

Short Paper 8/2015

# **L'EVOLUZIONE DELL'IDEA DI *WELFARE*: VERSO IL *WELFARE CIVILE***

**Stefano Zamagni,**  
Università di Bologna

AICCON - Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit è il Centro Studi promosso dall'Università di Bologna, dall'Alleanza delle Cooperative Italiane e da numerose realtà, pubbliche e private, operanti nell'ambito dell'Economia Sociale, con sede presso la Scuola di Economia, Management e Statistica di Forlì. L'Associazione ha l'obiettivo di incoraggiare, supportare e organizzare iniziative per promuovere la cultura della solidarietà, con particolare attenzione alle idealità, prospettive e attività delle Cooperative e delle Organizzazioni Non Profit.

[www.aiccon.it](http://www.aiccon.it)

---

Short Paper 8/2015

## **L'EVOLUZIONE DELL'IDEA DI *WELFARE*: VERSO IL *WELFARE* CIVILE**

**Stefano Zamagni**  
*Università di Bologna*

Ottobre 2015



---

## 1. Introduzione

In questo scritto mi occuperò di dare conto delle ragioni che ci aiutano a comprendere la crisi sia del modello americano di *welfare capitalism* sia del modello di *welfare state*, quale si è andato realizzando in Europa occidentale a partire dal secondo dopoguerra. La presa in considerazione di tali ragioni servirà da guida per suggerire il modello di *welfare* di cui le nostre società post-industriali hanno urgente bisogno per affrontare con successo le odierne sfide. Infine, passerò ad illustrare i principi fondativi sui quali si regge il *welfare* civile verso il quale auspico che la nostra comunità voglia muovere passi decisi e rapidi.

Prima di entrare nel merito dell'argomento, è tuttavia opportuno che chiarisca il senso del termine crisi riferito al modello di *welfare state*. Invero, si tratta della crisi di un particolare modello di gestione del medesimo. Non è, invece, la crisi dei valori che lo hanno sorretto fin dal suo nascere, né è la negazione del fatto che le conquiste dello stato sociale rappresentano una delle manifestazioni più alte di progresso democratico per la civiltà occidentale. La radice della crisi di tale modello non è di natura fiscale – questa è piuttosto l'effetto, non la causa - ma è da rinvenirsi nella sua incapacità di coniugare, in modo sostenibile, equità e libertà. I cittadini delle nostre società avanzate non accettano più rinunce alla loro libertà per conseguire più elevati standard di tutela dai rischi. Quando il perseguimento della sicurezza sociale entra in rotta di collisione con l'allargamento degli spazi di libertà è l'efficienza stessa a risentirne: di qui la crisi fiscale e perciò l'insostenibilità finanziaria dello stato sociale.

Cosa c'è alla base della diversità di richieste dei cittadini di oggi rispetto a quelli di ieri nei confronti dello stato sociale? C'è che – come già aveva anticipato qualche tempo fa A. Giddens – nel passaggio dalla fase fordista a quella post-fordista della società industriale è mutata e va mutando la natura propria dei rischi che lo stato sociale ha inteso, fin dall'origine, combattere. Proteggere il cittadino dalle avversità connesse agli andamenti erratici del ciclo economico e agli eventi di natura (perdita del lavoro; perdita della salute; una vecchiaia triste e così via) è da sempre il *proprium* dei vari istituti del *welfare*. La novità è che, mentre nella fase di sviluppo precedente a quella attuale, la sicurezza era minacciata da fattori che sono esogeni rispetto ai piani di vita dei singoli e della politica, nella fase attuale l'insicurezza è diventata, in larga misura, endogena, attribuibile cioè al modo stesso in cui la società si organizza e, soprattutto, al modo in cui viene articolata la sfera della produzione della ricchezza.

Quel grosso capitolo dello stato sociale che si occupa di tutela della salute illustra molto bene tale inversione nella natura dell'incertezza. Se il "vecchio" sistema sanitario poteva assumere che la malattia fosse qualcosa di casuale e comunque di non correlato ai modi di vita, un simile presupposto non reggerebbe certo in una epoca nella quale le persone scelgono, in una certa misura, il proprio stile di vita e nella quale lo stato di salute è "funzione", oltre che delle cure sanitarie, di fattori quali l'ambiente naturale, i regimi alimentari, i luoghi di lavoro, i rapporti familiari e così via. Si pensi, per un esempio non tanto banale, alle patologie tumorali. Ci viene detto, dalle ricerche bio-mediche, che la più parte di esse è riconducibile a fattori specificamente ambientali. Se il vecchio

---

stato sociale allora poteva limitarsi alla ricerca di terapie efficaci, oltre che dei modi per alleviare le conseguenze, un nuovo stato sociale all'altezza delle aspettative dei cittadini non può non destinare risorse per intervenire alla fonte – lotta al fumo; abolizione di sostanze tossiche nei luoghi di lavoro; politiche di *health promotion*; contenimento dei disordini alimentari.

In presenza di mutamenti del genere, pensare di conservare l'impianto del vecchio modello di *welfare* – sia pure in versione aggiornata e razionalizzata – servirebbe solo ad accelerare la trasformazione, già in atto peraltro, dello stato sociale in uno "stato dei trasferimenti" – per usare la colorita espressione di Assar Lindbeck. Il che realizzerebbe ingenti e distorsivi trasferimenti di reddito, non tanto dai ricchi ai poveri, quanto da un segmento all'altro delle classi medie e medio-alte. L'impulso alla conflittualità per acquisire il consenso dei vari segmenti di elettorato che deriverebbe da tali trasferimenti non sarebbe certo compatibile con le esigenze di stabilità di una democrazia avanzata. In altro modo, fino a che i rischi possono essere considerati esogeni è concepibile cercare di farvi fronte mediante la gestione diretta degli apparati per la sicurezza da parte dello stato. Non così quando la matrice dei rischi diventa in una certa misura endogena.

