Come già 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 di giustificare l'intervento coercitivo dello stato, ma lo sposta semplicemente 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 rintracciare il fondamento di tali diritti e di capire se essi siano assimilabili a diritti umani di cui sono titolari tutti gli individui, o a diritti di cittadinanza, di cui godono soltanto gli individui che appartengono a pieno titolo ad una certa comunità politica.

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 benessere, intendere i diritti sociali, tutti o alcuni di essi, come diritti umani è controverso. Per un verso, non c'è accordo sull'opportunità di attribuire ai diritti sociali lo status di diritti umani¹⁶. D'altra parte, considerare i diritti sociali come diritti umani solleva un'ulteriore serie di problemi, associati 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, ovvero a diritti di cittadinanza 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 affermatasi in sequenza all'interno delle società liberali e democratiche: i diritti civili, i diritti politici e i diritti sociali. Questi ultimi sono intensi come diritti a un minimo di benessere e ricchezza e rappresentano la risposta a processi, quali la produzione e il consumo

apparati burocratici, all'interno dei quali è possibile che i funzionari cui spettano le decisioni operative godano di una certa discrezionalità.

¹⁵ Sullo sviluppo del welfare state in prospettiva storica, che ne mette in luce i progressivi ampliamenti, cfr. Briggs (1961).

¹⁶ Si vedano, per esempio, le due opposte posizioni presentate in Wellman (1982) e Griffin (2000).

di massa o 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 sembra suggerire 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). Se i diritti sociali sono intesi come derivanti dall'appartenenza ad una comunità, il godimento 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 a tutti i cittadini, a prescindere dal fatto che siano o meno disposti a lavorare e a prescindere dalla loro situazione economica (Van Parijs 1995, 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 il principio di reciprocità¹⁷, 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 controparte dell'impegno di ognuno per la cooperazione sociale. Se si intendono 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

¹⁷ Critiche 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.

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 riescono a 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.

2.3. 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 tipico dell'egualitarismo della sorte¹⁸, 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).

Sembra esserci 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

¹⁸ Pensatori riconducibili a questo approccio sono Gerald Allan Cohen (cfr. Cohen 1989 e Cohen 2006) e Ronald Dworkin (cfr. Dworkin 2000).

persone che perdono il lavoro. Possono questi soggetti essere ritenuti responsabili per la loro situazione? La domanda chiama in causa il tema della responsabilità, che 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* (Goodin, Schmidtz 1998)¹⁹.

Schmidtz sostiene che le politiche sociali tendano a minare la responsabilità individuale e a creare stati di dipendenza. Secondo Schmidtz, 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? 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 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).

Goodin, al contrario, 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 considerati 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)²⁰. 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). 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 e a certi rischi associati alle economie di mercato, rischi e conseguenze che non sono responsabilità – per lo meno, non responsabilità esclusiva – dei singoli individui.

¹⁹ Sul punto cfr. anche Sher (2009).

²⁰ Sul tema della dipendenza, cfr. anche Fraser e Gordon (1994).

Infatti, gli interventi del welfare state mirano a proteggere da simili conseguenze, alterando gli esiti del mercato: le politiche sociali distribuiscono beni, servizi e anche denaro in base a criteri differenti rispetto a quelli che regolano il mercato, permettendo 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. Come sottolinea 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). Rimane però da spiegare perché sia proprio lo stato, lo stato centrale o le amministrazioni locali, a doversi occupare del welfare.

3. PERCHÉ LO STATO: GIUSTIFICAZIONI STRUMENTALI E NON

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 un ruolo chiave nella promozione del benessere individuale. Si tratta quindi 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 membri²¹. Non è sufficiente 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

²¹ 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 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.

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. Le carenze del mercato (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 una modalità per esprimere certi valori, valori di uguaglianza o solidarietà, per esempio.

3.1. Benessere individuale e considerazioni di efficienza

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 (Walzer 1983)²², 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 meriti e limiti di queste concezioni, né di indicare quale sia la 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 (cfr. 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

²² Sui bisogni più in generale, cfr. Reader (2005).

disporre per condurre una vita dignitosa, dall'altro²³. 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 state²⁴ 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 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 obbligatoria²⁵.

Un fallimento del mercato che riguarda 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

²³ 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). Cfr. Parfit (1997) per una critica al sufficientarismo che, invece, ne mette in luce le debolezze teoriche e propone come approccio alternativo il prioritario, che non richiede di garantire a tutti gli individui una soglia minima di ma pone l'enfasi sui 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 forniscono 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.

