

La Big Society, il welfare state e la disuguaglianza

Maurizio Franzini

RPS

Il dibattito seguito al progetto del Primo ministro britannico Cameron sull'opportunità di puntare sulla Big Society riserva un'inadeguata attenzione alle questioni di eguaglianza. Nell'articolo si propongono, in primo luogo, alcune riflessioni su questo tema e si individua il rischio che la Big Society determini un forte aumento delle disuguaglianze, quale che sia il grado di generosità che essa potrà esprimere. Ponendo ancora l'attenzione sulle disuguaglianze,

vengono poi ricordati i possibili limiti di una soluzione basata esclusivamente sul welfare pubblico, anche indipendentemente dal problema delle risorse di cui potrà disporre. Infine, si delineano brevemente alcune ipotesi – ispirate al lavoro di Lord Beveridge sull'azione volontaria – di integrazione tra welfare e società in grado di contrastare il rischio di disuguaglianze eccessive e non giustificabili.

1. Introduzione

La proposta di assegnare alla società il ruolo di perno del futuro sistema di welfare è stata avanzata in diversi paesi. Il leader conservatore britannico David Cameron è riuscito a formularla nel modo più efficace: la sua indicazione di costruire una «Big Society» ha ricevuto enorme attenzione, ha suscitato molti dibattiti e ha anche diviso il campo in modo piuttosto netto tra favorevoli e contrari. Questo non vuol dire che sia chiaro cosa debba intendersi per Big Society¹. Tale indeterminatezza non impedisce di nutrire fondate preoccupazioni circa l'impatto che i progettati cambiamenti potranno avere sulla disuguaglianza. In realtà, nel dibattito riguardante la Big Society, nelle sue diverse declinazioni nazionali, è assente una riflessione approfondita su questo impatto. In generale, rispetto alle disuguaglianze, gli entusiasti si limitano a enfatizzare il potenziale di generosità che può sprigionarsi dalla società civile mentre, dal versante opposto, i critici temono effetti molto gravi a causa

¹ Si vedano in tal senso i contributi di Clarke, Coote e De Vincenti in questo stesso volume.

del taglio delle risorse disponibili per il welfare pubblico, che è considerato una parte essenziale, e non sufficientemente riconosciuta, delle politiche proposte per il rafforzamento della società civile.

In realtà, vi è in gioco molto più che questo e il presente lavoro si propone di mostrarlo. Infatti, la Big Society può aggravare e ampliare le disuguaglianze anche indipendentemente dalla riduzione delle risorse messe a disposizione del welfare e pur accreditando la società civile di un'altissima propensione alla generosità.

Riflettendo su questi temi, non si potrà, peraltro, evitare di interrogarsi sull'effettiva capacità del welfare pubblico di promuovere l'eguaglianza e sui modi di rafforzamento di tale capacità. In questo contesto, si porrà la questione di una possibile riconsiderazione dei rapporti tra welfare e società civile, adottando una prospettiva diversa da quella che sembra prevalere nel dibattito sulla Big Society. Per sviluppare questo punto, sarà utile tornare a un antico contributo del più celebre architetto del welfare state, e cioè Lord Beveridge. Dopo aver disegnato il moderno welfare state, egli si impegnò, infatti, nella ricerca di una possibile integrazione tra il welfare e quella che egli chiamava «azione volontaria». In quella ricerca le questioni di eguaglianza erano ben presenti e questo la rende per noi particolarmente interessante. Come cercherò di sostenere, al di là del suo limitato successo, questo tentativo di Beveridge costituisce un utile punto di partenza per riflettere sui compiti e le caratteristiche che dovrebbero avere il welfare e la società civile allo scopo di promuovere, grazie alle loro positive complementarità, l'eguaglianza, senza troppo limitare la libertà e la responsabilità individuali.

2. La Big Society e i rischi per l'eguaglianza

Nel discorso del 2009 in cui lanciò definitivamente la sua idea di Big Society, Cameron affermò: «le dimensioni, le funzioni e il ruolo del governo hanno raggiunto in Gran Bretagna un punto tale da ostacolare, piuttosto che favorire, il raggiungimento di obiettivi avanzati come la riduzione della povertà, la lotta alle disuguaglianze e l'accrescimento del benessere generale» (Cameron, 2009).

