

Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*

a cura del gruppo di studio «Equalities Review Panel», 2007

Federico Tomassi

Equità, libertà e merito sono le tre parole chiave che si rincorrono nel rapporto conclusivo del gruppo di studio inglese «Equalities Review Panel», finalizzato a definire il quadro complessivo dell'intervento pubblico nel Regno Unito nei prossimi decenni in tema di politiche sociali. Alla base vi è una definizione di uguaglianza che si richiama esplicitamente

all'approccio delle capacità di Sen: la libertà di condurre una vita appagante. Emerge una visione del merito come obiettivo da promuovere, più che come criterio di valutazione, soprattutto in società dove i risultati in termini di istruzione, occupazione e reddito dipendono fortemente dall'origine etnica e dal colore della pelle delle persone.

«[...] vivere in una società equa e libera, che permetta ad ogni individuo di realizzare al massimo il proprio potenziale. In sintesi, è questo ciò che dovremmo intendere quando parliamo di una società di eguali»: comincia così il rapporto conclusivo *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*, pubblicato nel febbraio 2007 a cura del gruppo di studio «Equalities Review Panel», su incarico del primo ministro inglese Tony Blair. E più avanti continua così: «Questo rapporto descrive un paese migliore rispetto a quello dove viviamo ora: che convive con le sue diversità, più egualitario, più giusto e soprattutto più equo. Nessun nostro risultato dovrebbe es-

* Le citazioni nel testo si riferiscono a «Equalities Review», 2007: in corrispondenza di ognuna sono specificati il numero di pagina o il capitolo; la traduzione è dell'autore.

¹ «[...] to live in a society that is fair and free, and which provides for each individual to realise his or her potential to the fullest. At root, this is what we should mean by an equal society» (p. 1).

² Il gruppo di studio era composto da Trevor Phillips (presidente), Robert Kerslake e Judith Mayhew Jonas; informazioni e documentazione sono disponibili sul sito internet <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview>.

sere controverso, perché sono tutti basati su solide analisi e ampie consultazioni»³.

Equità, libertà e merito sono le tre parole chiave che si rincorrono per tutto il rapporto, finalizzato a definire il quadro complessivo dell'intervento pubblico nel Regno Unito nei prossimi decenni in tema di politiche sociali e di promozione del merito. Certo, la situazione della società inglese non è simile alla nostra, in quanto segnata dalle profonde diversità etniche eredità dell'Impero britannico, ed è diversa la loro economia, particolarmente orientata verso i servizi immateriali al cui centro vi è la metropoli globale di Londra. Però l'interesse deriva sia dal quadro teorico che è dietro l'analisi concreta del rapporto, sia da alcune problematiche da cui l'Italia non appare affatto immune.

Il rapporto è organizzato ponendo al principio la questione di quale definizione di uguaglianza sia più rilevante per la promozione delle potenzialità degli individui, e di conseguenza quali indicatori siano più adeguati a mostrare il livello di progresso ottenuto (cap. 1). Segue un'analisi delle dinamiche intercorse negli ultimi sessanta anni e di quelle prevedibili nei prossimi quaranta anni, sulla base delle trasformazioni economiche, produttive e demografiche in atto (cap. 2). Un particolare accento è posto su quelle disuguaglianze maggiormente persistenti, in termini di accesso all'educazione e al mercato del lavoro, di sanità, di propensione al crimine (cap. 3), nonché sui fattori che sembrano incidere su tali disuguaglianze (cap. 4). Infine, alcune raccomandazioni (un decalogo) rivolte sia alla sfera pubblica sia ai singoli individui (cap. 5).

