

# Quattro idee-guida per le politiche sociali

di Elena Granaglia\*

## *Four ideas for social policies*

The article defends the persisting modernity of the goal of satisfying a set of basic needs that are essential for human dignity. From this key-idea, it derives three implications in terms of policy design. They are strengthening the infrastructure of social services moving towards a vision of welfare as a common good, while legitimizing the right to a minimum income; fostering universalism and promoting an «active» duty to cooperate towards collective ends.

*Keywords:* Universalism, Discourse on Welfare, Foundational Economy, Basic Needs.

## **Garantire la possibilità di soddisfare un insieme di bisogni fondamentali per la dignità umana**

Questa dovrebbe essere la missione primaria delle politiche sociali. Non è un'idea nuova. È presente nell'art. 3 della nostra Costituzione, nel welfare fabiano e nella tradizione social-democratica meno lavoristica. Seguendo Rodotà, prendere sul serio la dignità richiede di passare «dal soggetto astratto alla persona concreta». I bisogni sono un aspetto molto concreto della persona.

Decenni di neoliberismo, tuttavia, l'hanno progressivamente oscurata, quando non esplicitamente delegittimata. Mi riferisco al radicarsi non solo delle posizioni che vedono le politiche sociali come costo da tagliare, ma anche delle posizioni più liberali a favore della ristrutturazione del *welfare state* come stato di investimento sociale. Le configurazioni di stato di investimento sociale possono essere molteplici, ma, al di là delle distinzioni, l'obiettivo primario è rafforzare i singoli individui affinché essi possano aiutarsi da sé partecipando al meglio nel mercato del lavoro. In questa prospettiva, l'asse principale del *welfare* dovrebbero essere le politiche attive del lavoro e la formazione permanente. Il linguaggio dei bisogni è il grande assente.

\* Professoressa di Scienza delle Finanze, Università di Roma Tre; elena.granaglia@uniroma3.it.

1. Cfr. S. Rodotà, *Il Diritto di avere Diritti*, Laterza, Roma-Bari 2013.

Nonostante la dimensione di concretezza, i bisogni non sono un concetto elusivo, che dipende dalle visioni soggettive dei singoli e la stessa elusività non si estende alla dignità? I bisogni, certamente, non sono scolpiti sulla pietra e neppure sono dati in via naturale. È contendibile sia la gamma dei bisogni la cui soddisfazione attribuire alle politiche sociali, sia, una volta definiti i confini di tali politiche, la selezione dei bisogni da soddisfare. Pur convenendo che la solidarietà abbia a che fare con l'uguaglianza morale di considerazione e rispetto, considerazione e rispetto possono, altresì, essere diversamente specificati.

Alcune indicazioni appaiono, però, indiscutibili. Da un lato, le domande relative ai bisogni devono essere universalizzabili nel senso che devono essere espresse in una forma che possa renderle accettabili agli altri che potremmo essere. Preferenze/gusti soggettivi non possono essere considerati bisogni proprio perché non superano il test dell'universalizzazione. Sottolineo la pluralità dei soggetti che devono essere inclusi nella giustificazione. Contro il rimando a un indifferenziato individuo chiunque, le scelte devono essere giustificate a tutti i soggetti che ne sono toccati, nel riconoscimento delle differenze, *in primis*, delle differenze di genere.

Da un altro lato, appare ragionevole una nozione di bisogni come condizioni di essere e di fare anziché come mera disponibilità di risorse economiche. Queste ultime contano, ma contano in quanto permettono di raggiungere le finalità ad esse connesse. Come ben argomentano Sen e Nussbaum, cui l'idea guida della possibilità di soddisfare i bisogni fondamentali si ispira<sup>2</sup>, l'eterogeneità fra soggetti (nelle caratteristiche, nelle condizioni di vita, nei poteri) potrebbe ostacolare la conversione delle risorse in risultati, pur in presenza di una distribuzione ugualitaria del reddito. Rifletterebbe un feticismo delle risorse nella sottovalutazione di cosa le risorse possono fare o non fare per gli individui.

Da ultimo, conta la possibilità della soddisfazione dei bisogni, non la soddisfazione in sé. Seppure i bisogni siano importanti per la gran parte degli individui, vi potrebbe essere qualcuno che non vuole soddisfarli.

2. Non faccio direttamente riferimento alla proposta dell'uguaglianza di capacità sviluppata da Sen e da Nussbaum, poiché tale proposta, nel corso del tempo, ha subito diversi aggiustamenti ed è variamente declinata nel discorso pubblico. Il che avrebbe richiesto specificazioni che mi avrebbero distolto dall'intento di questo articolo di offrire alcune indicazioni concrete per le politiche sociali. Fra i tanti lavori di Sen e Nussbaum, segnalo A. Sen, *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam 1985; A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford 1999, trad. it. *Sviluppo come Libertà*, Mondadori, Milano 2014) e M. Nussbaum, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 2000 (trad. it. *Diventare persone*, il Mulino, Bologna 2001).

La libertà di non soddisfazione deve essere garantita: imporre determinati comportamenti violerebbe la dignità. L'unica eccezione riguarda chi è incapace di intendere e volere.

