

in Parlamento una forza come il Movimento 5 Stelle (M5S) che del giustizialismo ha fatto uno dei propri cavalli di battaglia. Lo stesso Amato è rimasto colpito da una specie di *damnatio memoriae* per la sua azione riformatrice ed in particolare per il prelievo forzoso, tanto da vedersi precludere per due volte la possibilità di diventare Presidente della Repubblica: è divenuto nuovamente Presidente del Consiglio nel 2000. Tuttavia la coalizione di centrosinistra, alle elezioni del maggio 2001, non lo volle candidare come premier contro Silvio Berlusconi, preferendogli Francesco Rutelli e finendo duramente sconfitta. L'invadenza dei partiti e la statalizzazione dell'economia stanno ora tornando. Sembra tuttavia che, nel nostro Paese, i problemi non vengano mai risolti in modo definitivo: quando stanno per travolgerci arriva chi ci mette in salvo, ma poi i vecchi mali riprendono progressivamente vigore finché non arrivano un'altra crisi e un altro salvatore, tutti liquidati appena possibile come è accaduto a Mario Monti e a Mario Draghi.

Giuliano Cazzola non formula giudizi, ma racconta i fatti di quei due anni cruciali, il 1992 e il 1993, in modo agile e scorrevole, con la prosa asciutta della cronaca, come chi in qualche misura è stato protagonista, ma lascia al lettore il compito di riflettere e di trarre le conclusioni. Ci ricorda soprattutto come l'azione del Governo Amato non solo abbia evitato al paese una crisi finanziaria di enormi proporzioni, ma abbia anche iniziato un importante processo riformatore con il riordino di alcuni settori (previdenza, sanità, pubblico impiego, e finanza locale) e del sistema delle Partecipazioni statali con la trasformazione di Iri, Eni, Enel e Ina in società per azioni. Questo processo di riforme e di privatizzazioni venne portato a termine negli anni successivi e fu uno dei fattori che, insieme al riordino e alla stabilizzazione dei conti pubblici, consentì l'entrata dell'Italia nell'area dell'euro.

RENATA TARGETTI LENTI

ELENA GRANAGLIA, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, Roma, Laterza, 2022, pp. 176, € 18,00.

Elena Granaglia insegna Scienza delle Finanze nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre e da sempre è interessata al rapporto fra giustizia sociale e politiche pubbliche. È stata fra i soci fondatori di *Politeia*, associazione di studi che ha come scopo primario la diffusione dell'etica pubblica liberale e social-democratica nella cultura italiana. Fa inoltre parte del Coordinamento del Forum "Diseguaglianze e Diversità". Ha svolto attività di consulenza per il Governo in materia di politiche sociali (sanità e politiche contro la povertà). Tra le sue pubblicazioni si segnalano: *Modelli di politica sociale* (il Mulino, 2001), *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?* (il Mulino, 2014 con M. Franzini e M. Raitano), *Il reddito di base* (Ediesse, 2016, con M. Bolzoni), *Contro la disuguaglianza. Un manifesto* (Laterza, 2018 con il gruppo AG.I.RE, Against Inequality Rebuild Equity).

In *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?* Elena Granaglia si propone di chiarire cosa si intenda per uguaglianza di opportunità, cioè della libertà di gestire la nostra vita senza essere condizionati dalle posizioni di partenza. Esamina a questo proposito tre possibili interpretazioni. L'uguaglianza di opportunità intesa come eguale partecipazione al mercato viene quindi contrapposta ad altre due concezioni alternative. Una è la concezione di uguaglianza di opportunità come compensazione delle disuguaglianze dovute a circostanze

esterne, elaborata da John Roemer e presente in una parte importante della letteratura economica; l'altra è l'uguaglianza di capacità, elaborata da Amartya Sen e Martha Nussbaum. L'autrice discute le differenze tra queste tre concezioni, che hanno implicazioni diverse sulle politiche sociali ed economiche da adottare, ed esprime la propria preferenza per la terza interpretazione, cioè per quella di uguaglianza di capacità. Ad ognuna delle tre concezioni è dedicato un capitolo, e ciascun capitolo presenta una descrizione analitica della teoria e una valutazione normativa basata sulla letteratura in materia di giustizia sociale sviluppatasi negli ultimi decenni.

L'attenzione è concentrata sui due elementi del "cosa" e del "come" livellare le diverse posizioni di partenza. Ciò che contraddistingue l'uguaglianza di opportunità è la distinzione fra un "prima", dove le disuguaglianze sono considerate inaccettabili e vanno livellate, e un "dopo", dove le disuguaglianze devono essere accettate. Lo spazio dell'uguaglianza di opportunità è il "prima". Si possono avere, pertanto, diverse concezioni di uguaglianza di opportunità a seconda di dove si pongano i confini tra il "prima" e il "dopo", e del modo in cui si configura l'intervento nel "prima", ossia di come si definisce il "cosa", cioè le opportunità da livellare e il "come" livellarle, ossia quali ostacoli/colli di bottiglia rimuovere e con quali politiche. L'uguaglianza di opportunità poggia, inevitabilmente, su relazioni di fatto fra ostacoli e opportunità. Ad esempio invocare l'istruzione come strumento principale ai fini dell'opportunità di partecipare alla pari nel mercato non può non poggiare su evidenze empiriche che riguardano l'efficacia dell'istruzione per raggiungere tale obiettivo. Per questa ragione, alla valutazione normativa il volume associa la presentazione di alcuni dati empirici.