Questa piuttosto violenta attribuzione di responsabilità al welfare per l'aggravamento delle disuguaglianze appare sorprendente. Come è ben noto, nella quasi totalità dei paesi avanzati gli indicatori segnalano che negli ultimi due decenni circa, si è verificato un netto peggioramento

nella disuguaglianza nei redditi da mercato, parzialmente corretto dal welfare. Colpisce che qui e altrove, tra i sostenitori della Big Society, manchino riferimenti all'involuzione disegualitaria del mercato e ancora di più colpisce che al mercato non si faccia alcun riferimento nei grandi disegni di riforma del welfare diretti a generare un maggior benessere: gli attori considerati sono soltanto il welfare pubblico – da ridimensionare – e la società – da far crescere. Il mercato che dà, se non altro, un contributo alle domande che vengono rivolte al welfare, come tradizionalmente inteso, può continuare per la sua strada.

In realtà, viene qui applicato un modello consolidato di strategia della persuasione: enfatizzare quanto più è possibile i difetti dell'alternativa che si vuol contrastare, promettendo di porre rimedio a tali difetti con la soluzione proposta. Spesso, e anche in questo caso, l'energia profusa nel sottolineare i difetti dell'alternativa avversata è tale e tanta che ne resta ben poca per spiegare con lucidità perché la soluzione proposta dovrebbe assicurare i vantaggi promessi.

L'impressione è, comunque, che, al di là di queste bordate polemiche, la disuguaglianza non rientri tra le principali preoccupazioni dei sostenitori della Big Society. Ben maggiore è l'interesse per la responsabilità individuale, nella convinzione che nel mercato (e, forse, nella società) si creeranno adeguate opportunità per chi saprà esercitare quella responsabilità. Nel già citato discorso del 2009, Cameron offre una conferma al riguardo allorché afferma: «Il primo passo deve essere una rinnovata attenzione al rafforzamento degli individui, delle famiglie e delle comunità che permetta loro di prendere il controllo delle proprie esistenze in modo da creare le condizioni per lo sviluppo della responsabilità e delle opportunità» (Cameron, 2009).

È interessante verificare la sostanziale corrispondenza tra queste parole e una frase pronunciata da Margaret Thatcher, allora «Lady di ferro» in pieno servizio, nel corso di un'intervista del settembre del 1987², divenuta celebre per la perentoria affermazione di apertura: «La società non esiste. C'è un arazzo vivente di uomini, di donne, di persone e la bellezza di quell'arazzo e la qualità delle nostre vite dipende da quanto ognuno di noi è pronto a prendersi responsabilità per se stesso e ognuno di noi è pronto a guardarsi intorno e a aiutare con i propri sforzi chi è meno fortunato».

Dunque, Thatcher e Cameron fanno entrambi riferimento all'importanza di promuovere la responsabilità, verso se stessi e verso gli altri.

² Si tratta di un'intervista concessa alla rivista «Woman's Own».

Perché il medesimo auspicio possa essere formulato una volta affermando che la società deve essere «Big» e un'altra volta negando la sua stessa esistenza è, almeno per me, un piccolo mistero. Abbastanza misterioso è anche il modo nel quale l'arretramento del welfare permetterebbe alla responsabilità, verso se stessi e verso gli altri, di svilupparsi. Si è, infatti, portati a immaginare che la responsabilità di alcuni verso gli altri indebolisca la responsabilità degli altri verso se stessi, secondo un meccanismo non troppo diverso da quello – che possiamo genericamente chiamare della creazione di dipendenza – per il quale il welfare viene criticato. E se quel che si è portati a immaginare ha un fondamento, la conseguenza sembra essere molto semplice: occorre porre un freno alla responsabilità verso gli altri, per favorire la responsabilità verso se stessi. Cioè, per dirla in modo un po' approssimativo, occorre insicurezza per avere responsabilità: un'idea non molto nuova.