Alla base del rapporto vi è una definizione di uguaglianza che è al contempo molto precisa e molto difficile da attuare, ma certamente anche adeguata alla complessità delle società del XXI secolo: la libertà di condurre una vita appagante⁴. È una definizione che si richiama esplicitamente all'uguaglianza delle capacità *à la Sen*, che «[...] si focalizza su ciò che conta per le persone (ciò che le persone possono fare o essere nel corso della loro vita), riconosce che le persone hanno bisogni differenti e alcuni possono avere bisogno di accedere a maggiori o differenti risorse per ottenere gli stessi risultati di altri, evidenzia le

³ «This Report is about a country that is better than the one we now live in: more at ease with its diversity, more equal, more just and above all fairer. None of our findings should be controversial, as they are based on sound research and wide consultation» (p. 4).

⁴ «Leading a fulfilling life».

barriere e i vincoli sotto cui agiscono le persone, e riconosce che le persone hanno differenti obiettivi nella loro vita»⁵. Come noto, l'approccio dello sviluppo umano prospettato da Sen (1985; 1992; 1999) lega insieme due delle parole chiave evidenziate dal rapporto: equità e libertà. Porre da sola la categoria della libertà, senza metterla in relazione con le categorie dell'eguaglianza e dei diritti, rischia di avere come risultato la mera libertà di scelta sul mercato o persino la libertà del più forte; ciò fa perdere la ricchezza concettuale della libertà come valore intrinseco, la libertà come partecipazione, la libertà come autonomia e integrità della persona (Pennacchi, 2004).

Equità e libertà sono anche legate alla terza parola chiave, ovvero il merito. Nel rapporto, la promozione del merito viene messa in relazione allo spreco di potenziale individuale e alla cattiva allocazione delle risorse quando ai giovani di talento non viene data l'opportunità di studiare adeguatamente, soprattutto in società dove i risultati in termini di istruzione, occupazione e reddito dipendono fortemente dall'origine etnica e dal colore della pelle delle persone. È importante la concezione che emerge al riguardo, che supera la semplice affermazione del diritto che non siano l'etnia, la religione o il genere a determinare l'esito della selezione alle opportunità formative o occupazionali, a danno del merito individuale. Nel rapporto, il merito è invece considerato in un'accezione più estesa, come l'obiettivo finale cui devono tendere le politiche per l'uguaglianza: «[...] eguaglianza delle opportunità significa fare in modo che quelle circostanze che sono oltre il controllo del singolo individuo non danneggino le sue opportunità di crescita. Coloro che sostengono questa definizione direbbero che, prima di valutare il merito, dobbiamo anche assicurarci che ognuno abbia le opportunità di acquisire le abilità, competenze e qualificazioni necessarie per competere»⁶ (p. 15).

⁵ «This approach focuses on what matters to people (the important things in life that people can actually do and be), recognises that people have different needs and some people may need more or different resources to have access to the same outcomes as others, places emphasis on the barriers and constraints people operate under, and recognises that people have diverse goals in life» (pp. 125-126).

⁶ «Others argue that equality of opportunity is about ensuring that those circumstances that are beyond an individual's control should not undermine the opportunity an individual has to thrive. Those who support the second definition would say that before a judgement is made about merit, we must ensure that everyone also has the opportunity to acquire the relevant skills, competencies and qualifications to compete» (pp. 197-204).

In effetti, al concetto di merito viene assegnato un ruolo controverso nell'ambito del pensiero sulla «uguaglianza delle opportunità» (Granglia, *infra*). La promozione del merito è ovviamente uno strumento cruciale per assicurare una migliore mobilità sociale, ma da sola rischia di non favorire affatto le opportunità dei gruppi più svantaggiati. In una visione strettamente meritocratica, il merito è la componente principale della «gara» per le carriere e quindi giustifica le disuguaglianze in termini di occupazione e remunerazione associata; chiaramente, la selezione deve favorire i più meritevoli e prevedere «gare» aperte a tutti. Tuttavia, la posizione centrale del merito nel giustificare le differenti remunerazioni solleva alcune problematiche non secondarie: il ruolo giocato dalla casualità sia nell'attribuzione di talenti e abilità innate, sia nelle condizioni di domanda e offerta sul mercato; la possibile inadeguatezza delle remunerazioni nel garantire la qualità della vita, perché insufficienti o perché si perseguono obiettivi non economici e non acquisibili sul mercato; gli effetti distorsivi in termini di illusoria autosufficienza dell'individuo e indebolimento del senso di appartenenza alla comunità.