La concezione di uguaglianza di opportunità sviluppata nel primo capitolo (*Partecipare alla pari nel mercato*) presuppone che l'investimento in istruzione sia il mezzo principale per realizzarla. Una volta assicurato un livello soddisfacente di istruzione i punti di partenza sarebbero parificati e le disuguaglianze successive nei redditi sarebbero nel complesso giustificate in quanto riflesso della libertà e/o del merito. Questa impostazione è andata consolidandosi in parallelo con l'affermarsi di una concezione liberale dell'economia, anche se non tiene conto di altri rilevanti fattori. Presenta, inoltre, una limitata visione degli ostacoli da rimuovere. Trascura altresì le opportunità che non è possibile ottenere *dal e nel* mercato come quella di godere di beni pubblici e della protezione da rischi sociali per i quali non esistono assicurazioni private adeguate. Trascura inoltre il fatto che la mera partecipazione al mercato non garantisce una retribuzione ed un lavoro "decenti": e altresì il fatto che il mercato, a parità di livelli di istruzione, continua a premiare alcuni aspetti legati alla famiglia e al contesto di provenienza, oltre che al genere. Accesso all'istruzione e misure di contrasto alla povertà dei minori appaiono pertanto insufficienti a eliminare l'influenza della famiglia di origine e del contesto sociale sul destino dei figli. Infine questa concezione trascura l'importanza degli ostacoli che le disuguaglianze di natura economica e la stratificazione sociale, se elevati, possono porre allo stesso livellamento desiderato. Più le disuguaglianze economiche aumentano, maggiore è il peso della famiglia sui processi di istruzione dei figli anche a parità di investimento pubblico. Inoltre, le disuguaglianze economiche tendono ad accompagnarsi alla segmentazione territoriale e, di nuovo, questa influenza le opportunità. Il contesto socio-economico in cui si vive esercita anch'esso un'influenza significativa sulle opportunità di istruzione, indipendentemente dalla famiglia. Non vi è dubbio che partecipare al mercato del lavoro sia un'opportunità centrale per le nostre vite. Tuttavia, questa condizione si è rivelata insufficiente ad assicurare una effettiva parità di risultati in termini di livelli di

vita: a questo scopo occorrono interventi più ampi e pervasivi della semplice riduzione delle disuguaglianze economiche, di reddito e di ricchezza.

Si potrebbe pertanto estendere, come fa Elena Granaglia, il livellamento ad altre variabili diverse da reddito, ricchezza e istruzione, ad esempio a tutti i fattori che dipendono dal caso. Viene così introdotto, nel secondo capitolo (*Compensare le disuguaglianze dovute a circostanze*), un altro concetto di uguaglianza di opportunità inteso come compensazione delle disuguaglianze dovute a circostanze esterne: viene cioè introdotta una nuova concezione *ex post* di uguaglianza di opportunità, per la quale l'insieme delle opportunità viene ampliato fino ad includervi qualsiasi vantaggio al quale la collettività attribuisca valore. Granaglia ricorda che Roemer abbia proposto un algoritmo per distinguere fra caso e responsabilità, sottolineando tuttavia come non sia facile distinguere con precisione il "caso" dallo sforzo, il rischio essendo quello di imputare alla responsabilità individuale esiti casuali e viceversa. Suscita inoltre perplessità il fatto che non siano adeguatamente distinti gli interventi di prevenzione degli svantaggi da quelli strettamente risarcitori. Come sostiene l'autrice, risarcire è ovviamente meglio che non fare nulla di fronte agli svantaggi ma, sotto il profilo della giustizia, appare discutibile collocare prevenzione e risarcimento sullo stesso piano. Infine, sembrano essere sottovalutati gli ostacoli che le disuguaglianze economiche elevate e la stratificazione sociale potrebbero opporre alla disponibilità a redistribuire. Elena Granaglia sottolinea poi come il livellamento limitato all'offerta di mezzi per partecipare al mercato si dimostri incapace di cogliere i problemi connessi al processo di conversione dei mezzi in risultati. Il mercato infatti, inevitabilmente, premia solo ciò che nel mercato acquista valore.