Non partiamo, in ogni caso, da zero neppure nella ricerca di indicazioni più specifiche. Il discorso pubblico sul *welfare* in atto da generazioni e i dati comparati offrono un punto di partenza non solo per definire i confini delle politiche sociali, ma anche per rilevare, entro tali confini, un'ampia condivisione di bisogni, quanto meno in relazione alla dimensione assoluta, le specificazioni relative variando a seconda del tempo e dei luoghi. Ad esempio, essere curati se malati è da sempre un bisogno, ma quali siano le cure coinvolte è molto diverso oggi rispetto a un secolo fa.

Due grandi insiemi di bisogni si stagliano netti. Uno è da tempo riconosciuto, sebbene i bisogni coinvolti restino spesso insoddisfatti e rischiano ancor più di esserlo a seguito della crisi indotta dal Covid-19. L'altro, trascurato in passato anche sul piano normativo, si impone oggi con forza.

Rispetto al primo insieme, penso a bisogni quali essere nutriti, fruire di un'abitazione, essere istruiti, in termini sia di possesso di competenze sia di partecipazione al più complessivo patrimonio culturale, essere il più possibile in buona salute e essere curati se malati, avere una base di sicurezza economica, vivere in un ambiente sano e decente, avere uno spazio fisico e di tempo per sé e l'esplorazione delle opportunità di vita. Al riguardo, rimangono di assoluta attualità le parole di Marshall<sup>3</sup>, quando richiamava l'importanza di garantire a tutti da «un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile secondo i canoni vigenti nella società» così arricchendo la sostanza concreta delle possibilità di vita o quelle di Titmuss quando sottolineava l'importanza di potere godere di un «ambiente comune caratterizzato da piacevoli sociali indisponibili a consumatori solitari»<sup>4</sup>.

Rispetto al secondo insieme, penso ai nuovi bisogni connessi alla digitalizzazione. Penso, altresì, a bisogni un tempo forse meno pressanti quali i bisogni di socialità/di godimento di beni relazionali, la cui importanza è oggi acuita dalla crescente rarefazione della vita sociale<sup>5</sup>. Penso, infine, a una classe di bisogni da sempre presenti e cruciali per la riproduzione umana, i bisogni di cura, che dovrebbero finalmente diventare questione

3. La citazione di Marshall è tratta dalla traduzione italiana di T. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge 1950 (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002, p. 13).

4. Cfr. R. Titmuss, *Social Policy*, Pantheon Books, New York 1974, p. 29 (trad. mia)

5. Sono grata a Enrico Pugliese per questa espressione.

pubblica, uscendo dai confini della famiglia cui sono stati tipicamente relegati, nonostante i tanti costi connessi a tale scelta. I costi, come ovvio, sono *in primis* per le donne, cui è scaricata la cura dei familiari, nella violazione dell'uguale possibilità di perseguire diversi bisogni fondamentali (ad esempio, partecipare alla pari nel mercato del lavoro, vivere la socialità). La dipendenza dai familiari e la chiusura nel mondo della famiglia possono poi essere un costo per chi è curato, come nel caso di bambini privati dei benefici di asilo nido o di anziani non auto-sufficienti che non vorrebbero dipendere dalla famiglia di origine. Si aggiungono, infine, i costi della sottovalutazione del valore della cura al di fuori della famiglia. Se essere curati e curare sono bisogni umani fondamentali, l'attenzione alla cura deve trovare spazio anche nelle più complessive attività di *welfare*, dalla sanità all'istruzione e all'ambiente.

Naturalmente, non giungeremo mai a una lista chiusa/completa di bisogni, esito, peraltro, non desiderabile. Le esigenze cambiano e il mondo è lontano dall'assicurare uguale possibilità di voce a tutti. Più tale possibilità si espande più nuovi bisogni possono venire alla ribalta. I bisogni individuati, seppure parziali e provvisori, indicano, però, una prospettiva di azione sufficientemente puntuale.

La visione oggi diffusa del *welfare* come sostegno ai singoli affinché essi possano il più possibile aiutarsi da sé partecipando al meglio nel mercato del lavoro non può fungere da sostituto. Certamente, il lavoro è elemento importante della dignità umana – i disoccupati ben lo sanno, insieme alle tante donne e ai tanti altri che hanno smesso di affacciarsi sul mercato del lavoro dopo essersi scontrati con una persistente assenza di domanda di lavoro. Ma il lavoro è del tutto insufficiente a garantire i bisogni fondamentali.