Invece, nella visione democratica ed egualitaria delle opportunità fatta propria dagli autori del rapporto, il merito non legittima le differenti risorse disponibili, in quanto esse derivano almeno in parte da situazioni che niente hanno a che fare con lo sforzo, il lavoro, lo studio del singolo individuo.

Di conseguenza, guardare solo al merito *ex post* equivale ad accettare una rendita per differenze genetiche o familiari o di contesto socio-economico, che al contrario devono poter essere contrastate con politiche adeguate. In particolare, nell'approccio di Sen, sono aspetti centrali la multidimensionalità dei criteri equitativi, la considerazione degli impedimenti alla conversione di risorse monetarie in risultati, la conseguente riabilitazione dell'offerta di servizi pubblici rispetto ai trasferimenti monetari, il ruolo della libertà di scelta come risultato di per sé.

Si noti come l'uguaglianza non viene intesa come imposizione di una somiglianza artificiale tra gli individui, ma sono anzi riconosciute le loro differenze, come possibilità di godere appieno della propria vita nel modo che preferiscono. Se vogliono studiare, sforzarsi, lavorare per raggiungere gli obiettivi desiderati, le persone devono essere messe nelle condizioni di poterlo fare con successo: «Una società egualitaria protegge e promuove una equa e vera libertà e sostanziali opportunità, in modo da vivere nel modo in cui le persone preferiscono, cosicché

ognuno possa ritenersi appagato. Una società egualitaria riconosce le differenze di bisogni, circostanze e obiettivi tra le persone, e rimuove le barriere che limitano ciò che esse possono fare ed essere»⁷. Ciò è tanto più vero quanto più per i paesi sviluppati diventa complicato competere sul terreno dei bassi costi del lavoro e della disponibilità di risorse naturali (Acocella e al., 2004, pp. 185-187). Il successo nell'economia globale del XXI secolo difficilmente potrà prescindere da elevate competenze dei lavoratori impiegati nei servizi e nelle industrie ad alto valore aggiunto, che non rappresentano solo un fattore economico: «le competenze non aiutano solo il risultato economico di un paese, ma ampliano anche le scelte di vita delle persone, aumentano il loro reddito potenziale e promuovono la mobilità sociale»⁸. È difficile vedere un ruolo dei paesi avanzati se non nella loro specializzazione in quella parte della produzione della ricchezza mondiale ispirata a criteri di «qualità»: qualità dei prodotti industriali, della ricerca, del vivere quotidiano, della riproduzione sociale. Occorre più sapere per produrre beni e servizi di qualità, ma anche più sapere per sostenere il consumo e l'utilizzo di quei beni, così come per accedere ai servizi pubblici e privati.

Di conseguenza, «l'uguaglianza non è un affare solo delle minoranze»⁹, non soltanto per ragioni etiche legate alla giustizia sociale: tutti pagano i costi economici e sociali dell'instabilità e dello spreco di capitale umano; non tutti i gruppi svantaggiati sono minoranze (le donne non lo sono); ogni persona può diventare parte di un gruppo svantaggiato (anziani, disabili, matrimoni misti); alcuni strumenti garantiscono benefici anche ai gruppi già avvantaggiati (es. servizi complementari a scuola, come le mense)¹⁰. Rimanendo su un piano strettamente economico, il rapporto evidenzia alcune analisi e indagini secondo le quali l'inserimento delle donne, dei disabili e dei giovani nei percorsi formativi e occupazionali riduce le spese sostenute dalla col-

⁷ «An equal society protects and promotes equal, real freedom and substantive opportunity to live in the ways people value and would choose, so that everyone can flourish. An equal society recognises people's different needs, situations and goals and removes the barriers that limit what people can do and can be» (p. 16).