Il nuovo modello di *welfare* cui tendere deve allora porre al centro della decisione politica il tema della libertà (in senso positivo, cioè la libertà di). Non si soddisfano i bisogni ritenuti essenziali distribuendo ai cittadini beni e servizi in forma paternalistica, prescindendo cioè dalle loro preferenze e dalla loro identità. Perché, come opportunamente osserva A.Margalit (*La società decente*, Milano, 1998), non basta mirare ad una società giusta; quel che in più si

deve volere è una "società decente", una società, cioè, che non umilia i suoi membri distribuendo loro benefici anche generosi, ma negando al tempo stesso la loro autonomia. La via societaria al *welfare* postula che si pensi ai cittadini come ad agenti responsabili e pertanto che compito irrinunciabile di un *welfare* declinato in forme civili sia non solo assicurare la fornitura di beni e servizi, ma anche promuovere tutte quelle forme di azione collettiva che hanno effetti pubblici; postula cioè il superamento dell'errata concezione che identifica la sfera del pubblico con quella dello stato. È per questa ragione di fondo che il modello di *welfare* cui tendere – il *welfare* civile – abbisogna che la società civile si organizzi (e si acconci) per diventare un attore credibile nel disegno e nella erogazione dei vari istituti del benessere. Da qualche tempo la Fondazione Zancan va meritoriamente insistendo sulla necessità di transitare da un *welfare* redistributivo, quale è stato finora il nostro *welfare state*, ad un *welfare* generativo. Quest'ultimo, attraverso la responsabilizzazione e la valorizzazione dei portatori di bisogni è in grado, per un verso, di rigenerare le risorse necessarie e, per l'altro verso, di superare il paternalismo assistenzialistico, tipico del tradizionale *welfare state*. (Si veda T. Vecchiato, "Verso un *welfare* generativo: da costo a investimento", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 3, 2013; Fondazione Zancan, *Rigenerare capacità e risorse. Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino, 2013).

## 2. Welfare capitalism e welfare state: un confronto

Il 1919 è l'anno in cui negli Stati Uniti alcuni grandi industriali, guidati da David Rockefeller, Henry Ford,

---

Andrew Carnegie, firmano un accordo da cui prende inizio quello che di lì a poco sarà chiamato *welfare capitalism*, il capitalismo del *welfare*. Il presupposto di base di questo accordo prevedeva che alle imprese spettasse il compito di farsi carico delle sorti di benessere dei propri dipendenti e delle loro famiglie e ciò in forza del principio di restituzione (*restitution principle*). L'impresa restituisce così una parte dei profitti che ha conseguito a coloro che hanno concorso a ottenerli. È questo un principio che è tipico della matrice culturale americana: bisogna restituire *post factum* una parte di quello che è stato ottenuto grazie anche al contributo che la comunità ha dato al buon svolgimento dell'attività produttiva.

Ford arrivò addirittura a scrivere nella sua autobiografia del 1922: "Si è creduto che le imprese esistessero per il profitto. Le imprese esistono per il servizio... tutto ciò che le industrie Ford hanno fatto, tutto ciò che io ho fatto, è stato un tentativo di dimostrare con le opere che il servizio viene prima del profitto... la vera idea dell'industria non è quella di fare denaro ma di esprimere un'idea di servizio agli altri. La funzione dell'imprenditore è quella di contribuire al benessere della società". (*Autobiografia*, Milano, Rizzoli, 1982). Su una linea di pensiero del tutto simile, si era espresso in precedenza Andrew Carnegie- il re dell'acciaio- che nel libro del 1889 dall'evocativo titolo, *The Gospel of Wealth*, aveva scritto: "l'uomo che muore ricco, muore in disgrazia". (*"A man who dies rich, dies disgraced"*). La filosofia del capitalismo filantropico, in versione statunitense, trova il suo fondamento nei due assi portanti della società americana: il principio democratico e la teoria liberale della giustizia. Il primo comprende due parti: chiunque eserciti un potere, quale che esso sia, deve ritenersi

responsabile delle conseguenze che scaturiscono dalle sue decisioni. La seconda parte statuisce che chi è tenuto a rispettare le decisioni di chi esercita il potere deve poter manifestare la propria critica con la "voce" oppure con "l'uscita"- per usare le note espressioni di Albert O. Hirschman. D'altro canto, per la teoria liberale della giustizia, ognuno ha il diritto di decidere da sé come dare senso e valore alla propria vita, entro i confini fissati dall'ordine legale, ma deve poi portare il peso delle conseguenze, positive o negative, vicine o lontane, che ne derivano. (Cfr. G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990).

Dopo l'iniziale successo, già a partire dagli anni successivi alla grande crisi del 1929, il modello di *welfare capitalism* comincia a perdere consenso tra gli stessi ambienti imprenditoriali americani. È agevole darsene conto. Il dopo-crisi (del 1929) vede una grande trasformazione delle corporation americane: da *private company* (dove uno o pochi proprietari dirigono e controllano l'impresa) a *public company*, in cui migliaia di azionisti, sparsi su tutto il territorio nazionale e a digiuno di competenze manageriali, sono unicamente interessati a massimizzare il valore per l'azionista (*shareholder value*). Esempio, al riguardo, la vicenda dello stesso Ford che, proponendo all'assemblea di bilancio del 1919 di destinare una parte dei profitti conseguiti negli anni precedenti al miglioramento delle condizioni di vita degli operai e delle loro famiglie, riceverà la dura critica dei fratelli Dodge, soci di minoranza con il 10% del capitale. La *litigation* terminerà alcuni anni dopo con la sentenza della Corte Suprema del Michigan, la quale, dando ragione ai Dodge, sancirà il principio che unico scopo dell'impresa è quello di tutelare gli

---

interessi dei suoi proprietari. A prescindere da casi di questo genere, il vero tallone d'Achille del *welfare capitalism* è quello di non soddisfare il requisito dell'universalismo. Il patto infatti non ha valore *erga omnes*, trattandosi di un atto di tipo privatistico su base volontaria. (Un esempio recente che si inserisce in tale logica è il progetto "giving pledge" promosso negli USA da Bill Gates e Warren Buffet, sottoscritto ad oggi da circa cinquanta miliardari che si sono impegnati a devolvere fino al 50% del loro patrimonio a favore di cause socialmente rilevanti).

È per questa ragione che, esattamente vent'anni dopo, nel 1939 in Inghilterra, John Maynard Keynes scriverà, in un saggio poco noto ma di centrale rilevanza, *Democracy and efficiency*, che se si vuole che il *welfare* possa costituire un pilastro dell'ordine sociale democratico, questo ha da essere di tipo universalistico. Un *welfare* particolaristico, infatti, non garantirebbe la pace sociale, né servirebbe a ridurre le ineguaglianze e dunque minerebbe la stessa coesione sociale. Grazie anche a questa intuizione, nel 1942, in tempo ancora di guerra, Lord William Beveridge, membro del parlamento inglese, riuscirà a far approvare il famoso "pacchetto Beveridge", da cui prenderà avvio il servizio sanitario nazionale, l'assistenza gratuita a portatori di handicap e anziani non autosufficienti, l'educazione gratuita fino a una certa età per tutti. Ha così inizio in Inghilterra, il celebre modello del *welfare state*: è lo stato e non più l'impresa che deve prendersi cura del benessere dei cittadini mediante il principio di redistribuzione come strumento per dare coerenza al diritto di cittadinanza. (Alcuni singoli istituti di *welfare*, come ad esempio l'assicurazione obbligatoria, già erano stati introdotti fin dalla fine del XIX secolo in paesi come