Ma la possibilità di ottenere questo risultato rischia, paradossalmente, di essere vanificata dalla grande generosità che alcuni dei suoi più entusiasti sostenitori attribuiscono alla Big Society, specie se liberata dal freno che in qualche modo il welfare esercita su di essa. È questo, ad esempio, il caso di Norris, il quale afferma: «nell'insieme ci sono ottime ragioni per pensare che gli individui siano naturalmente compassionevoli» (Norris, 2010, p. 133) e – nulla concedendo all'accertamento dei nessi causali – incoraggia i generosi ricordando che «coloro che fanno donazioni dichiarano livelli di felicità più alti»³.

I dubbi sono, quindi, diversi: forse il welfare genera irresponsabilità, ma più probabilmente non è il solo a farlo; forse la Big Society è generosa ma, se lo è, forse affossa l'altrui responsabilità individuale; forse può esservi responsabilità malgrado la sicurezza, tanto nella Big Society quanto nel welfare.

Tornando in modo più preciso alla disuguaglianza vi è un aspetto molto importante del suo rapporto con la Big Society che può manifestarsi indipendentemente dal grado di generosità di quest'ultima. Per illustrarlo mi riferisco a uno scritto antico e poco conosciuto di un grande economista forse non adeguatamente ricordato. Era il 1973

³ Naturalmente si possono nutrire molti dubbi sull'ottimismo di Norris. Ad esempio, secondo «The Economist» (2011) il punto debole del progetto di Cameron è proprio l'eccessiva fiducia nel volontariato che, a parere del settimanale, difficilmente potrebbe espandersi nelle attuali condizioni economiche e sociali della Gran Bretagna.

quando Tibor Scitovsky pubblicò un lavoro che, probabilmente in anticipo rispetto ai tempi, affrontava il problema della disuguaglianza in una prospettiva che oggi chiameremmo multidimensionale. La domanda principale che egli si poneva era se le disuguaglianze economiche determinate dal mercato venissero corrette o aggravate, nel loro impatto sulle più generali disuguaglianze di benessere, da quello che accadeva in altri ambiti. In questa prospettiva, Scitovsky si interrogava sul ruolo dei servizi pubblici e privati, del tempo libero e della soddisfazione sul lavoro.

Nella sua valutazione, riferita naturalmente all'epoca in cui scriveva e alla situazione caratteristica dei paesi avanzati, tutti gli ambiti considerati, ad eccezione della soddisfazione derivante dal lavoro, contribuivano a mitigare le disuguaglianze nei redditi di mercato. Non interessa qui discutere la robustezza di queste conclusioni. Piuttosto vale la pena di ricordare che la ragione per la quale egli riteneva che i servizi pubblici, tra i quali naturalmente rientrano quelli del welfare, avessero un positivo effetto di riduzione della disuguaglianza era semplicemente questa: «sono distribuiti quasi sempre in modo egualitario e gratuito».

A partire da questa osservazione di Scitovsky possiamo chiederci che effetti avrebbe la Big Society sul grado di eguaglianza nel godimento dei servizi pubblici. Naturalmente molto dipende dal dettagliato disegno di quella società di cui, almeno per ora, non disponiamo. Ma per svariati motivi è facile prevedere che l'effetto sarà quello di generare una forte disuguaglianza nell'accesso e nel godimento di tali servizi (e anche dei trasferimenti monetari). A quelle economiche che si formano nel mercato si potrebbero, quindi, sommare queste disuguaglianze, con l'effetto finale di produrre disuguaglianze di benessere straordinariamente elevate.

È opportuno sottolineare che questo potrebbe avvenire in modo del tutto indipendente dal grado di generosità della società civile: «[...] non vi è a nostro parere nulla di più pernicioso sia per la personalità dei poveri che per l'efficienza dell'assistenza pubblica che l'elemosina elargita da persone, sia pure bene intenzionate, semplicemente a sollievo della miseria. Anche quando queste elargizioni siano concesse con discrezione dal più accorto visitatore, esse hanno lo svantaggio che il donatore non è a conoscenza di altre eventuali risorse della famiglia, non è in rapporto con altre agenzie che potrebbero in quello stesso momento occuparsi dello stesso caso e non ha il potere di insistere su appropriate condizioni».