⁸ «Skills not only aid the economic performance of the country but also improve people's life chances, increase their income-earning potential and support social mobility» (p. 20).

⁹ «Equality is not a minority business» (p. 26).

¹⁰ Anche Dutheillet e al. (2004) evidenziano come l'esclusione sociale riguardi al contempo le minoranze etniche, gli immigrati, gli anziani, i bambini, i *working poor*, le coppie che non riescono a soddisfare i desideri di procreazione.

lettività in termini di sussidi, assistenza, sanità, lotta alla criminalità e (indirettamente) mancata crescita¹¹. In effetti, nel corso degli ultimi tre decenni, le politiche sociali sono state associate con l'idea che siano un costo improduttivo che ostacola il pieno conseguimento della crescita economica, riducano gli spazi di libertà del cittadino, aumentino la burocrazia, ovvero che siano principalmente interesse dei gruppi svantaggiati e delle minoranze per ragioni solidaristiche¹². Il rapporto tende al contrario a evidenziare come esse siano anche un «investimento sociale» utile alla società nel suo complesso, sia per fornire al sistema economico i fattori produttivi necessari alla crescita (capitale umano e sociale, propensione al rischio, pari opportunità, stabilità), sia per garantire libertà di scelta nella vita degli individui (Esping-Andersen, 2002). Affinché gli aspetti negativi non siano sopravvalutati, viene sottolineato più volte come il gap tra avvantaggiati e svantaggiati si debba ridurre non peggiorando la condizioni di chi sta in alto, ma facendo sì che la crescita di chi sta in basso sia costantemente superiore a quella, che pure deve esserci, di chi sta in alto.

Al fine di contrastare i costi economici e sociali per la collettività, vengono proposte nel rapporto dieci dimensioni dell'uguaglianza, di cui monitorare il progresso nel corso del tempo in termini di riduzione del gap tra gruppi avvantaggiati e svantaggiati¹³. Tra le dimensioni da monitorare vi sono la longevità, la sicurezza fisica (incluso il contrasto della violenza domestica), la salute (anche in termini di benessere fisico), l'istruzione (intesa come creatività, qualificazioni e competenze, accesso alla formazione continua), gli standard di vita (soddisfazione dei bisogni primari e accesso ai servizi sociali e di trasporto), l'accesso alle carriere e alle attività remunerate (inclusa la cura familiare), la vita sociale e l'autorealizzazione, la partecipazione alla vita democratica (garantendo così la *voice* dei più svantaggiati), il rispetto dell'identità degli individui, la non discriminazione e la parità di trattamento da parte della legge.

¹¹ Per una rassegna sui cosiddetti «costi della non politica sociale» cfr. Tomassi (2005).

¹² Per una rassegna su *trade-off* o compatibilità tra equità ed efficienza cfr. Tomassi (2006).

¹³ Anche Atkinson e al., (2002) ragionano in un'ottica multidimensionale, individuando due livelli di indicatori (fondamentali e complementari) per sette dimensioni dell'inclusione sociale: povertà monetaria, disuguaglianza di reddito, istruzione, disoccupazione, buona occupazione, salute, alloggio.

Perché è necessario abbandonare le definizioni più ristrette di uguaglianza per adottarne questa versione multidimensionale? Essenzialmente per tre motivi: 1) la persistenza di alcune importanti disuguaglianze¹⁴, cruciali per le scelte di vita delle persone, nonostante un sensibile progresso verso la loro riduzione nei decenni scorsi; 2) le forti pressioni sulla vita degli individui (dovute a globalizzazione, cambiamento tecnologico, variazioni demografiche, modifiche del mercato del lavoro) che trasformano l'idea di uguaglianza fondata sul lavoro e la famiglia tradizionale; 3) la necessità di contrastare su un piano culturale le negatività associate alla ricerca di maggiore uguaglianza, e al contempo di promuoverne i molteplici aspetti positivi per la società nel suo complesso.