²⁴ Gerald Gaus ritiene che una simile giustificazione sia impossibile: ci sono limiti epistemici 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).

²⁵ Sui fallimenti del mercato in relazione al welfare state, cfr. Barr (1992).

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)²⁶. Esiste però anche un altro fattore che spiega perché considerazioni di efficienza richiederebbero, non solo di rendere obbligatoria l'assicurazione contro certi rischi, ma anche 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).

In effetti, è opportuno sottolineare che la fornitura pubblica di servizi di welfare non è necessariamente migliore della 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. È inoltre opportuno tenere presente che, al di là delle apparenze, 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

²⁶ L'argomento di Daniel Shapiro a favore di assicurazioni private obbligatorie è particolarmente interessante, perché 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. Cfr. Shapiro (2007).

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

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 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.

3.2. Libertà ed eguaglianza delle opportunità

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 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 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, salvaguardandone il funzionamento e garantendo la promozione di valori intrinseci al mercato stesso, tra i quali la libertà o l'autonomia degli individui. In questo senso, la funzione propria del welfare state sembra consistere nel modificare e riequilibrare gli esiti del mercato, non per soppiantarli, ma per porre rimedio ai suoi effetti imprevisti o indesiderati (Goodin 1988a, 7), per renderlo più efficiente.

Tuttavia, una giustificazione fondata su considerazioni di efficienza 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. In quest'ottica, il funzionamento del mercato è semplicemente assunto, senza prestare attenzione alle condizioni di sfondo sulle quali si inserisce l'operato del mercato, quali le condizioni socioeconomiche ineguali iniziali dei singoli individui,

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

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. 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 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 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 ridurre 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, non solo con una forma di assicurazione sociale, che protegge da rischi per i quali le assicurazioni private non sono disponibili ad offrire copertura, ma anche come tramite di finalità egualitarie. Se una delle giustificazioni 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 implica, in primo luogo, la rimozione di vincoli che impediscono - sulla base di caratteristiche ascritte come il genere o l'etnia o arbitrarie come la classe - 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 sanitario³⁰.

CONCLUSIONI: RIPENSARE IL WELFARE?

Il welfare state ha dimostrato di essere molto più resistente di altre componenti fondamentali 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. Tuttavia, sembra necessario ripensare il

²⁹ Su questo punto, cfr. per esempio Waldron (1993) e Cohen (2008).

³⁰ 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).

welfare state tradizionale sia alla luce dei vincoli di natura economica che pongono una sfida alla sostenibilità delle politiche sociali, sia alla luce degli effetti perversi che, in alcuni casi, l'intervento pubblico nel settore del welfare ha generato. Da un lato, infatti, a seguito degli sviluppi degli ultimi decenni e la crescente interdipendenza a livello globale, il tradizionale modello del welfare pubblico sembra non essere più in grado di resistere alla diminuita disponibilità di risorse per finanziarlo. Dall'altro, l'erogazione incondizionata di benefici e servizi, almeno in alcuni ambiti, ha generato una deresponsabilizzazione dei soggetti interessati.

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. Individuare quali siano le alternative rilevanti e valutarne la desiderabilità sono obiettivi che eccedono questo saggio. È possibile però indicare alcuni punti sui quali concentrarsi per orientare una valutazione normativa delle alternative disponibili.

In primo luogo, è opportuno enfatizzare le differenti implicazioni che derivano dalla considerazione del welfare come una questione di giustizia piuttosto che una questione di carattere umanitario. Riconoscere un diritto a 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. 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.

Da un punto di vista liberale gli individui sono concepiti come capaci di scegliere da sé e per sé finalità da perseguire, di elaborare piani di vita, 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 progetti. 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 (Sen 1985a, Sen 1993 e Sen 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. 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 e non strumentale 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 sempre intende suggerire che lo stato 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 queste 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). E' 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 paternalismo. 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 infatti possibile 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 i beneficiari in condizione di rientrare nel mondo del lavoro il più in fretta possibile, fornendo loro competenze e servizi adeguati allo scopo. Oppure, sempre senza fare riferimento all'interesse di chi beneficia del servizio, è possibile fare appello al principio di reciprocità, 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.