Tralasciamo anche le condizioni attuali del mercato, dove le retribuzioni offerte in molti casi non tutelano dalla povertà<sup>6</sup>. Persino in presenza di un reddito decente, i mercati non sono in grado di fornire beni e servizi centrali per la soddisfazione dei bisogni. I mercati, ad esempio, non offrono assicurazioni sanitarie a soggetti con malattie già sviluppate/croniche e/o a persone anziane e neppure offrono beni pubblici quali la qualità del territorio in cui si vive. I mercati sotto-producono, altresì, beni e servizi la cui produzione è caratterizzata da indivisibilità, con essa, da economie di scala e/o di scopo, e/o da elevata intensità di lavoro e, con essa, dalla co-

6. Per dati recenti sull'entità dei lavoratori poveri in Italia, cfr. F. Bloise, R. Fantozzi, M. Raitano, C. Ricci, *L'andamento di lungo periodo della disuguaglianza nei salari* (2018), in M. Franzini, M. Raitano (a cura di), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, il Mulino, Bologna 2018.

siddetta malattia dei costi<sup>7</sup>. In ambito di *welfare*, i rischi di sottoproduzione appaiono elevati: le reti dei servizi sociosanitari e territoriali pongono questioni di indivisibilità e la cura è un'attività che si contraddistingue per la centralità del lavoro.

Le carenze dei mercati appena citate sono le carenze tipicamente rilevate dall'analisi economica: l'assunto soggiacente è che, se solo alcune condizioni tecniche fossero disponibili, i mercati sarebbero desiderabili. I limiti dei mercati, ai fini della soddisfazione dei bisogni, sono tuttavia, più radicali. Coinvolgono i limiti morali del meccanismo chiave dei mercati, i prezzi. Distinguere fra valori di mercato e non di mercato non è facile, poiché i mercati possono diversamente configurarsi, e il rischio è presente di fare cani di paglia. Ciò nonostante, fare leva sui prezzi quale misura del valore significa fare leva su gusti soggettivi e su quanto gli uni e gli altri sono disposti a dare. Il risultato sono distribuzioni inevitabilmente disuguali, che riflettono le diversità dei gusti e le disponibilità a pagare e ricevere, a discapito della realizzazione di valori intrinseci.

Certo, le imprese sociali possono perseguire valori intrinseci anche in ambito di mercato e lo stesso vale per imprese socialmente responsabili. Anche tali imprese, però, non possono garantire distribuzioni ugualitarie di beni considerati fondamentali. E comunque, anche si trattasse di domande private non possono fornire beni relazionali, centrali alla soddisfazione del bisogno di socialità, il cui valore consiste nella relazione<sup>8</sup>. L'esperienza storica del mercato mostra, inoltre, la predominanza del movente della massimizzazione dei profitti nonché la tendenza all'espansione continua della mercificazione in sfere precedentemente immuni.

### **Costruire una coerente infrastruttura di servizi e assicurare il diritto al reddito: l'assetto della spesa pubblica conta**

Gran parte della discussione pubblica sul *welfare* si concentra sulle dimensioni della spesa pubblica. Lo vediamo anche oggi nella discussione sulle percentuali di fondi del Next Generation EU da destinare ai diversi comparti. Le risorse sono, evidentemente, importanti. Ma non sono tutto. Dirimente è l'assetto della spesa.

Se consideriamo l'evoluzione del *welfare* nel nostro paese, abbiamo assistito, negli ultimi anni sia al consolidamento e all'espansione di misure di agevolazione fiscale al consumo di beni e servizi specifici sia al

7. Sulla malattia dei costi, cfr. W. Baumol, W. Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, Cambridge 1966.

8. Sulla nozione di bene relazionale, cfr. L. Bruni, *Felicità, economia e beni relazionali*, in "Nuova Umanità", 159-160, XXVII, 2005, pp. 543-65.

permanere di una radicata delegittimazione di trasferimenti monetari generali. Lo stesso reddito di cittadinanza, che rappresenta una tappa importante, seppure parziale, nella realizzazione di uno schema generale di sostegno al reddito, è stato difeso come misura *in primis* di politica attiva del lavoro.

Questo assetto è in contrasto con l'uguale possibilità di soddisfare i bisogni. Le agevolazioni sono mero sostegno monetario a consumi privati acquistati sul mercato. Sebbene siano spesa pubblica, sono, dunque, esposte a tutti i limiti sopra rilevati del mercato. Al contempo, concepire il reddito di cittadinanza come politica attiva del lavoro significa ignorare il bisogno di una base di reddito. Soddisfare i bisogni fondamentali richiede, pertanto, di assicurare il diritto al reddito per chi si trova in condizioni di povertà e di costruire una robusta infrastruttura di servizi.

Neppure richiedere un'infrastruttura dei servizi è, tuttavia, sufficiente. Anche a questo riguardo, sono dirimenti le modalità di erogazione. Le due modalità oggi prevalenti, gestione pubblica e adozione del cosiddetto New Public Management, ossia, introduzione, all'interno del settore pubblico, di quasi-mercati, dimostrano anch'esse diverse criticità.

Pur nel riconoscimento dell'eterogeneità delle prestazioni, la gestione pubblica è tipicamente una gestione gerarchica, caratterizzata da una distribuzione del potere che spesso nega voce sia agli utenti sia ai lavoratori collocati nelle posizioni più basse nella gerarchia. Oscilla, altresì, fra un'impersonalità disattenta ai casi singoli e alle esigenze di cura e una personalizzazione macchiata da paternalismo.