la Germania, la Svezia e anche l'Italia). Celebre è rimasta la frase di Beveridge: lo stato deve farsi carico del cittadino "dalla culla alla bara". È questo un modello che ha rappresentato un'autentica conquista di civiltà, e che dall'Inghilterra si è poi diffuso nel resto d'Europa in versioni diverse e con esiti diversi. (Cfr. A. Briggs, "The welfare state in historical perspective", *European Journal of Sociology*, 2, 1961. Si veda anche M. Ferrera, "Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa", *Stato e Mercato*, 97, 2013). Non così in America dove il *welfare state* non è mai attecchito. Il *welfare capitalism*, irrobustito nel corso degli anni dalla fioritura delle organizzazioni non profit (organizzazioni che intrattengono uno speciale rapporto col mondo for profit – si pensi solo alla circostanza che quasi tutte le fondazioni filantropiche statunitensi recano il nome del loro fondatore) è il modello al quale gli americani sono rimasti basicamente fedeli.

Il retroterra culturale sulla cui spinta si è potuto affermare il *welfare state* già da tempo si era andato costruendo in Europa. In un saggio poco noto, ma di notevole spessore – *Mémoire sur le paupérisme* (1835) – Alexis de Tocqueville scriveva: "Ci sono due tipi di beneficenza: l'una, la quale porta ciascun individuo ad alleviare, attraverso mezzi propri, le miserie che si trovano alla sua portata. Questa è vecchia quanto il mondo; è iniziata insieme alle miserie umane; il Cristianesimo l'ha fatta diventare una virtù divina e l'ha chiamata carità. L'altra, meno istintiva, più razionale, meno entusiasta, porta la società stessa a occuparsi dei problemi dei suoi membri e ad alleviarne sistematicamente i dolori. Codesta si è sviluppata solo nelle società moderne. La prima è una virtù personale, separata dall'azione sociale; la seconda è al contrario prodotta e



---

regolarizzata dalla società... Non c'è, a prima vista, un'idea che sembri più bella e più grande che quella della carità pubblica". (*Saggio sulla povertà*, Ibl Libri, Torino, 1995, p.115). Come si comprende, è il secondo tipo di beneficenza che si materializzerà nel *welfare state*. Da un'altra angolatura, J.S. Mill giungeva ad una conclusione analoga nel suo saggio *Sulla libertà* (1869), dove criticava la filantropia, figlia – a suo dire – della “teoria della dipendenza e della protezione”. Scrisse al riguardo: “Sulle classi operaie dell'Europa Occidentale si può almeno affermare come certo che il sistema patriarcale o paternalistico di governo dell'impresa è uno di quelli ai quali [gli operai] non vogliono più essere assoggettati”. (Cit. in S. Latouche, *Giustizia senza limiti*, Milano, Bollati Boringhieri, 2003, p.63).

Non è difficile darsi conto delle riserve di Mill e di tantissimi altri pensatori, europei soprattutto, nei confronti della filantropia d'impresa. Per un verso, questa fa dipendere il soddisfacimento di bisogni fondamentali o l'aiuto per le persone svantaggiate dal sentimento di compassione del filantropo e non già dall'attuazione di uno specifico diritto di cittadinanza, come accade invece con il *welfare state*. La mancanza di rispetto per la persona del bisognoso genera umiliazione in chi riceve l'aiuto: è l'umiliazione che prova chi si rende conto di non poter mai reciprocare e che, alla lunga, può ingenerare anche sentimenti d'odio come ci ricorda il celebre brano della IX Lettera a Lucilio di Seneca.

Per l'altro verso, l'istituto della filantropia generalizzata cristallizza nei fatti la dicotomia tra leggi della produzione e leggi della distribuzione della ricchezza: quando si tratta di produrre ricchezza non si deve guardare troppo per il sottile alla difesa dei diritti umani, all'integrità morale

delle persone; quando si giunge poi alla distribuzione della stessa occorre ricordarsi del legame che tiene uniti tutti i membri della società e mettere in gioco la compassione. I ben noti casi storici di Carnegie e Rockefeller sono esempi eloquenti di cosa significhi, in concreto, accettare quella dicotomia: al trattamento spesso subumano degli operai fanno da *pendant* elargizioni generose di profitti per costruire ospedali, università, musei, scuole, ecc.

Come ricordavo dianzi, notevoli sono stati i meriti e i successi del *welfare state*. Tra questi, mi piace qui sottolineare che il *welfare state* ha redistribuito non solo beni (o servizi) ma anche poteri e in questo senso ha contribuito a rafforzare la democrazia in Europa occidentale. La letteratura sul tema è talmente vasta che non mette conto che qui se ne parli. (Per un resoconto esauriente, U. Ascoli e E. Pavolini, “Ombre rosse, Il sistema di *welfare* italiano dopo venti anni di riforme”, *Stato e Mercato*, 96, 2012). Nel corso dell'ultimo quarto di secolo, tuttavia, anche questo modello ha iniziato ad accusare disturbi seri, svelando un duplice tallone d'Achille. Il primo è quello della sostenibilità finanziaria. I servizi di *welfare*, se vogliono essere di qualità, tenendo il ritmo del progresso scientifico e tecnologico, hanno costi crescenti nel tempo e la fonte principale che lo stato ha a disposizione per coprirli è la tassazione generale. Ora per rendere quest'ultima sufficiente a coprire l'intera spesa, si dovrebbe arrivare ad applicare livelli di pressione tributaria insostenibilmente elevati, il che minaccerebbe la crescita stessa del prodotto. È allora evidente che se le risorse per finanziare il *welfare state* dovessero provenire esclusivamente dalla tassazione generale – ed eventualmente da tasse di scopo – la pressione fiscale in continuo

---

aumento finirebbe col porre a repentaglio lo stesso assetto democratico del paese. Si badi che il divario crescente tra l'andamento nel tempo dei costi del *welfare* – soprattutto della sanità e dell'assistenza – e l'andamento temporale del gettito fiscale permarrrebbe anche se, per benaugurata ipotesi, si riuscisse a ridurre significativamente l'evasione fiscale, ad eliminare gli sprechi e le tante forme di corruzione, ad innalzare i livelli di produttività delle burocrazie. Certo, quel divario si ridurrebbe, ma il pericolo di un debito pubblico fuori controllo non potrebbe comunque essere scongiurato. (Un punto che troppo spesso si tende a trascurare – anche se la teoria economica dei “*government failures*” è nota almeno dagli anni Settanta del secolo scorso – è quanto l'apparato burocratico-amministrativo incida sul valore dei trasferimenti. Una stima prudenziale indica una cifra intorno al 30%: per ogni 100 euro destinati a finanziare servizi di *welfare* solo 70 euro raggiungono, in media, i portatori di bisogni. E ciò a prescindere da corruzione e da forme varie di *malpractice*).