RPS

Maurizio Franzini

Queste limpide parole risalgono a oltre un secolo fa. Si possono leggere nella britannica *Relazione di minoranza della Commissione britannica per la legge sui poveri del 1906-09*⁴. Esse indicano che la generosità non equivale all'eguaglianza, né la garantisce. Piuttosto tra generosità ed eguaglianza potrebbe esservi una tensione, di cui sembra esservi oggi una limitata consapevolezza. E, per conseguenza, il merito della società civile, dal punto di vista dell'eguaglianza, non consiste soltanto nella sua generosità.

3. Non basta evitare i tagli al welfare. La lezione di Beveridge

L'argomento critico che più frequentemente viene opposto al progetto di una Big Society è quello secondo cui tale progetto nascerebbe esclusivamente dall'intento di mascherare i tagli al welfare e di offrire una qualche speranza per la loro compensazione. I tagli sono un fatto drammaticamente reale, non solo in Gran Bretagna, ed è realistico che nel rappresentare le virtù della società civile, il governo britannico sia motivato, almeno un po', dal desiderio di accreditarsi come proponente di politiche sociali virtuose e assai migliori di quelle alle quali i tagli costringono a rinunciare. Questo tentativo di accreditamento potrebbe non essere coronato da successo se lo sforzo del governo per mettere in funzione la società civile fosse così «lieve» come quello delineato in un'affermazione fatta da Cameron, nel corso di un acceso dibattito con Miliband alla Camera dei Comuni nel febbraio scorso, di cui ha dato conto la stampa britannica: «Io penso che ogni membro della Casa dei Comuni debba impegnarsi nella propria circoscrizione per incoraggiare il volontariato, le donazioni filantropiche e per spingere la gente ad avere un ruolo più grande in una società più grande». Davvero non molto per acquisire crediti, e forse anche per sperare nel successo della Big Society, se dipendesse da questo.

Ma, al di là di ciò, occorre esaminare, dal punto di vista delle disuguaglianze, la posizione secondo cui, se non fosse per i tagli al welfare, il progetto di Big Society sarebbe pienamente accettabile. Si tratta di una posizione sostenuta principalmente in ambiti della sinistra e questo costituisce una novità per la Gran Bretagna, vista la tradizione di forte attaccamento all'idea di assoluta centralità del welfare. Una testimo-

⁴ Estraggo questo passaggio da una più ampia citazione riportata in Beveridge (1948, tr. it. 1954, p. 267).

nianza in tal senso viene da ciò che scriveva nel 1980 Dahrendorf recensendo sei lavori sul welfare state e il suo futuro, scritti da autori britannici di ispirazione socialdemocratica.

Secondo Dahrendorf la tesi comune a questi lavori è che il welfare state non ha bisogno di integrazione o modifiche e che le crescenti domande di giustizia sociale potranno essere soddisfatte grazie alla sua espansione, conseguente alla crescita economica che, peraltro, lo stesso welfare state potrà agevolare e sostenere. Dahrendorf confronta questa posizione con quella di uno studioso tedesco che, invece, manifesta apertura nei confronti della società civile e conclude la sua recensione, molto polemicamente, con una batteria di domande: «Perché gli studiosi britannici trascurano questi temi? Perché rimangono feticisti della crescita quando è alle porte un ciclo di Kondratieff discendente? Perché si discute così poco di decentralizzazione e partecipazione a piccole reti? Perché mai la politica sociale in Gran Bretagna deve essere così noiosa? In Gran Bretagna il dibattito tra il passato e il trapassato è destinato a durare all'infinito?» (Dahrendorf, 1980).

Ora la situazione sembra essere diversa, non soltanto tra gli studiosi ma anche tra i politici di sinistra. Ad esempio, per quel che mi risulta, il tema della società civile e della responsabilità individuale è al centro del movimento del *Blue Labour*, guidato da Maurice Glasman.

Dal punto di vista delle disuguaglianze, il problema è quello bene espresso nel passaggio della *Relazione di minoranza della Commissione britannica per la legge sui poveri* richiamato in precedenza: la destinazione delle risorse e degli sforzi messi a disposizione dalla società civile, il cui impatto sulla disuguaglianza è sostanzialmente indipendente dal fatto che si attuino o meno i tagli al welfare pubblico. In realtà, i rapporti tra società, sia essa più o meno «Big», welfare state e uguaglianza sono complessi e trovare una felice composizione non è semplice. Per avvicinare il problema e identificare alcune possibili soluzioni è utile tornare al padre fondatore del moderno welfare state.