In particolare, le disuguaglianze che appaiono maggiormente preoccupanti sono quelle legate a una insufficiente educazione pre-scolastica¹⁵; alle difficoltà nel mercato del lavoro a cui sono soggetti disabili, donne straniere e madri single; alle condizioni di salute influenzate da livello di istruzione e status occupazionale; al rischio di commettere crimini diversificato tra cittadini e stranieri. È difficile parlare di merito quando alcuni gap non sembrano in corso di riduzione, almeno non nel breve periodo: le stime del rapporto mostrano come, all'attuale ritmo di miglioramento, l'elezione di una Camera dei Comuni rappresentativa delle diversità sociali inglesi avverrà nel 2080, la parità salariale tra uomini e donne nel 2085, la parità occupazionale tra gruppi etnici nel 2105, mentre è probabile che non scompaiano mai lo svantaggio occupazionale per gli ultra 50enni, la disparità occupazionale per i disabili, la disparità di istruzione tra gruppi etnici.

La persistenza delle disuguaglianze non è un fenomeno solo inglese: lo registriamo anche in Italia, sebbene non legato come nel Regno

¹⁴ Castells (1998) parla al riguardo di un «Quarto mondo» di emarginazione, esclusione sociale e irrilevanza economica, veri e propri «buchi neri» presenti anche nei paesi occidentali e nelle grandi città, dove la violenza viene fomentata dalla disuguaglianza di opportunità (es. le *banlieues* parigine), o dove segmenti di società vengono fisicamente esclusi (es. gli afroamericani segregati nei ghetti o rinchiusi in carcere).

¹⁵ Il rapporto mostra come i bambini con capacità cognitive superiori alla media, ma appartenenti a famiglie con status socio-economico modesto, nel corso del tempo rischiano di essere superati da chi nei primi anni di vita aveva invece mostrato capacità cognitive inferiori. Sugli investimenti nelle politiche a sostegno dell'infanzia cfr. Esping-Andersen (2005). Per una prospettiva internazionale cfr. Corak (2006).

Unito alle diversità etniche, bensì a quelle socio-economiche e geografiche (Franzini, 2007). Il tasso di persistenza intergenerazionale delle disuguaglianze è stato calcolato in Italia essere pari a circa 0,5 su una scala da 0 (nessuna trasmissione di livelli di istruzione e status occupazionale da una generazione all'altra) a 1 (massima trasmissione); lo stesso valore è pari a 0,2 in Canada e a 0,4 in Francia, Regno Unito e Stati Uniti, a mostrare come l'Italia, tra i paesi avanzati, sia quello meno mobile, dove le disuguaglianze e le «impari» opportunità vengono ereditate di più da padre in figlio (Mocetti, 2007, *infra*). Analogamente, secondo le indagini Pisa-Ocse, la residenza in una regione del Nord rende significativamente più probabile mostrare risultati scolastici migliori, pari o superiori alla media globale, rispetto alle regioni del Sud e delle Isole (Bratti, Checchi e Filippin, 2007).

Gli estensori del rapporto individuano alcuni fattori che mantengono elevato il gap nel caso delle disuguaglianze più preoccupanti: il pregiudizio verso i gruppi più svantaggiati, la mancanza di consapevolezza da parte delle persone e delle organizzazioni sociali, la non sempre chiara individuazione delle responsabilità all'interno e all'esterno della sfera pubblica, l'insufficiente *voice* di cui godono i gruppi più svantaggiati, la mancanza di strumenti normativi e operativi adeguati a contrastare le disuguaglianze. Da ciò discende il decalogo rivolto alla politica e alla società che conclude il rapporto.