La seconda principale ragione della crisi del *welfare state* è la burocratizzazione. Impiego la parola burocratizzazione in senso tecnico, per significare la standardizzazione dei modi di soddisfacimento dei bisogni. Il problema è che i bisogni delle persone non sono standardizzabili. Gli esempi che possono illustrare l'asimmetria tra i bisogni umani, che sono eterogenei, e loro copertura da parte dell'ente pubblico, che invece ha da essere omogenea, sono ormai schiera. Questo è il motivo per cui i servizi sociali sono cerchiati da un alone di malcontento. La bassa considerazione dei servizi pubblici da parte dei cittadini è, ad esempio in Italia, strettamente legata alla mancanza di qualità tacita, pur risultando adeguata la qualità codificata. Come ha

ben chiarito il filosofo americano Michael Polanyi, codificata è la qualità che può essere garantita e controllata da una parte che è terza rispetto sia al fornitore del servizio sia al portatore di bisogno – ad esempio da un ispettore ministeriale oppure dalle forze dell'ordine. Tacita, invece, è la qualità che può essere accertata solamente da chi riceve il servizio, il quale solo può giudicare del modo, relazionale o meno, con cui il servizio gli è stato erogato. Si pensi, per fare un classico esempio, al servizio di cura ad una persona anziana. La qualità codificata del servizio è certamente contrattabile e dunque verificabile; la qualità tacita, la cui natura è appunto quella di bene relazionale, non può esserlo. (È interessante osservare che J. Rawls, nella Prefazione all'edizione del 1999 della sua *Theory of Justice* e nel volume *Justice as fairness: a restatement*, Harvard University Press, 2001, critica il *welfare state* perché si preoccupa solamente di fare in modo che gli individui non scendano al di sotto di un certo livello di reddito e non si adopera invece per intervenire ex ante allo scopo di modificare gli assetti distributivi, veri responsabili dell'aumento delle disuguaglianze. Quanto a dire che gli istituti del *welfare state* intervengono sugli effetti e non sulle cause del bisogno).

Sorge spontanea la domanda: da cosa ultimamente dipende il modo impersonale con cui vengono erogati i servizi nel *welfare state*? Dalla circostanza che la base teorica che fin dall'inizio ha sorretto e legittimato tale modello nei paesi dell'Occidente avanzato è stato il contrattualismo, nella versione specifica del contratto sociale. Così come è il contratto privato il perno intorno al quale ruotano le transazioni di mercato tra agenti economici, allo stesso modo è il contratto sociale a dare fondamento alla “società ben ordinata” di cui

---

parla J. Rawls nel suo *A Theory of Justice* del 1971. Cosa troviamo alla base dell'idea di contratto, privato o sociale che sia? La nozione di negoziabilità: soggetti auto-interessati e razionali si rendono conto che per perseguire nel migliore dei modi i propri fini, trovano conveniente sottoscrivere un contratto che fissi obblighi e vantaggi per ciascuna delle parti in causa. La concezione secondo cui l'interesse personale è alla base del patto sociale, comporta che i diritti invocati dai contraenti derivano dalla capacità di ognuno di perseguire il proprio interesse. Riferendosi polemicamente ai difensori dell'ordine liberal-individualista, Jacques Maritain scriveva in un saggio rimasto memorabile: "Costoro vedono come segno distintivo della dignità umana prima di tutto la capacità di ognuno di impossessarsi individualmente di quei beni che gli permettono di fare quello che vuole". (*L'uomo e lo stato*, Comunità, Ivrea, 1952, p.107). Quanto a dire che la persona acquista, poniamo, il diritto alla proprietà se ha la capacità o *facultas* di avere la proprietà. Al tempo stesso, un diritto non può essere adeguatamente esercitato se la persona in gioco non ha la capacità di contrattare – un principio questo che John Locke aveva elaborato già alla fine del Seicento.

Ma cosa ne è di coloro che, non essendo indipendenti né autonomi, perché ad esempio disabili, non sono in grado di negoziare e dunque non sono in grado di sottoscrivere il contratto sociale? Cosa ne è cioè degli *outliers*, degli esclusi, i quali non possono partecipare al processo negoziale perché non hanno nulla da offrire in cambio? Come ammette con ammirevole onestà intellettuale il filosofo americano David Gauthier, seguace del contrattualismo rawlsiano, "gli esclusi rappresentano un problema che comprensibilmente

nessuno vuole affrontare... perché queste persone non sono parte delle relazioni morali cui la teoria contrattualista dà origine" (*Morals by agreement*, Oxford, OUP, 1986, p.18). Per dirla in altro modo, dal momento che per il contrattualismo tutti i diritti hanno origine nel patto sociale, se una persona non può prendervi parte perché manca delle capacità di contrattare e non vi è alcuno che, al modo di tutore, accetti di rappresentarla, questa non godrà delle prestazioni garantite a coloro che hanno partecipato alla contrattazione.

L'obiezione che un sostenitore dei diritti umani fondamentali potrebbe a tal proposito avanzare – e cioè che anche i "fuori casta" hanno diritti inviolabili in quanto persone – viene respinta dal liberal-individualista con l'argomento che costoro sono bensì esseri umani ma non persone – almeno non lo sono nello stesso senso di coloro i quali partecipano alla stipula del contratto sociale. Ma, come si chiede George Grant: "Vuol dire questo che quello che rende un individuo una persona, e pertanto un titolare di diritti, è la capacità di calcolo e la capacità di acconsentire al contratto? Perché mai gli esseri umani dovrebbero avere così poco valore da risultare titolari di diritti solo in quanto capaci di calcolo?" (*English-speaking justice*, Toronto, House of Anansi Press Ltd., 1985, p.83). In buona sostanza, le teorie politiche fondate sul contratto sociale, in quanto negano il riferimento a qualcosa che sia al di fuori di tale contratto, sono bensì capaci di spiegare la vita in comune, ma non di spiegare perché è *bene* che esistano degli uomini e perché è *bene* che essi continuino ad esistere. In altro modo, ciò che accumuna le plurime versioni del liberalismo – la corrente dominante del pensiero politico contemporaneo – è l'idea che la categoria di diritti umani possa essere considerata indipendente dalle

---

relazioni che legano fra loro gli individui che vivono in società. Autori come A. Sen, A. Hirschman, S. Kolm, N. Bobbio, J. Maritain, C. Taylor e altri ancora hanno aspramente criticato questa concezione individualista dei diritti perché non riesce a tenere in conto il carattere basicamente sociale dei diritti individuali. I quali sono bensì riferiti al singolo, ma in quanto parte di una determinata società. (Per un ampliamento del discorso qui abbozzato, rinvio a L. Bruni e S. Zamagni, *L'economia civile*, Mulino, Bologna, 2015).