Lord Beveridge fu una personalità complessa e per molti versi straordinaria⁵. Economista, *civil servant* di altissimo profilo, politico liberale e molte altre cose, viene significativamente classificato, nel *Dictionary of National Biography*, come «social reformer». Il suo nome è indissolu-

⁵ Per una breve presentazione di Beveridge si veda l'introduzione di Colucci a Beveridge (2010). Una conoscenza completa è assicurata dall'eccellente biografia di Harris (1997).

bilmente legato al *Piano* (Beveridge, 1942) che il governo laburista di Attlee, insediatosi nel 1945, mise largamente, ma non integralmente, in pratica, peraltro senza il suo contributo, dando così origine al moderno welfare state. Classificato come «liberale radicale» o, alla pari di Keynes, come «liberale collettivista» (Cutler e al., 2010), Beveridge seguiva un metodo di lavoro molto rigoroso, che si vorrebbe vedere applicato estesamente anche oggi. Quando gli veniva affidato un compito, Beveridge, per prima cosa, cercava di acquisire una gran massa di informazioni sui fenomeni rilevanti, quindi formava un gruppo di lavoro molto qualificato che a partire dalle informazioni acquisite, formulava, in aperto contraddittorio, le proprie valutazioni; infine, produceva la sintesi che costituiva il prodotto finale. Con questo metodo venne prodotto non solo il *Piano* del 1942 ma anche il *Rapporto sul pieno impiego* del 1944 (Beveridge, 1944) e il volume sull'azione volontaria che è quello che qui più interessa (Beveridge, 1948)⁶.

Lo scopo principale del volume era quello di definire il ruolo che l'azione volontaria avrebbe potuto svolgere all'interno di un sistema imperniato su un welfare pubblico con le caratteristiche di universalismo raccomandate dal rapporto del 1942. Diverse furono le ragioni che spinsero Beveridge ad affrontare questo problema.

Anzitutto la storia del complessivo sistema di welfare in cui, come egli stesso si espresse, il rapporto tra azione volontaria e istituzioni pubbliche aveva seguito andamenti alterni, delineando una sorta di «frontiera mobile» all'interno della quale il ruolo dell'azione volontaria era sempre stato significativo.

A una fase iniziale di predominio della società civile e delle sue organizzazioni è seguito il progressivo consolidamento del welfare pubblico e statale, culminato nelle decisive riforme indotte dal *Piano Beveridge*. Secondo un'opinione diffusa, che Beveridge mostrò di condividere, questa progressiva affermazione del welfare pubblico avvenne al prezzo di un restringimento eccessivo dell'azione volontaria. In particolare, persero progressivamente importanza le società di mutuo soccorso. Questo sviluppo, probabilmente non risultò gradito a Beveridge che guardava con grande interesse a queste società. Non sorpren-

⁶ L'indagine sull'azione volontaria fu finanziata dalla *National deposit friendly society* e portò anche ad un secondo volume, di dati e documenti, pubblicato nel 1949. Benché assai meno di successo e assai meno conosciuto del *Piano*, il lavoro di Beveridge sull'*Azione volontaria* è ancora oggi oggetto di attenzione. Si veda ad esempio, Oppenheimer e Deakin (2011).

de, quindi, che egli già nel Rapporto del 1942 affermasse che occorreva «lasciare spazio e dare incoraggiamento all'azione volontaria» (Beveridge, 1942, p. 7).