Questi limiti appaiono particolarmente pressanti alla luce della crescente complessità dei bisogni. Si consideri l'ambito sanitario. Un tempo, gran parte degli interventi era di tipo acuto: gli interventi richiedevano procedure tecniche standardizzate e si risolvevano, sia che l'esito fosse positivo o negativo, in poco tempo. Oggi, a prescindere dal Covid-19, gran parte dei bisogni coinvolge malattie croniche, spesso multiple, che richiedono forme personalizzate di trattamento cui i pazienti devono partecipare in modo attivo. Considerazioni simili si estendono alle domande relazionali o alle politiche di inclusione. In questi casi, la partecipazione attiva degli utenti è fondamentale ai fini stessi dell'efficacia dell'intervento.

Rispetto al New Public Management, i quasi mercati, come indicato dal nome, non sono mercati. La disponibilità a pagare dei singoli non rileva ai fini dell'accesso ai servizi. I prezzi sono limitati ai produttori. Ciò nondimeno, anche questa limitazione è insufficiente ai fini della soddisfazione dei bisogni.

Si considerino le esternalizzazioni. Anche ipotizzando superate le gare al massimo ribasso, le esternalizzazioni, lungi dal fare leva sui valori intrin-

seci della soddisfazione dei bisogni, continuano a basarsi sul prezzo quale variabile principale. Il contratto potrebbe, dunque, andare a attori il cui incentivo è estrarre valore a proprio vantaggio (o a vantaggio del gruppo ristretto dei proprietari), anche grazie al potere che deriva dall'essere protetti dalla concorrenza per il periodo post-gara e dalla minaccia derivante dai costi di una eventuale uscita, alla scadenza della gara. Preoccupanti, al riguardo, sono i segnali di processi di finanziarizzazione della cura, quali l'attivismo dei fondi immobiliari nell'offrire opportunità remunerative di investimento a imprese per il profitto che vogliano investire nelle residenze protette. Certo, sono possibili regolazioni, sia della qualità delle prestazioni offerte sia delle condizioni di lavoro: i difensori dei quasi mercati ad esse spesso si richiamano. Il punto è che anche quando non siano meri auspici retorici, le regolazioni sono inficiate da asimmetrie informative che complicano e indeboliscono oltremodo l'intervento dei regolatori<sup>9</sup>. In ogni caso, le esternalizzazioni privilegiano i servizi divisibili a discapito delle reti dei servizi.

Considerazioni in parte simile valgono per i meccanismi premiali introdotti nei confronti degli stessi attori pubblici. Si considerino le remunerazioni incentivanti. Tralascio i casi più problematici, e comunque esistenti, quali il caso di Direttori Generali del SSN premiati per tagliare la capacità in eccesso, quando mantenere tale capacità è una ragione dell'intervento pubblico per fronteggiare shock inattesi quali le pandemie. Più in generale, le remunerazioni incentivanti ripropongono la questione della non osservabilità della qualità. In presenza di una pluralità di dimensioni di qualità solo alcune delle quali osservabili, tali remunerazioni non potranno che premiare queste ultime, a detrimento delle dimensioni non osservabili, non importa se la cura sia proprio una di esse. Il focus sulle ricompense estrinseche penalizza altresì le motivazioni pro-sociali o più complessivamente l'etica del lavoro<sup>10</sup>.

Le criticità neppure si esauriscono quando ci rivolgiamo alle dimensioni di qualità osservabili. I quasi-mercati favoriscono la differenziazione fra strutture migliori e peggiori, a discapito della ricerca di un innalzamento medio e diffuso della qualità. In un contesto di forti disuguaglianze nella distribuzione delle risorse ciò può condurre a effetti Matteo, con le strutture migliori incamminate in un processo di miglioramento progressivo e le peggiori intrappolate nel processo opposto.

9. Sui costi e sui limiti più complessivi del *Regulatory Welfare State*, cfr. il numero monografico *The Rise of the Regulatory Welfare State: The Use and Abuse of Social Regulation*, in "Annals of the American Academy of Political and Social Science", 691, 1, 2020.

10. Sul tema, cfr. fra gli altri, S. Bowles, *The Moral Economy*, Yale University Press, New Haven 2016.

Caso e sforzo sono poi intrinsecamente legati, con il rischio che i migliori potrebbero avere fruito di molti vantaggi dei quali è difficile vantare merito. La qualità delle scuole, ad esempio, risente della composizione sociale degli studenti.

Infine, i quasi-mercati incentivano il consumerismo degli utenti: il mero fatto di percepire soggettivamente un'esigenza diventa un titolo valido per richiederne soddisfazione, nella sottovalutazione della richiesta di universalizzazione alla base della comune soddisfazione dei bisogni fondamentali. Ad esempio, si rivendicano come diritti farmaci costosi, privi di prove di efficacia o al massimo in grado di allungare la vita di pochi mesi, a prescindere dal costo opportunità per gli altri di quell'eventuale spesa. Un «io» desidera e il desiderio è sufficiente.