### 3. Verso il modello di welfare civile

È quando si giunge a prendere atto delle aporie del *welfare state* che si riesce a comprendere l'interesse crescente che, ormai da qualche tempo, viene rivolto al modello di *welfare civile*. In quest'ultimo, è l'intera società, e non solo lo stato, che deve farsi carico del benessere di coloro che la abitano. Se dunque è la società nel suo complesso che deve prendersi cura di tutti coloro che in essa vivono senza esclusioni di sorta, è evidente che occorra mettere in relazione le tre sfere di cui si compone ogni società: la sfera degli enti pubblici (stato, regioni, comuni, enti parastatali, ecc.), la sfera delle imprese, ovvero la *business community*, e la sfera della società civile organizzata (associazionismo di vario genere, cooperative sociali, organizzazioni non governative, fondazioni). Ebbene, quello di sussidiarietà circolare è il principio di cui il *welfare civile* ha bisogno per trovare applicazione concreta: le tre sfere devono darsi modi di interazione sistematica sulla base di pre-definiti protocolli sia

nel momento in cui si progettano gli interventi che si ritiene di porre in campo sia nel momento in cui occorre provvedere alla loro gestione e erogazione. Si noti l'analogia: come il *welfare capitalism* postula il principio di restituzione e il *welfare state* quello di redistribuzione, così il *welfare civile* esige il principio di sussidiarietà circolare. (Ho introdotto, per la prima volta, l'espressione "sussidiarietà circolare" nel saggio "Mercato, Stato, Società Civile, *Rivista di Teologia Morale*, 22, 1991, pp.301-311).

In tal modo si superano le due aporie del *welfare state* di cui si è dianzi detto. Innanzitutto, il *welfare civile* consente di reperire le risorse necessarie dal mondo delle imprese. Quando si dice "mancano le risorse" ci si sta riferendo a quelle pubbliche, non a quelle private, che al contrario, sono ben presenti e in continuo aumento. Il punto è che sinora nessuno ha pensato di attingere alle risorse provenienti dal mondo delle imprese per incanalarle verso la fornitura di servizi di *welfare*. D'altro canto, la presenza dell'ente pubblico resta fondamentale in questo modello allo scopo di garantire l'universalismo, perché il pericolo dell'esclusione di alcuni gruppi sociali dalla fruizione dei servizi deve sempre essere tenuto presente. Infine, le organizzazioni della società civile, occupano un posto speciale nella sussidiarietà circolare in quanto portatrici sia di conoscenze specifiche (chi meglio di un'associazione di volontari può sapere se in un certo quartiere della città vi sono particolari bisogni da soddisfare?) sia di modi di governance capaci di elevare la qualità relazionale dei servizi erogati. Una precisazione è qui opportuna. Parlo di sussidiarietà circolare e non di sussidiarietà orizzontale e/o verticale, perché, mentre queste due ultime versioni bene si integrano con il modello sia del *welfare capitalism* sia del *welfare state*, esse non

---

sono sufficienti per il modello di *welfare* civile. La spiegazione è immediata. Mentre con le due forme tradizionali di sussidiarietà si ha una *cessione* di quote di sovranità dallo Stato a enti pubblici territoriali e/o funzionali (sussidiarietà verticale) oppure a soggetti della società civile portatori di cultura (sussidiarietà orizzontale), con la sussidiarietà circolare si ha una *condivisione* di sovranità. “Non faccia lo Stato ciò che meglio possono fare gli enti inferiori e i soggetti della società civile” è lo slogan della sussidiarietà verticale e orizzontale; “faccia lo Stato *assieme* alle imprese e ai soggetti non profit”, è quello che descrive la sussidiarietà circolare. (La nozione di Gregorio Arena di “amministrazione condivisa” è assai vicina a quella di sussidiarietà circolare).

Le ragioni finora addotte nel nostro paese per ostacolare la marcia verso il *welfare* civile sono quelle ormai familiari: insufficienza di risorse monetarie; inadeguata capacità dell'apparato burocratico-amministrativo di far fronte a nuovi compiti; eccessiva eterogeneità dei punti di partenza tra le diverse regioni italiane; ecc. C'è certamente del vero in tutto ciò; ma questo non basta a spiegare il *fin de non recevoir* nei confronti dell'accettazione di tale modello. La ragione vera, piuttosto, è la difficoltà, di natura basicamente culturale, di comprendere che l'abbandono del modello neo-statalista di *welfare*, (nel quale lo stato conserva il monopolio della committenza), non significa affatto cadere nelle braccia del modello neoliberista di *welfare* (il *welfare capitalism*). Destatizzare non implica necessariamente privatizzare, perché resta sempre aperta la via della socializzazione. In altro modo, depubblicizzare socializzando e non privatizzando – come scrive M. Magatti, *La grande contrazione*, Milano, 2012 -

questo è quanto il *welfare* civile si propone di realizzare.

Giova ricordare che quella della sussidiarietà circolare è un'idea tipicamente italiana che risale all'epoca dell'Umanesimo civile (XV secolo), anche se verrà successivamente formalizzata dal giurista Ugo Grozio (1615) e dal filosofo Johannes Althusius. A proposito di quest'ultimo è interessante ricordare la sua definizione di democrazia come *consociatio symbiotica*: la società non è un cumulo di identità separate. C'è dunque bisogno di simbiosi tra i cittadini, e tra questi e le istituzioni, una simbiosi che si manifesta nella sussidiarietà che qui chiamiamo circolare.