Occorre, invece, un'impostazione che abbia come obiettivo non tanto il livellamento quanto il raggiungimento di risultati soddisfacenti, ovvero quello di assicurare a tutti la possibilità di raggiungere i risultati desiderati. Questo ultimo concetto di uguaglianza di opportunità inteso come eguaglianza di capacità viene discusso nel terzo capitolo (*Garantire uguaglianza di capacità*). La distinzione tra un "prima" e un "dopo" come elemento caratterizzante dell'uguaglianza di opportunità segnala la sostanziale identità fra uguaglianza di capacità e uguaglianza di opportunità. L'uguaglianza di capacità rappresenta infatti il "prima"; una volta realizzato questo tipo di uguaglianza, le disuguaglianze possono dispiegarsi nel "dopo". L'uguaglianza di capacità sopperisce comunque a molti dei limiti delle altre due concezioni. Chiedendo di assicurare a tutti l'opportunità di accedere a una base di condizioni che le persone hanno ragione di apprezzare in quanto riflesso della comune uguaglianza morale (e con essa della dignità umana), essa supera la visione competitiva/disuguale delle opportunità. L'obiettivo non è tanto "livellare" per rendere eticamente accettabile una gara che non potrà che sancire vincitori e vinti, quanto piuttosto quello di permettere di accedere a uno standard di vita che rappresenta per tutti il minimo per condurre una vita che vale la pena di essere vissuta, come sottolinea Amartya Sen.

Le capacità consistono sostanzialmente in una specificazione del concetto di opportunità: l'impostazione basata su di esse presta contemporaneamente attenzione ai risultati in termini di vita e alla pluralità delle libertà. L'attenzione ai risultati deriva dalla consapevolezza dell'eterogeneità individuale: un livellamento che si fermasse ai mezzi sarebbe infatti del tutto inadeguato, poiché non terrebbe conto della pluralità di ostacoli che potrebbero limitare la trasformazione delle risorse nei risultati per persone molto eterogenee tra di loro, eterogeneità che dipende da molti fattori che vanno dalla carenza individuale di risorse e di ricchezza, alla fornitura di servizi ed infrastrutture che dipendono dai luoghi in cui si vive e

dai rapporti di potere. Le politiche pubbliche, pertanto, dovrebbero essere dirette non solo e non tanto alla distribuzione individuale delle risorse, quanto piuttosto sulla creazione di un contesto economico e istituzionale idoneo a conciliare gli obiettivi di uguaglianza distributiva con quelli di libertà di scegliere i propri piani di vita. L'uguaglianza di capacità, in definitiva, supera, o quanto meno integra, il paradigma redistributivo centrato prevalentemente sugli interventi di natura fiscale, e attribuisce centralità alle politiche pre-distributive, dirette alla regolazione delle strutture sociali e dei mercati. Sono esempi di tali politiche il sostegno alle responsabilità familiari volte ad alleggerire il peso oggi prevalentemente a carico delle donne, una buona parte delle misure del cosiddetto "vecchio" Welfare e le politiche per la concorrenza.

Elena Granaglia, in altre parole, propone un modello di Welfare in grado di far coesistere politiche pubbliche solitamente considerate alternative, cioè in grado di utilizzare in modo complementare politiche redistributive (data l'importanza dei trasferimenti e, con essi, della tassazione) e politiche pre-distributive. La rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale richiamati dall'art. 3 della nostra Costituzione sembra riflettere la stessa attenzione al contesto e ai rapporti di potere che caratterizza l'uguaglianza di capacità. Investire nell'istruzione è certamente centrale, ma è solo una parte di quanto occorre per assicurare l'uguaglianza di opportunità. Come si sottolinea nel volume, le concezioni di uguaglianza di opportunità sono molteplici e sceglierne una piuttosto che un'altra ha implicazioni molto diverse per le politiche pubbliche e per ottenere condizioni economiche e sociali adeguate a una vita civile. Non a torto Elena Granaglia sostiene che quella basata sull'uguaglianza di capacità è l'unica alternativa che consentirebbe di rimuovere quegli "ostacoli di natura economico e sociale" che possono impedire "il pieno sviluppo della persona umana" (p.145), assicurando condizioni di partenza tali da consentire a ciascuno di scegliere liberamente il proprio percorso di vita.

R.T.L.

SALVATORE VECA, *Diritto al pianeta*, Quaderni di Salvatore Veca n. 2, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, gennaio 2022, pp. 74, Euro 5,00.

Il volumetto *Diritto al pianeta* è il secondo volume di una nuova collana edita dalla Fondazione Feltrinelli dal titolo *I Quaderni di Salvatore Veca*. Come viene sottolineato nella quarta di copertina, si tratta di "testi brevi che hanno segnato e accompagnato la riflessione di Salvatore Veca, note di lavoro che hanno avuto il merito di porre problemi e aprire una riflessione pubblica". I Quaderni sono stati definiti "appunti di viaggio", nel senso che dovrebbero aiutare ad orientarsi nel cammino, tortuoso ed incerto, della vita; nascono dall'intento di sviluppare i concetti evocati da alcune delle parole-chiave che hanno caratterizzato il percorso intellettuale ed umano di Veca. Beni comuni globali per *fare* eguaglianza; giustizia sociale e amicizia per *fare* cittadinanza: concetti che, con questi *Quaderni*, ci si propone di "rilanciare per continuare a pensare insieme".

Salvatore Veca, scomparso nell'ottobre del 2021, è stato una delle figure di maggiore spicco nel panorama intellettuale italiano, punto di riferimento filosofico della sinistra non