Alle carenze dei modelli pubblico tradizionale e dei quasi-mercati potrebbe rimediare un assetto istituzionale improntato alla prospettiva dei beni comuni. I beni comuni hanno ricevuto una molteplicità di definizioni, ma, a prescindere dalle distinzioni, condividono alcuni elementi. Come espresso dalla Commissione Rodotà, sono «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona». Ebbene, la soddisfazione dei bisogni fondamentali rientra esattamente in questo ambito. Come affermava Tawney<sup>11</sup>, i servizi di *welfare* sono esattamente servizi per cui «dividere non è togliere». I beni comuni indicano altresì modalità specifiche di gestione che riflettano il loro essere di tutti. Se così, la voce di tutti i soggetti in essi coinvolti va assicurata su un piano di parità.

In questa prospettiva, al livello centrale potrebbero essere affidati la definizione dei livelli essenziali dei bisogni da soddisfare; il reperimento delle risorse finanziarie e la predisposizione di meccanismi di monitoraggio e di un apparato di ricerca su e di sostegno a le buone pratiche. Al livello decentralizzato (Regioni, Comuni, Ambiti Territoriali) potrebbero essere attribuite la co-programmazione e la co-progettazione dei servizi.

L'erogazione delle prestazioni, dal canto suo, dovrebbe unire due preoccupazioni troppo spesso ritenute antitetich: promuovere la qualità/il potere del lavoro, valorizzando il lavoro di cura, e assicurare attenzione alle esigenze degli utenti e, con esse, alla relazione fra chi eroga le prestazioni e chi le riceve. Ciò comporta nuove modalità di interazione nelle organizzazioni pubbliche capaci di motivare i dipendenti rispetto alla missione del *welfare*, di assicurare le condizioni organizzative che facilitano lo svolgimento delle diverse mansioni, di coniugare discrezionalità e processi collaborativi di auto-valutazione all'interno di schemi di

11. Cfr. R. Tawney, *Equality*, Allen & Unwin, London 1931, p. 291.



*governance* democratica. Comporta, altresì, democrazia economica nelle organizzazioni private che partecipano alla produzione, *in primis*, nelle imprese sociali, anche sostenendo eventuali *workers buyout* di imprese per il profitto che volessero chiudere. Gli eventuali appalti dovrebbero avvenire nella forma di appalti non commerciali/partecipati tesi all'inclusione ai fini della soddisfazione dei bisogni piuttosto che alla esternalizzazione a terzi. Infine, agli utenti andrebbe assicurata possibilità di voce e di uscita nella relazione coi diversi fornitori (ovviamente, sotto il vincolo della possibilità di universalizzazione delle richieste pena il rischio di consumerismo)<sup>12</sup>.

Sebbene molti dettagli restino da indagare, diverse utili indicazioni sono disponibili. Cottam<sup>13</sup> ricostruisce alcune esperienze realizzate in Gran Bretagna nei servizi di assistenza a persone in stato di disagio sociale e basate su due inversioni: l'inversione del tempo e del potere. Gli assistenti sociali dovrebbero ribaltare l'attuale ripartizione del tempo, fra l'80% dedicato alle pratiche amministrative e il 20% agli utenti, e del potere, co-disegnando gli interventi con gli utenti, anche più emarginati.

Montori<sup>14</sup> mostra l'attrattività di un'assistenza sanitaria basata su una cura «gentile» che rispetta aspettative e fragilità delle persone. Ciò richiede, fra l'altro, che medici e infermieri possano rallentare resistendo alle pressioni di chi li vorrebbe più efficienti perché capaci di svolgere un più alto volume di attività remunerative. Bisognerebbe, cioè, muoversi verso una medicina a minimo impatto (*minimally disruptive medicine*), che dia il minor fastidio possibile al malato, non aggiungendo alcun carico non necessario agli oneri che già comporta la malattia.

Censi<sup>15</sup> indica vie assolutamente percorribili per assicurare l'autonomia personale e il riconoscimento di sé, dunque la dignità, nelle residenze per anziani. Cruciale, al riguardo, è evitare che la cura della persona sia ridotta all'erogazione di singoli atti sulle parti malate o malfunzionanti e sulla sot-

12. Queste considerazioni non ignorano i limiti, anche profondi, esperiti nella gestione di imprese cooperative e altre forme di imprese non a scopo di lucro. E neppure ignorano la presenza del terzo settore dietro le domande di agevolazione fiscale sopra criticate. La gestione del complesso dei servizi sociali nella prospettiva dei beni comuni dovrebbe però contenerli grazie a una gestione partecipata dell'infrastruttura dei servizi e grazie all'inserimento delle imprese sociali all'interno del primo *welfare*. D'altro canto, negare qualsiasi ruolo alle imprese sociali significherebbe non solo non sfruttare energie e informazioni utili alla soddisfazione dei bisogni, ma anche negare la libertà di chi vuole impegnarsi a migliorare le condizioni della nostra vita.

13. Cfr. H. Cottam, *Radical Help*, Virago, London 2018.

14. Cfr. V. Montori, *Why We Revolt*, Simon & Schuster, London 2018 (trad. it. *Perché ci ribelliamo*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma 2018).

15. Cfr. A. Censi, *La vita possibile. Il lavoro sociale nelle residenze sanitarie per anziani*, Franco Angeli, Milano 2001.

toposizione degli assistiti a prescrizioni insindacabili se non a veri e propri atti di dominio.