Per giungere a tempi a noi più vicini, desidero fare memoria che l'appena sorto stato italiano unitario (1861) si trovò di fronte ad una realtà particolarmente variegata di “istituzioni di carità” ovvero di “opere pie” come vennero chiamate nella legge 3 Agosto 1862, n.753, che recepì nella sostanza la legge piemontese di tre anni prima (la c.d. “legge Rattazzi”). Secondo un'inchiesta dell'epoca il numero era stimato in 20.123 unità, in gran parte localizzate nelle regioni del Nord. La legge 753, di stampo liberale, diede una disciplina rispettosa dell'autonomia di tali enti, tesa a favorirne lo stretto collegamento con le istituzioni locali, ricordandone la rilevante funzione in ordine alla tutela dei diritti sociali in generale e nella lotta al pauperismo in particolare. La successiva legge Crispi del 17 luglio 1890 sulle “istituzioni pubbliche di beneficenza” modificò alquanto l'impianto precedente, mirando ad accrescere la rilevanza della mano pubblica nel settore dell'assistenza e beneficenza e, al contempo, a predisporre strumenti di forme di controllo e di disciplina uniforme degli enti privati. Ciononostante, in tutto questo periodo



---

restò forte la vitalità della società civile organizzata che non incontrò ostacoli rilevanti da parte dello Stato unitario, sebbene essa dovette misurarsi con un crescente attivismo delle istituzioni pubbliche, e ciò in coerenza con una concezione che riteneva il perseguimento del benessere dei consociati compito esclusivo dello Stato.

La situazione mutò radicalmente con l'avvento del fascismo, e soprattutto con la realizzazione dell'ordinamento corporativo, che inaugurò una stagione di aperta ostilità tra Stato e organizzazioni sociali: queste vennero private della loro natura e inquadrate in enti pubblici che ne snaturarono l'identità. Le commissioni provinciali di assistenza e beneficenza, insieme al Consiglio superiore di assistenza e beneficenza vennero soppressi già nel 1923, mentre nel 1937 si provvide alla soppressione delle congregazioni di carità e alla loro sostituzione con enti comunali di assistenza. A ciò si aggiunsero i noti provvedimenti relativi alle altre articolazioni della società civile organizzata: dalle associazioni ai sindacati, ad indicare come lo stato sociale che il fascismo tese a realizzare attribuisse allo Stato stesso il monopolio della cura dei diritti delle persone, con la conseguenza che là dove lo Stato non riusciva ad arrivare la persona rimaneva priva di qualsiasi forma di tutela.

Fu proprio la volontà di chiudere tale esperienza a determinare le scelte dell'Assemblea Costituente, chiamata negli anni 1946-1947 a elaborare il testo della nuova costituzione. Quello del pluralismo sociale è posto tra i principi fondamentali: anzi, è inserito in quell'articolo 2 che costituisce, come affermò uno dei suoi padri (Giorgio La Pira), la "pietra angolare" della nuova Costituzione. Con esso, ma anche con numerose disposizioni successive, si è affermata la piena autonomia delle "formazioni

sociali", riconoscendone la funzione sussidiaria nella tutela di alcuni diritti fondamentali (si pensi ad esempio all'assistenza sociale di cui all'art. 38). L'atteggiamento di grande rispetto dell'autonomia privata si è tradotto nella preoccupazione che un intervento legislativo potesse limitare tale autonomia, fino a suggerire un atteggiamento di astensione totale da ogni forma di regolamentazione: così da far ritenere la garanzia del pluralismo sociale, intesa nel senso della sua stessa esistenza, inscindibilmente connessa alla sua *libertà* (di organizzarsi secondo regole non imposte dall'esterno, di operare secondo linee di azione non imposte o vincolate, di regolare i rapporti interni mediante norme di autonomia). Da ciò la scelta di una disciplina di tipo privatistico e non pubblicistico, per la preoccupazione che una disciplina pubblicistica potesse agire in funzione limitatrice di quella libertà: il rovesciamento rispetto all'esperienza fascista ed alla sua regolamentazione pubblicistica delle corporazioni non poteva essere più netto ed evidente.

Nonostante ciò, l'Italia repubblicana ha visto un crescente interventismo dei soggetti pubblici (oltre allo Stato e ai Comuni, storicamente presenti nel panorama istituzionale italiano, con l'avvento della Costituzione repubblicana è venuto crescendo anche il peso delle Regioni) nella tutela dei diritti, ed in specie di quelli sociali, tradizionalmente più protetti dalle organizzazioni della società civile: interventismo che si è tradotto in una crescente assunzione di responsabilità diretta da parte pubblica nella gestione ed erogazione di servizi alla persona, riservando ai soggetti privati una funzione complementare e tutto sommato marginale. Ebbene, si può a ragion veduta affermare che la proposta del *welfare* civile

---

recepisce *in toto* lo spirito - ed anche la lettera - della nostra Carta Costituzionale. (Cfr. E. Rossi, S. Zamagni, *Il terzo settore nella storia dell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna, 2011).

## 4. Sui principi fondativi del welfare civile

Quali principi devono sostanziare e guidare l'attuazione del modello di *welfare* civile? Ne indico quattro, quelli che reputo di natura fondativa. Il primo è l'universalismo delle prestazioni. Una prima ragione che parla a favore di tale principio è che una democrazia stabile può sopravvivere solo se i suoi programmi di *welfare* si ispirano a principi di "generalità", cioè di universalismo. L'argomento è che programmi di *welfare* che discriminano fra gruppi sociali, sottoponendo i cittadini alla cosiddetta prova dei mezzi e agendo o sul versante della tassazione oppure su quello dei trasferimenti, finiscono per indebolire il sostegno della società all'intero processo politico. E ciò nella misura in cui programmi del genere generano incentivi, tra la popolazione, a investire risorse per assicurarsi trattamenti di favore o per proteggersi da trattamenti penalizzanti. Pertanto, uno stato sociale discriminatorio, mentre da un lato favorisce lo spreco delle risorse impiegate in attività di *rent-seeking* da parte di gruppi che possono contare sul fatto che, nei regimi a democrazia parlamentare, una volta acquisito un privilegio è praticamente impossibile che esso possa venire annullato da una coalizione politica avversaria, dall'altro lato esso finisce col frazionare la società erodendo quel patto di solidarietà che è il cemento di una democrazia stabile.

C'è una seconda ragione che milita a favore dell'universalismo. Essa riguarda le non lievi difficoltà di gestione dei metodi di selezione: come giungere alla corretta identificazione di coloro che hanno diritto alle prestazioni e come porre in atto procedure di controllo e di monitoraggio della platea dei beneficiari, chiaramente destinata a mutare di composizione nel corso del tempo? Un programma di spesa su basi selettive esige sia la fissazione di criteri di eleggibilità, con cui si stabiliscono i confini categoriali del programma (il diritto ad usufruire di certe prestazioni è condizionato al possesso di caratteristiche di meritorietà che delimitano i confini delle categorie degli aventi diritto), sia l'esecutività dei criteri di assegnazione con i quali si sancisce l'effettiva fruibilità delle prestazioni - ad esempio, l'individuazione delle variabili monetarie da cui dipende la fruizione. Chiaramente, ferme restando le regole di eleggibilità, modificazioni di quelle di assegnazione estendono o riducono la platea dei beneficiari effettivi a seconda delle esigenze del decisore pubblico. Tuttavia, i pervasivi fenomeni di asimmetria informativa, e le difficoltà di raccolta e di gestione delle informazioni necessarie fanno sì che gli errori per l'identificazione dei potenziali beneficiari costituiscano la regola piuttosto che l'eccezione.