Se equità, libertà e merito sono le tre parole chiave del rapporto, come si possono trasferire i risultati dell'analisi al di là della realtà specifica inglese? Una volta d'accordo che le dimensioni dell'uguaglianza sono molteplici (in ogni caso, non limitata a reddito e risorse), allora le politiche per contrastare le disuguaglianze devono essere altrettanto multiformi, e coinvolgere dunque elementi diversi delle politiche pubbliche (Paci, 2004; Pennacchi, 2006). Primo, una forte attenzione ai fattori non economici, a cominciare dalla cultura, come elemento cruciale per ridurre il pregiudizio e favorire l'attivazione degli individui, e dalla politica, consapevole delle dinamiche in atto e influenzata dalla *voice* dei più svantaggiati. Secondo, avere come target delle politiche sociali non i soli svantaggiati, ma il paese nel suo complesso, tenendo presente che alcuni gruppi svantaggiati non sono affatto minoritari (le donne) e che in altri siamo tutti destinati a entrarci (gli anziani). Terzo, un giusto mix tra interventi *ex ante* (per incrementare le opportunità iniziali) e compensazioni *ex post* (per ridurre l'effetto dei fattori casuali). Quarto, la priorità da assegnare all'offerta di servizi in ambito pubblico, più egualitaria ed efficace rispetto ai trasferimenti

monetari, che rischiano sia di avere effetti diversi secondo le circostanze individuali e le condizioni del mercato, sia di non riuscire a contrastare gli aspetti non economici della disuguaglianza.

Riferimenti bibliografici

- Acocella N., Ciccarone G., Franzini M., Milone L.M., Pizzuti F.R. e Tiberi M., 2004, *Rapporto su povertà e disuguaglianze negli anni della globalizzazione*, rapporto per la Fondazione Premio Napoli.
- Atkinson A.B., Cantillon B., Marlier E. e Nolan B., 2002, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Bratti M., Checchi D. e Filippin A., 2007, *Territorial Differences in Italian Students' Mathematical Competencies: Evidence from PISA 2003*, Iza Discussion Paper, n. 2603.
- Castells M., 1998, *The Information Age: Economy, Society, and Culture*, Vol. III, *End of Millennium*, Blackwell, Oxford-Cambridge (Ma), (trad. it. 2003, *Volgere di Millennio*, Università Bocconi, Milano).
- Corak M., 2006, *Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility*, Iza Discussion Paper, n. 1993.
- Dutheillet de Lamothe O., Atkinson A.B., Rodrigues M.J., Rychly L., Gerster F. e Schimanke D., 2004, *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, rapporto per la Dg Occupazione e Affari sociali.
- Equalities Review, 2007, *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*, Londra.
- Esping-Andersen G., 2002, *Towards the Good Society, Once Again?*, in Esping-Andersen G. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., 2005, *I bambini nel welfare state. Un approccio all'investimento sociale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 43-86.
- Franzini M., 2007, *Disuguaglianze economiche e non solo: l'Italia del malessere sociale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 41-54.
- Granaglia E., 2008, *A difesa della meritocrazia? Concezioni alternative del ruolo del merito all'interno di una teoria della giustizia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», *infra*.
- Mocetti S., 2007, *Intergenerational Income Mobility in Italy*, paper presentato alla XIX riunione Siep, Pavia, 13-14 settembre.
- Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 333-373.

- Pennacchi L., 2004, *L'eguaglianza e le tasse. Fisco, mercato, governo e libertà*, Donzelli, Roma.
- Pennacchi L., 2006, *Redistribuzione, giustizia sociale e sostenibilità del welfare*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 169-178.
- Sen A., 1985, *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- Sen A., 1992, *Inequality Re-examined*, Harvard University Press, Cambridge (Ma), (trad. it. 1994, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna).
- Sen A., 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. 2000, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano).
- Tomassi F., 2005, *Beveridge nel XXI secolo: i costi del non welfare e il dibattito in Italia*, «Economia & Lavoro», n. 3, pp. 109-120.
- Tomassi F., 2006, *Atkinson e il futuro del welfare europeo*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 409-425.