Il compito che egli si diede con l'indagine sull'azione volontaria si rivelò ben presto molto impegnativo. Le discussioni all'interno del gruppo di studiosi che collaboravano con lui si fecero presto piuttosto intense; su una varietà di punti, emerse una diversità nelle posizioni che si rivelò non facilmente componibile. Il nodo di fondo, nella gran parte dei casi, era proprio il rapporto tra azione volontaria, welfare e disuguaglianza, un rapporto complesso di cui sostanzialmente il gruppo non venne a capo. Secondo diversi interpreti, e in particolare secondo la biografia di Beveridge (Harris, 1997), fu questa la principale ragione dell'accoglienza piuttosto tiepida che ricevette il volume, nulla di lontanamente comparabile allo straordinario successo del *Piano* del 1942, che vendette centinaia di migliaia di copie in pochissimo tempo. Provando a sintetizzare un dibattito complesso, che in realtà richiederebbe approfondimenti maggiori, si può affermare che Beveridge fosse personalmente favorevole all'idea che il welfare pubblico definisse in vari ambiti un minimo nazionale e che ogni altra azione dovesse essere aggiuntiva. Egli adombrò anche la necessità di fissare limiti massimi all'azione volontaria, in modo da evitare eccessive disuguaglianze. Questa posizione di Beveridge non convinse tutti i membri del gruppo e comunque – come hanno osservato alcuni critici – appariva sufficientemente chiara con riferimento ai trasferimenti monetari mentre era assai vaga per quello che riguardava la prestazione di servizi in natura, principalmente a causa del fatto che in questo caso era più problematico definire il minimo nazionale (Williams e Williams, 1987). Al di là di questi e altri problemi, questa impostazione può costituire ancora oggi un utile termine di riferimento per il problema del rapporto tra welfare e società, nella prospettiva dell'eguaglianza. Tornerò su questo nel paragrafo successivo.

C'è un ulteriore messaggio di Beveridge che mi pare utile sottolineare. Affrontando, già allora, il problema della probabile limitatezza delle risorse a disposizione del welfare, Beveridge indicò una linea di condotta che forse dovrebbe essere seguita anche oggi. Si tratta del fatto che affermare un principio generale non equivale a determinare la scala alla quale esso deve essere realizzato (Beveridge, 2010, p. 67). Cioè: lo sforzo diretto a definire un valido modello non viene meno per il ridursi delle risorse. Ricodotto ai nostri giorni ciò vuol dire che la mancanza (eventuale) di risorse non obbliga a dare un'ampia delega

alla società civile, come oggi da più parti di fatto si sostiene, e certamente non impedisce di discutere di welfare e disuguaglianze.

RPS

4. *L'integrazione di welfare state e azione volontaria per l'eguaglianza: qualche ipotesi*

Sarebbe errato pensare che se solo il welfare disponesse di risorse adeguate i problemi di eguaglianza che qui interessano risulterebbero automaticamente risolti. Il venerato progetto socialista di Crosland (1964), secondo cui l'eguaglianza sociale richiede di fissare standard per sanità, istruzione, *housing* e altri servizi, così elevati da vanificare l'attrattiva dell'offerta privata, ha le sue debolezze. La principale è che appare sempre più difficile per il welfare assicurare l'eguaglianza non formale ma sostanziale nell'erogazione di molte prestazioni e, specialmente, nella qualità dei servizi offerti. Non si tratta soltanto del problema delle esclusioni selettive da alcune prestazioni che pure possono essere estese e severe, come dimostra il caso del nostro paese con i patchwork degli ammortizzatori sociali, l'assenza di una misura universale di sostegno dei redditi e le molte, spesso incomprensibili, esenzioni o agevolazioni. La varietà territoriale della qualità di molti servizi non è un fatto casuale e il rischio che, come ammoniva Scitovsky, la geografia diventi un fattore di discriminazione nel godimento dei servizi pubblici si fa tanto più concreto quanto più si dà attuazione a forme di decentramento disancorate da standard nazionali riguardanti non la spesa ma la qualità dei servizi.

Non è, dunque, soltanto un problema di risorse ma anche di individuazione dei meccanismi che potrebbero evitare – ad ogni livello di disponibilità di risorse – il manifestarsi dei fenomeni appena indicati. Insomma, un welfare pubblico egualitario richiede certamente risorse ma anche altri interventi che lo orientino maggiormente nella direzione dell'eguaglianza. Ci si può chiedere quali siano questi interventi e se oggi essi siano realizzabili.

Il problema del rapporto tra welfare pubblico e società civile, sempre nella prospettiva dell'eguaglianza, si pone diversamente se si ritiene che queste disfunzioni del welfare si possano (e si vogliano, anche sulla base di altre considerazioni di rilievo sociale) correggere oppure no. Provo ad argomentare brevemente questo punto che richiederebbe approfondimenti ben maggiori.