Quello del *welfare* è un settore inesorabilmente dominato dalle asimmetrie informative e quindi da fenomeni di azzardo morale e di selezione avversa. Ora, mentre i problemi sul fronte dell'efficienza attribuibili all'azzardo morale e al rapporto d'agenzia tra principale e agente sono ancora irrisolti a livello teorico, per quelli attribuibili alla selezione avversa la soluzione "naturale" esiste e questa si chiama universalismo. Va da sé che ciò

---

non significa che laddove i servizi di *welfare* sono offerti su base universalistica, tutti i cittadini riescono nella realtà ad usufruirne. In effetti, se la tecnologia di fruizione dei servizi sanitari richiede, in aggiunta all'accesso ai medesimi, la disponibilità di altri input (livello adeguato di educazione; condizioni minime di reddito e altro), non basta predisporre uno schema universalistico perché tutti i cittadini ne possano trarre beneficio. Ma ciò nulla dice contro l'universalismo; anzi, aggiunge una ragione in più per rafforzarlo.

Il secondo principio regolativo è quello della centralità della persona. Il vecchio *welfare* non vede la persona portatrice di bisogni da soddisfare, ma i bisogni stessi. Eppure, gli interventi in cui si sostanzia il *welfare* sono, per loro natura, indirizzati al sostegno e al rafforzamento di rapporti tra persone: medico-paziente; insegnante-studente; assistente sociale-emarginato (o anziano); etc. Ciò comporta che non si possono soddisfare i bisogni delle persone in modo anonimo, prescindendo dalle loro preferenze e dalla trama delle relazioni che legano tra loro soggetti di domanda e di offerta. Invero, il processo di produzione dei servizi di *welfare* presenta una peculiare caratteristica: il fruitore di tali servizi attribuisce importanza, e perciò un valore positivo, non solamente al soddisfacimento del bisogno che lo ha investito, ma anche ad *outcomes* quali il rispetto dell'autonomia e la qualità relazionale.

Si consideri il caso dei servizi sanitari, ma il discorso vale in generale per tutte le prestazioni di *welfare*. Il rispetto dell'autonomia del paziente, intesa come possibilità concreta che questi ha di concorrere a prendere decisioni sul proprio stato di salute, è qualcosa di più del ben noto principio della sovranità del consumatore. Quest'ultimo dice che

devono essere i valori dell'agente a contare nel processo decisionale e che a questi spetta la decisione di scelta. L'autonomia, invece, in quanto capacità di spiegare le proprie scelte riferendole ai propri scopi, implica che al paziente venga riconosciuto il diritto anche di non scegliere. Questo significa che l'atto della scelta entra, di per sé, come argomento positivo nella funzione di utilità del soggetto, a prescindere dagli effetti che l'esercizio della scelta andrà poi a produrre. Eppure, nella vasta letteratura di economia sanitaria, l'esercizio della scelta è quasi sempre un'opzione del medico, il quale opera o direttamente in qualità di agente del paziente-principale oppure indirettamente come fornitore delle informazioni rilevanti per la scelta. Chiaramente, ciò è un riflesso dell'impianto utilitaristico entro cui si svolge quella letteratura: mentre il principio della sovranità del consumatore è compatibile con la matrice filosofica dell'utilitarismo, la nozione di autonomia personale postula il riferimento alla matrice personalista.

In buona sostanza, le politiche sociali che non pongono al centro la persona non sono in grado di assicurare il rispetto di cui parla Sennett (*Rispetto*, Il Mulino, Bologna, 2004). E la mancanza di rispetto, anche se meno grave dell'insulto, può ferire la persona portatrice di bisogni. Giova ricordare che già J.M. Keynes, il grande teorico del *welfare state*, parlava di "dipendenza democratica" per significare un assetto istituzionale in cui la garanzia della protezione si accompagnasse a forme di partecipazione degli individui alla definizione delle condizioni di soddisfazione dei loro bisogni. Scriveva il nostro a proposito del *welfare state*: occorre "promuovere la giustizia, economica e sociale, ma allo stesso tempo rispettando e proteggendo l'individuo, la sua *libertà di scelta*, ...la sua



---

*iniziativa*" (Keynes, 1939 [ *The collected writings of J.M. Keynes*, Londra, Macmillan, Vol. XXI, 1982, p.501], corsivo aggiunto). E dire che ancor'oggi molti pensano che Keynes fosse un difensore dello statalismo in versione forte. Se il soddisfacimento dei bisogni non avviene secondo modalità relazionali, non si crea benessere sociale. Anzi, essere assistiti ma non rispettati potrebbe aumentare il risentimento, vero e proprio tarlo della coesione sociale.

Passo ora al terzo principio, quello del bene comune. Un sistema di *welfare* ha senso (cioè una direzione) solo se mira ad incrementare il bene comune. Ma di che si tratta? Un modo semplice, ma efficace, di afferrare il significato proprio di *bene comune* è quello di porlo al confronto col concetto di *bene totale*. Quella del bene comune è una logica che non ammette sostituibilità (ovvero *trade off*): non si può sacrificare il bene di qualcuno – quale che ne sia la situazione di vita o la configurazione sociale – per migliorare il bene qualcun altro e ciò per la fondamentale ragione che quel qualcuno è pur sempre una *persona umana*. Per la logica del bene totale, invece, quel qualcuno è un *individuo*, cioè un soggetto identificato completamente da una particolare funzione di utilità e le utilità – come si sa – si possono tranquillamente sommare (o confrontare), perché non hanno volto, né storia. Come già Aristotele aveva ben chiarito, la vita in comune tra esseri umani è cosa ben diversa dalla mera comunanza del pascolo propria degli animali. Nel pascolo, ogni animale mangia per proprio conto e cerca – se gli riesce – di sottrarre cibo agli altri. Nella società umana, invece, il bene di ognuno può essere raggiunto solo con l'opera di tutti. Ma soprattutto, il bene di ognuno non può essere fruito (cioè goduto) se non lo è anche dagli altri.