Le infermiere che, nel 2006 in Olanda, hanno dato vita alla cooperativa Buurtzorg (Cura di Quartiere), insoddisfatte da una riforma della assistenza alle persone non auto-sufficienti che, secondo loro, ne avrebbe compromessa la qualità, offrono un modello promettente di erogazione di cura attraverso piccoli gruppi che si auto-amministrano. Oggi, la cooperativa coinvolge più di 10.000 infermiere in 25 paesi.

### **Privilegiare l'universalismo**

Difendere la soddisfazione di un insieme di bisogni fondamentali quale bene comune implica difendere anche l'universalismo. L'universalismo riflette esattamente la nostra comune uguaglianza fondamentale: se soddisfare un insieme di bisogni conta per tutti, allora, la soddisfazione deve includere tutti. Siamo «all in it together», come dicevano i Fabiani.

A differenza di una retorica che è andata diffondendosi, l'universalismo è né uno spreco né un grigio appiattimento. L'uguaglianza nella soddisfazione dei bisogni riflette esattamente la comune uguaglianza morale, garantendo le condizioni fondamentali a partire dalle quali ciascuno è libero di formarsi e perseguire i propri piani di vita. Inoltre, nulla obbliga alla soddisfazione dei bisogni e, come abbiamo appena visto, l'uguale soddisfazione dei bisogni non solo è compatibile con, ma anche richiede modalità organizzative che rispettano e valorizzano le libertà individuali.

Neppure l'universalismo esige di «fare parti uguali fra i disuguali». Da un lato, proprio l'obiettivo di garantire risultati richiede di dare di più a chi ha maggiori difficoltà nella soddisfazione dei bisogni, come nella prospettiva dell'universalismo cosiddetto progressivo. Da un altro lato, anche un'eventuale uguaglianza fra disuguali sul lato della spesa scompare quando si prenda in considerazione il finanziamento. Progressività delle imposte e compartecipazioni alla spesa tarate sulla capacità contributiva, quali le tariffe per gli asili nido, favoriscono chi sta peggio.

Selettività e categorialità sono, inoltre, afflitte da limiti intrinseci nella selezione. Nessuna definizione di povertà, ad esempio, riuscirà mai a includere tutti i poveri, perché nessuna scala di equivalenza sarà mai in grado di neutralizzare tutte le differenze nelle condizioni di svantaggio, con il risultato che un soggetto con un euro in più oltre la soglia di povertà potrebbe stare peggio di chi è compreso fra i poveri. A ciò si aggiungono i limiti derivanti dal ricorso, nella prova dei mezzi, alle variabili patrimoniali, le quali sono, invece, assenti nelle principali definizioni di povertà. Si potrebbe allora essere poveri di reddito, ma per il solo fatto di possedere qualche elemento di patrimonio non superare la prova dei

mezzi e dunque non essere considerati poveri<sup>16</sup>. Similmente le politiche categoriali corrono sempre il rischio di lasciare fuori gruppi di bisognosi, come reso evidente nella recente esperienza dei ristori a seguito della pandemia. Il rischio è tanto maggiore quanto più la società è differenziata come la nostra.

Gli errori nella selezione, a loro volta, rischiano di produrre risentimento e divisione sociale e, di nuovo, il rischio è tanto maggiore quanto più pressanti e diffuse sono le condizioni di vulnerabilità. Abbracciare il progetto della comune possibilità della soddisfazione di un insieme di bisogni fondamentali è anche un modo per ridare slancio alle fondamenta del nostro vivere comune.

Certo, l'universalismo è costoso. Deroche potrebbero allora essere giustificate laddove i limiti appaiano meno pronunciati. Potrebbe essere questo il caso dei trasferimenti di reddito, *in primis* di un reddito minimo contro la povertà. Il reddito è un bene fungibile e privato, la cui erogazione non è esposta a rischi di disuguaglianze nella qualità e non pone esigenze di comune condivisione. In ogni caso, la deroga si riferirebbe a una rete di ultima istanza, all'interno di una infrastruttura di trasferimenti universali e disegnata nel riconoscimento del valore della dignità umana<sup>17</sup>.

### **Promuovere i doveri «attivi» verso la collettività**

L'ultima idea guida coinvolge un ripensamento dei doveri. In questi ultimi decenni, abbiamo assistito all'accentuazione, nella discussione pubblica, della difesa dei doveri individuali di non pesare sulla collettività, prevenendo le condizioni di bisogno. Basti pensare alle richieste di prevenzione in sanità, attraverso l'adozione di stili di vita salutari, oppure a quelle di prevenzione della povertà, l'accesso ai redditi minimi essendo divenuto sempre più condizionato alla disponibilità a impegnarsi in politiche attive del lavoro.

Che le regole della comune convivenza contemplino il dovere di prevenzione individuale mi sembra difficilmente contestabile, sebbene vada anche riconosciuta l'influenza delle condizioni in cui si vive sulla capacità

16. Sulla questione cfr. anche Fragra, *Le critiche al reddito di cittadinanza proviamo a fare chiarezza* (2020), disponibile in <https://www.eticaeconomia.it/le-critiche-al-reddito-di-cittadinanza-proviamo-a-fare-chiarezza/>.