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'altro³¹. Tra questi valori e principi esistono tensioni interne, così come esistono tensioni tra le diverse possibili giustificazioni del welfare state³². 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

³¹ 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).

³² 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).

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 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

- Arneson R. J. (2002), «Why Justice Requires Transfers to Offset Income and Wealth Inequalities», *Social Philosophy and Policy*, 19, 1, pp. 172-200.
- Banting K., Kymlicka W. (2006), *Multiculturalism and the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Barr N. (1992), «Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation», *Journal of Economic Literature*, 32, 2, pp. 741-803.
- (2001), *Economic Theory and Welfare State*, Northampton MA, Cheltenham.
- Barry B. (1990), «The Welfare State versus the Relief of Poverty», *Ethics*, 100, 3, pp. 503-529.
- Barry N. (1999), *Welfare*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Beauchamp T. L. (1991), *Philosophical Ethics. An Introduction to Moral Philosophy*, New York, McGraw-Hill.
- Besussi A. (2012), *Disputandum est. La passione per la verità nel discorso pubblico*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Binmore K. (1994), *Playing Fair*, Cambridge MA, The MIT Press.
- Boulding K. E. (1966), *Economic Analysis*, New York, Harper and Row.
- Briggs A. (1961), «The Welfare State in Historical Perspective», *European Journal of Sociology*, 2, 2, pp. 221-258.
- Buchanan A. (1987), «Justice and Charity», *Ethics*, 97, 3, pp. 558-575.
- Cohen G. A. (1989), «On the Currency of Egalitarian Justice», *Ethics*, 99, 4, pp. 906-944.
- (2006), «Luck and Equality: A Reply to Hurley», *Philosophy and Phenomenological Research*, 72, 2, pp. 439-446.
- (2008), «Freedom and Money», in L. Thomas (a cura di), *Contemporary Debates in Social Philosophy*, Oxford, Blackwell, pp. 19-42.
- Dahrendorf R. (1975), *The New Liberty*, London, Routledge and Kegan Paul.
- (1988), *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, London, Weidenfeld and Nichols.
- Daniels N. (1985), *Just Health Care*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Davis D. (1989), «Chinese Social Welfare: Policies and outcomes», *The China Quarterly*, 11, September, pp. 577-597.
- Dworkin R. (1981), «What is equality? Part 2: Equality of Resources», *Philosophy and Public Affairs*, 10, 4, pp. 283-345.
- (2000), *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.
- (2012), «L'analisi delle politiche sociali e del welfare state», in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-54.
- Frankfurt H. (1987), «Equality as a Moral Ideal», *Ethics*, 98, 1, pp. 21-43.
- Fraser N., Gordon L. (1994), «A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State», *Signs*, 19, 2, pp. 309-336.
- Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.
- Furniss N., Tilton T. (1977), *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*, Bloomington, Indiana University Press.

- Gaus G. (1998), «Why All Welfare States (Including Laissez-Faire Ones) Are Unreasonable», *Social Philosophy and Policy*, 15, 2, pp. 1-33.
- Goodin R. E. (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, pp. 19-54.
- (1998), «Social Welfare as a Collective Social Responsibility», in R. E. Goodin, D. Schmidtz, *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 97-195.
- Goodin R. E., Schmidtz D. (1998), *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodin R. E. et al (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Griffin J. (2000), «Welfare Rights», *The Journal of Ethics*, 4, 1-2, pp. 27-43.
- (1986), *Well-Being: Its Meaning, Measurement, and Moral Importance*, Oxford, Clarendon Press.
- Hamlin A. (2007), «The Idea of Welfare and the Welfare State», in R. E. Goodin, P. Pettit (a cura di), *A Companion to Contemporary Political Philosophy* (second edition), Oxford, Blackwell, pp. 852-864.
- Hare R. M. (1981), *Moral Thinking: Its Levels, Method and Point*, Oxford, Clarendon Press.
- Harsanyi J. C. (1992), «Game and Decision Theoretic Models in Ethics», in R. J. Aumann (a cura di), *Handbook of Game Theory with Economic Applications. Volume I*, Amsterdam, Elsevier, pp. 669-707.
- Hayek F. 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 J. (2011), «Three Normative Models of the Welfare State», *Public Reason*, 3, 2, pp. 13-43.
- Kymlicka W., Norman W. (1994), «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», *Ethics*, 104, 2, pp. 352-381.
- Le Grand J. (1990), «Equity versus Efficiency: The Elusive Trade-off», *Ethics*, 100, 3, pp. 554-568.
- Marshall T. H. (1950), «Citizenship and Social Class», in *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mead L. M. (1997 a cura di), *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Welfare*, Washington DC, The Brookings Institute.
- Miller D. (1988), «Altruism and the Welfare State», in J.D. Moon (a cura di), *Rights, Responsibility and Welfare*, Boulder and London, Westview Press; ripubblicato in *Market, State and Community. Theoretical Foundations of Market Socialism*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 98-123.
- (2003), «What's Left to the Welfare State?», *Social Philosophy and Policy*, 20, 1, pp. 92-112.
- Mishra R. (1979), *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*, London, MacMillan.
- Moon J. D. (1988a), «The Moral Basis of the Democratic Welfare State», in A. Gutmann (1988, a cura di), *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, pp. 27-52.