In un welfare tendenzialmente egualitario potrebbe applicarsi, con

qualche adeguamento, la ricetta di Beveridge: assicurato un livello minimo effettivo a tutti, l'azione volontaria può consentire di andare oltre il minimo e può quindi generare disuguaglianze, ma queste disuguaglianze devono in qualche modo essere giustificate. Ad esempio, disuguaglianze estese che riguardassero il sistema dell'istruzione potrebbero apparire assai meno giustificabili di quelle che riguardassero il sistema previdenziale e assistenziale che era, non a caso, quello al quale Beveridge pensava in primo luogo quando rifletteva sui compiti da assegnare all'azione volontaria. In questa prospettiva offre materia di riflessione il fatto che in Gran Bretagna oggi si sostenga che una delle prime manifestazioni della Big Society dovrebbe consistere nella realizzazione di *free schools* interamente private, anche nella definizione dei programmi.

Naturalmente, adottare la strada che ho appena indicato presuppone un pubblico chiarimento di quali siano le disuguaglianze considerate accettabili e quali no, anche rispetto ai servizi del welfare. Come ho avuto modo di dire altrove (Franzini, 2010), ritengo che pronunciarsi sulle disuguaglianze accettabili possa far progredire il dibattito e possa, altresì, consentire di costruire una società più partecipata e più giusta. In particolare, esso potrebbe definire i limiti entro i quali la libertà dell'azione volontaria debba soggiacere alle esigenze dell'eguaglianza e gli ambiti nei quali essa potrebbe invece esplicarsi più ampiamente.

Nel caso in cui, invece, il welfare non riesca ad assicurare diffuse condizioni di eguaglianza, la società civile potrebbe svolgere il delicato compito di compensare almeno alcune di queste disuguaglianze, eventualmente tenendo conto delle disuguaglianze accettabili di cui ho appena detto. Le difficoltà di un progetto del genere sono del tutto evidenti; ricordarle può, però, essere utile, anche per invitare i difensori del welfare a fare il possibile perché quest'ultimo assicuri nel maggior grado possibile l'eguaglianza effettiva e non soltanto quella formale.

Una tra le molte condizioni necessarie perché questo avvenga è, probabilmente, un rafforzamento della democrazia. Oltre che desiderabile in se stesso, questo rafforzamento potrebbe operare da meccanismo di controllo delle azioni dei «gestori» del welfare e da fattore di rimozione di alcune delle cause di disparità di trattamento. In realtà, dislocare responsabilità dal pubblico alla società civile potrebbe avere, al contrario, l'effetto di indebolire la partecipazione democratica indirizzando l'attenzione verso i «decisionari» della società civile piuttosto che verso il sistema politico-istituzionale. Tutto ciò potrebbe mettere in moto un circolo vizioso di crescente disuguaglianza alimentato anche

RPS

Maurizio Franzini

dal progressivo indebolimento, sotto questo specifico profilo, del welfare pubblico⁷.

5. Conclusioni

La Big Society, nel modo in cui viene oggi prevalentemente intesa, può avere un effetto di moltiplicazione delle disuguaglianze, non soltanto nel dominio economico, ma anche in altre dimensioni del *well-being*, spesso decisive per definire le opportunità di vita.

La tendenza ad imputare al welfare pubblico responsabilità ben maggiori di quelle che esso può avere porta a nascondere questi rischi che non vengono diminuiti neanche dalla prospettiva – chissà quanto realistica – di un'accresciuta generosità della società civile indotta dall'arretramento del welfare pubblico. La disuguaglianza non dipende soltanto dall'entità delle risorse ma anche, e soprattutto, da come esse si indirizzano. Lasciare la società civile libera di decidere chi e in che misura deve beneficiarne significa rendere assai più probabili esiti disegualitari, al di là di ogni altro merito della società civile stessa. Ciò è, naturalmente, tanto più significativo quanto più le risorse di cui si tratta sono di provenienza pubblica.

Questo punto sembra essere ben poco rilevante per coloro che mostrano di considerare rilevante semplicemente il fatto che la società civile può rendere disponibili maggiori risorse e spesso affermano che ciò potrà avvenire solo se vi sarà ampia libertà di decisione riguardo alla destinazione delle risorse che ciascuno mette a disposizione. Tutelare questa particolare forma di libertà potrà avere i suoi pregi, ma certamente non mette al riparo dal rischio di disuguaglianze crescenti e forse anche di sprechi.