17. Per alcuni suggerimenti propositivi, cfr. E. Granaglia, *Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del reddito di cittadinanza, nonostante un grande merito*, in "Rivista delle Politiche Sociali", 3, 2019, pp. 161-82.

di esercitare la prevenzione<sup>18</sup>. Come osserva Duflo<sup>19</sup>, «le nostre scelte sono raramente fatte in un *vacuum*. L'ambiente sociale e fisico, incluse le infrastrutture, le regole, le norme sociali offrono lo sfondo che esercita un'influenza potente sulle decisioni che prendiamo. Ciò che facilmente dimentichiamo è che questo sfondo è molto diverso per i ricchi e per i poveri. Più si è ricchi, minore è la responsabilità che si deve esercitare nei confronti delle cose essenziali della vita, poiché tutto è già sistemato. Mentre i poveri devono essere responsabili per tutti gli aspetti della loro vita, i ricchi non possono fare niente, lasciando operare lo *status quo* e, molto probabilmente si ritroveranno sul binario giusto». O, nei termini di Arneson<sup>20</sup>, «il grado in cui si può ragionevolmente ritenere qualcuno veramente responsabile della conformità a un dato standard di condotta dipende dalla difficoltà e dal costo personale della conformità. Riteniamo ragionevole che le persone siano al massimo responsabili di fare il meglio che possono con le carte che il destino ha riservato loro». E, si noti, il contesto non influenza solo le capacità di sforzarsi, influenza le possibilità stesse di esercitare lo sforzo. È difficile, ad esempio, lavorare se la domanda di lavoro è insufficiente. Se così, condizionalità stringenti quali quelle che caratterizzano molti schemi di reddito minimo andrebbero abbandonate.

Esistono, però, anche doveri che definirei doveri «attivi» nei confronti della collettività, *in primis*, di contribuzione al finanziamento della spesa. Diversi sono i segnali di un loro indebolimento, se non addirittura, di una loro delegittimazione. La liberalizzazione dei movimenti di capitale non è stata accompagnata da alcuna vigilanza sui movimenti di base imponibile. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: abbassamento delle aliquote sui redditi di impresa e sui redditi da capitale e rinuncia a contrastare i paradisi fiscali. La possibilità, per i più ricchi, di scegliersi la propria residenza fiscale non solo è accettata, ma è anche favorita dall'introduzione di sconti di imposta. Più complessivamente, sotto l'influenza di un neoliberalismo che ha rafforzato la visione proprietaria dei diritti, è andato radicandosi nella cittadinanza il convincimento che le imposte siano un'imposizione coercitiva e abusiva, anche se poi tutti fruiscono della spesa pubblica e anzi spesso chiedono per sé più spesa pubblica. In Italia, assistiamo poi al proliferare di regimi speciali. Ad esempio, i lavoratori autonomi pagano

18. Sull'importanza dei doveri, cfr. gli stessi Marshall, *Citizenship and Social Class*, cit. e Tawney, *Equality*, cit.

19. Cfr. E. Duflo, *Human Values and the Design of the Fight against Poverty*, disponibile in [https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/TannerLectures\\_EstherDuflo\\_draft.pdf](https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/TannerLectures_EstherDuflo_draft.pdf), 2012 (trad. mia). Sulla stessa linea, cfr. S. Mullainathan, E. Shafir, *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*, Times Books, New York 2013.

20. Cfr. R. Arneson, *Egalitarianism and the Undeserving Poor*, in "Journal of Political Philosophy" 5, 3, 1997, pp. 327-50 (trad. mia, p. 332).

un'aliquota fissa del 15% fino a 65.000 euro, non importa se poi fruiscono dei servizi sociali come gli altri lavoratori, invece, assoggettati a un'aliquota va da un minimo del 23% ad un massimo del 41%.

È lontano il tempo del Codice Teodosiano che fustigava gli anacoreti fiscali che si liberavano dei propri obblighi sociali abbandonando la città. Prendere sul serio la possibilità della comune soddisfazione di un insieme di bisogni fondamentali richiede, tuttavia, di ridare vigore al dovere di contribuzione. Le politiche sociali non sono condannate all'insostenibilità. L'aumento delle domande di protezione e i cambiamenti globali ne aggravano il funzionamento, ma il tradimento dei doveri di contribuzione gioca un ruolo decisivo.

Infine, vi sono i doveri di fare al meglio il proprio lavoro e più complessivamente di non scaricare i costi delle proprie azioni su terzi. Come accennato sopra, sia le remunerazioni incentivanti, che premiano con una remunerazione addizionale quanto si dovrebbe fare per dovere, sia lo sviluppo del consumerismo riflettono un indebolimento anche di tali valori.