- (1988b), «Introduction», in J.D. Moon (a cura di), *Responsibility, Rights and Welfare. The Theory of the Welfare State*, Boulder, Westview Press, pp. 1-15.
- (2004), «The Political Theory of the Welfare State», in G. Gaus, C. Kukathas (a cura di), *Handbook of Political Theory*, London, Sage, pp. 210-222.
- Narveson J. (2010), «The Right to Liberty Is Incompatible with the Right to Equality», in J.P. Sterba, J. Narveson, *Are Liberty and Equality Compatible?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nozick R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Cambridge MA, Harvard University Press (trad. it. *Anarchia, stato, utopia*, Milano, Il Saggiatore, 2008).
- Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge MA, The MIT Press.
- (1987), «Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities», *Political Theory*, 15, 4, pp. 501-537.
- Parfit D. (1997), «Equality and Priority», *Ratio*, 10, 3, pp. 202-221.
- Parker J. R. (1998), *Citizenship, Work and Welfare: Searching for the Good society*, London, MacMillan.
- Pierson C., Leimgruber M. (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, pp. 32-44.
- Plant R., Lesser H., Taylor-Gooby, P. (1980), *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Social Provision*, London, Routledge.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge MA, Harvard University Press (trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982).
- Reader S. (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 M. (1970), *Power and Market: Government and the Economy*, Menlo Park, Institute for Human Studies.
- Schmidtz D. (1998), «Taking Responsibility», in R. E. Goodin e D. Schmidtz, *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-96.
- Schuyt K. (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, pp. 297-311.
- Segall S. (2005), «Unconditional Welfare Benefits and the Principle of Reciprocity», *Politics, Philosophy and Economics*, 4, 3, pp. 331-354.
- Sen A. K. (1985a), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, Elsevier.
- (1985b), «Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984», *Journal of Philosophy*, 82, 4, pp. 169-221.
- (1990), «Justice: Means versus Freedoms», *Philosophy and Public Affairs*, 19, 2, pp. 111-121.
- (1993), «Capability and Well-being», in M. C. Nussbaum and A. K. Sen (a cura di), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, pp. 30–53.
- (1999), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Shapiro D. (2007), *Is the Welfare State Justified?*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Sher G. (2009), *Who Knew? Responsibility without Awareness*, Oxford, Oxford University Press.
- Sterba J. P. (1995), *Contemporary Political and Social Philosophy*, Belmont, Wadsworth Publishing.
- Titmuss R. M. (1976, a cura di), *Essays on 'The Welfare State'*, London, Allen&Unwin.
- Van Parijs P. (1995), *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford, Oxford University Press.
- Waldron J. (1986), «Welfare and the Images of Charity», *Philosophical Quarterly*, 36, 145, pp. 463-482; ripubblicato in *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 225-249.
- (1993), «Liberal Rights. Two Sides of the Coin», in *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-34.
- Walzer M. (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, pp. 13-26.
- Wellman C. (1982), *Welfare Rights*, Totowa, Rowman and Allanheld.
- White S. (1997), «Liberal Equality, Exploitation and the Case for an Unconditional Basic Income», *Political Studies*, 45, 2, pp. 312-326.
- (2003), *The Civic Minimum. On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- Wilensky H., Lebeaux C. H. (1958), *Industrial Society and Social Welfare*, New York, Free Press.
- Wolin S. S. (1987), «Democracy and the Welfare State. The Political and Theoretical Connection between Staatrason and Wohlfahrtsstaatrason», *Political Theory*, 15, 4, pp. 467-500.