Queste considerazioni dovrebbero essere tenute presenti anche da quanti, prevalentemente a sinistra, ritengono che il difetto pressoché unico della Big Society sia il taglio di risorse per il welfare pubblico che ad essa si accompagna. La disuguaglianza, come si è già detto, non dipende solo dalle risorse disponibili, anche se, naturalmente, queste sono importanti. Ciò non vuol dire che l'unica strada percorribile sia quella del ritorno integrale al welfare pubblico, possibilmente (ma

⁷ Diversi autori hanno messo in guardia contro il rischio di un indebolimento della democrazia elettorale per effetto del trasferimento di competenze alla società civile (ad esempio Offe, 2011).

come?) arricchito nelle sue dotazioni. Il welfare state, anche quando nominalisticamente è ispirato all'egualitarismo, nella pratica genera diffuse, sebbene spesso contenute, disuguaglianze nell'erogazione dei propri servizi. E la tendenza verso il decentramento finirà, quasi certamente, per aggravare la situazione.

Per questo motivo, ma non soltanto per questo, può essere appropriato chiedersi se l'integrazione tra welfare e società civile non possa essere orientata a realizzare una situazione di accettabili disuguaglianze, preventivamente definite e opportunamente differenziate nei diversi ambiti del welfare. Le riflessioni che Lord Beveridge sviluppò sull'azione volontaria e sul suo rapporto con il welfare pubblico potrebbero essere riconsiderate proprio allo scopo di realizzare questo obiettivo. Si tratta di un compito non semplice, ma che forse vale la pena di affrontare. Sempre che all'eguaglianza, e non soltanto alla lotta alla povertà, si attribuisca il rango di problema meritevole della massima attenzione.

RPS

Maurizio Franzini

Riferimenti bibliografici

- Beveridge W., 1942, *Social Insurance and Allied Services (The Beveridge Report)*, HmsO, Londra; tr. it. della versione sintetica ufficiale 1943, *Il Piano Beveridge*, Stamperia Reale, Londra.
- Beveridge W., 1944, *Full Employment in a Free Society*, Allen and Unwin, Londra; tr. it. 1948, *Relazione sull'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Einaudi, Torino.
- Beveridge W., 1948, *The Voluntary Action*, Allen and Unwin, Londra; tr. it. 1954, *L'azione volontaria*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Beveridge W., 2010, *La libertà solidale. Scritti 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Donzelli, Roma.
- Cameron D., 2009, *The Big Society (The Hugo Young Lecture)*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx.
- Crosland C.A.R., 1964, *The Future of Socialism*, Jonathan Cape, Londra.
- Cutler T., Williams K. e Williams J., 2010, *Keynes, Beveridge and Beyond*, Routledge, Londra (prima edizione 1986).
- Dahrendorf R., 1980, *Social Policy*, «London Review of Books», vol. 2, n. 13, pp. 4-5.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Egea - Università Bocconi Editore, Milano.
- Harris J., 1997, *William Beveridge: A Biography*, Clarendon Press, Oxford.

- Norris J., 2010, *The Big Society. The Anatomy of the New Politics*, The University of Buckingham Press, Buckingham.
- Offe C., 2011, *Shared Social Responsibility. A Concept in Search of its Political Meaning and Promise*, paper presentato al seminario conferenza «Shared social responsibility. Securing trust and sustainable social cohesion in a context of transition», Bruxelles, 28 febbraio - 1° marzo, Consiglio d'Europa, disponibile all'indirizzo internet: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/Offe_en.pdf.
- Oppenheimer M. e Deakin N. (a cura di), 2011, *Beveridge and Voluntary Action in Britain and the Wider British World*, Manchester University Press, Manchester.
- Scitovsky T., 1973, *Inequalities: Open and Hidden, Measured and Immeasurable*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 409, n. 1, pp. 112-119.
- «The Economist», 2011, *No such thing. What's wrong with David Cameron's Big Society*, 11 febbraio.
- Williams K. e Williams J. (a cura di), 1987, *A Beveridge Reader*, Allen and Unwin, Londra.