### **Le politiche sociali non sono anche molto altro?**

Le quattro idee guida presentate hanno tutte a che fare con la giustizia. Un'implicazione interessante è che prendere sul serio i valori di giustizia condiziona profondamente il disegno delle politiche. I valori non sono fuffa. Se riteniamo che la dignità umana richieda di soddisfare un insieme di bisogni fondamentali, assicurare il diritto al reddito, creare una robusta infrastruttura di servizi improntata alla prospettiva dei beni comuni, prediligere l'universalismo e promuovere doveri «attivi» verso la collettività rappresentano la strada da imboccare.

Così muovendo non dimentichiamo, però, finalità centrali delle politiche sociali, dalle finalità di sostegno all'autonomia dei singoli a quelle di efficienza, abbiano esse a che fare con la normalizzazione del reddito nel ciclo di vita o con il sostegno all'economia? A quest'ultimo proposito, il *welfare state* è nato anche come sostegno alle esigenze di una nuova economia industriale. Anziché fare leva sul linguaggio antico dei bisogni, non dovremmo prestare più attenzione ai nuovi rischi sociali indotti dalla fine fordismo, dalla globalizzazione e dallo sviluppo dell'economia digitale come chiedono i sostenitori dello Stato come investimento sociale? Ancora, lo stato sociale non è anche regolazione *ex ante* del mercato del lavoro, in modo da prevenire il più possibile la creazione di povertà e vulnerabilità?

Sono domande importanti cui, seppure in termini sintetici, le idee guida presentate permettono di offrire risposta. L'ancoraggio alla dignità umana, la visione dei bisogni come base per la formazione e il persegui-

mento dei diversi piani di vita, l'attenzione, nella gestione, alla partecipazione dei soggetti coinvolti sono tutte indicazioni a sostegno dell'autonomia. Al riguardo, dovremmo evitare di restare intrappolati nel credo del neoliberismo secondo cui uno stato sociale che soddisfa un insieme di bisogni fondamentali crei dipendenze a discapito l'autonomia. Al contrario, crea esattamente la base per l'esercizio dell'autonomia. Inoltre, come più volte osservato, il riferimento è alla possibilità di soddisfazione dei bisogni, non sull'imposizione di tale soddisfazione. Infine, la prospettiva delineata permette opportunità di lavoro e di relazioni sociali diverse da quelle che caratterizzano le relazioni di mercato capitalistiche. Espandere le opportunità implica espandere le libertà.

Al contempo, la visione prospettata appare del tutto coerente con molte finalità di efficienza e con il sostegno all'economia. Da un lato, rispondere alle incompletezze dei mercati significa rispondere a inefficienze dei mercati. Dall'altro lato, la lista dei bisogni sopra indicati appare perfettamente in grado di tenere conto dei nuovi rischi sociali. Solo a mo' di esempio, potenziare la cura significa aumentare le possibilità delle donne di accedere al mercato del lavoro. I bisogni, inoltre, includono essere istruiti: più istruzione significa anche più capitale umano. Avere una base di sicurezze stimola a cooperare e a rischiare nonché a affrontare le incertezze del mercato del lavoro. E, ancora, potenziare il *welfare* significa potenziare un settore produttivo dove il lavoro è meno sostituibile dai robot e l'impatto negativo sull'ambiente è minore. Diversi sono addirittura i segnali di risparmi di spesa che potrebbero fare seguito al coinvolgimento degli utenti lungo le linee qui descritte<sup>21</sup>.

La differenza rispetto alle posizioni di chi invoca i mutamenti nell'economia e nei rischi sociali per decretare la necessità di nuove complementarità fra politiche sociali e economia è, tuttavia, profonda. In quelle posizioni, le politiche sociali fungono essenzialmente da ancelle del *welfare*. Non esisterebbero i *trade off* richiamati dai liberisti, ma lo stato sociale dovrebbe modificarsi per adeguarsi alle nuove necessità dell'economia. Nella prospettiva qui delineata lo scopo primario delle politiche è quello di assicurare una base di comuni condizioni essenziali alla dignità umana o, nei termini assolutamente moderni di Marshall, al «generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile»<sup>22</sup>. Le conseguenze positive per l'economia sarebbero un gradevole effetto collaterale.

21. Cfr. Cottam, *Radical Help*, cit., indica, ad esempio, i risparmi nella cura delle malattie croniche e nelle politiche di inclusione sociale.

22. Marshall, *Citizenship and Social Class*, cit., p. 59.

Infine, lo Stato sociale è anche regolazione *ex ante* del mercato del lavoro. Distribuzioni più compresse che evitano salari da povertà sono giuste in sé e facilitano il compito dello Stato sociale rinforzandosi a vicenda. Non a caso, i momenti di maggiore splendore dello Stato sociale sono stati quelli in cui le disuguaglianze nella parte bassa della distribuzione erano più compresse<sup>23</sup>. Di tutto, però, non si può trattare e il focus di questo lavoro è sulle politiche sociali, non sul complessivo Stato sociale. Rispetto alle politiche sociali, con alcuni aggiustamenti, la «vecchia» idea della soddisfazione di un insieme di bisogni fondamentali ha ancora molto da dire.

23. Cfr. E. Barth, K. Moene, *The Equality Multiplier: How Wage Compression and Welfare Empowerment Interact*, in “Journal of the European Economic Association”, 14, 5, 2016, pp. 1011-37.