Giova precisare che il bene comune non va confuso né con il bene privato, né con il bene pubblico. Nel bene comune, il vantaggio che ciascuno trae per il fatto di far parte di una certa comunità non può essere scisso dal vantaggio che altri pure ne traggono. Come a dire che l'interesse di ognuno si realizza *assieme* a quello degli altri, non già *contro* (come accade con il bene privato) né a *prescindere* dall'interesse degli altri (come succede con il bene pubblico). In tal senso "comune" si oppone a "proprio", così come "pubblico" si oppone a "privato". È comune ciò che non è *solo* proprio, né ciò che è *di tutti* indistintamente. Nessuno, tra i pensatori contemporanei, ha visto meglio di H. Arendt tali distinzioni. Nel suo *Vita activa*, la Arendt scrive che pubblico indica "ciò che sta alla luce", ciò che si vede, di cui si può parlare e discutere. "Ogni cosa che appare in pubblico può essere vista e udita da tutti" (1994, p.37). Privato, al contrario, è ciò che viene sottratto alla vista. Comune, d'altro canto, è "il mondo stesso in quanto è comune a tutti e distinto dallo spazio che ognuno di noi occupa privatamente" (p.39). In quanto tale, comune è il luogo di ciò che non è proprio, e cioè il luogo delle relazioni interpersonali.

Qual è dunque il "nemico" del bene comune? Per un verso, chi si comporta da "scroccone" (*free rider*), chi cioè vive sulle spalle altrui (ad esempio, con l'evasione fiscale); per l'altro verso, chi si comporta da altruista puro, quello cioè che annulla il proprio interesse per favorire l'interesse degli altri. Entrambi i comportamenti non alimentano il bene comune, sia pure per motivi diversi e con conseguenze diverse. Né l'egoismo puro né l'altruismo puro sono in grado di rendere sostenibili – da soli – un ordine sociale di umani. Qual è allora l'amico del bene comune? Il comportamento ispirato al principio di

---

reciprocità. Il quale suona così: ti do liberamente qualcosa affinché tu possa a tua volta dare, secondo le tue capacità, ad altri o eventualmente a me. Al contrario, il principio dello scambio di equivalenti recita: ti do qualcosa a condizione che tu mi dia in cambio l'equivalente di valore. Dunque, mentre il principio di reciprocità postula – come già Aristotele aveva indicato – la proporzionalità, il principio dello scambio postula l'equivalenza. Nessuna convivenza umana può durare a lungo ed essere fonte di felicità, cioè di realizzazione piena delle persone, se tutti danno – al modo dell'altruista puro cioè del filantropo – oppure se tutti pretendono di ricevere – al modo dell'opportunist, ovvero dell'assistito cronico – oppure ancora se tutti i rapporti intersoggettivi sono ridotti allo schema dello scambio di equivalenti.

L'ultimo principio è quello di sussidiarietà nella versione circolare, di cui ho già chiarito la portata nel paragrafo precedente. Si pone ora la domanda: a che serve la sussidiarietà circolare ai fini della implementazione del modello di *welfare* civile? Per rispondere, occorre prestare mente all'evoluzione, a far tempo dal dopoguerra, delle politiche di fornitura dei vari servizi di *welfare*. Tre sono le fasi che è possibile individuare. La prima ha avuto inizio a partire dagli anni '50 ed è nota in letteratura come "*Old Public Administration*". L'obiettivo è qui quello di aumentare i livelli di efficienza delle organizzazioni pubbliche, dando maggiore autonomia ai dirigenti e responsabilizzandone il comportamento. Questo modello si basa su tre pilastri: regole, controllo e, soprattutto, gerarchia. La burocrazia è l'elemento chiave che tiene assieme questi tre pilastri. Relativamente al lato della domanda, nella *Old Public Administration* prevale la concezione del

fruitore dei servizi come *utente*, ovvero come un soggetto che, secondo la ben nota distinzione di Hirschman, può esercitare esclusivamente l'opzione "*voice*" (letteralmente "protesta"). In altri termini, l'utente ha accesso ai servizi ma se non è soddisfatto può solo protestare, manifestando in un modo o nell'altro il proprio dissenso. Oggi, la concezione del fruitore-utente è ampiamente superata perché non più in linea con le aspettative dei cittadini di un paese democraticamente maturo. La seconda fase inizia negli anni '70 ed è nota come "*New Public Management*". L'idea che ne è alla base è quella di inserire all'interno delle organizzazioni pubbliche elementi di mercato. Per esempio, nei paesi che hanno un Servizio Sanitario Nazionale (come Inghilterra e Italia) è stata introdotta la logica dei *quasi-mercati*, ovvero mercati in cui la proprietà rimane pubblica ma la gestione è di tipo privatistico. Questa seconda fase ha dato importanti risultati sul fronte del recupero dei livelli di produttività e di efficienza (privatizzazioni, sistema del *contracting out* e devoluzioni sono gli strumenti più utilizzati). E ciò in conseguenza del passaggio da una pubblica amministrazione che guida e governa i processi in posizione sovraordinata ad una pubblica amministrazione non più monocentrica. In questo modello, il fruitore di servizi viene percepito non più come utente ma come *cliente*. Il cliente, a differenza dell'utente, può esercitare l'opzione "*exit*" (letteralmente "uscita"): il cliente non soddisfatto, può rivolgersi ad altri fornitori.

Il risultato più noto del "*New Public Management*", è stato il *welfare mix*, un modello il cui obiettivo centrale era quello di abbattere i costi dell'erogazione dei servizi. Chiaramente, solo in una società stazionaria (o quasi), in cui le tipologie di bisogni restano più o meno stabili nel tempo e

---

dunque predefinitibili, il raggiungimento di quell'obiettivo potrebbe esaurire ogni preoccupazione. In società del genere, infatti, le situazioni di permanenza fanno aggio su quelle di passaggio e quindi è relativamente agevole prevedere e programmare i flussi di spesa. Non così in società, come le nostre, marcate da una vivace dinamica evolutiva, dove le situazioni di transizione (da un luogo all'altro; da un lavoro all'altro) sono la norma. In altri situazioni, una strategia basata sulla sola razionalizzazione della spesa sarebbe votata all'insuccesso – come in realtà è accaduto. Mi piace ricordare che è stata in tale fase che si è registrata la massima espansione dei soggetti di Terzo Settore: convenzioni, gare al massimo ribasso, accordi di programma, piani di zona sono stati gli strumenti principali di cui le pubbliche amministrazioni si sono avvalse per attuare le cosiddette esternalizzazioni gestionali. In cambio della certezza dei rapporti contrattuali e soprattutto della sicurezza dei pagamenti, il Terzo Settore ha finito col diventare un operatore sociale, rinunciando così ad acquisire il ruolo di vero e proprio imprenditore sociale – accettando di fatto la posizione appunto di “terzo”. (Si badi che l'espressione “terzo settore” venne coniata da Jacques Delors nel 1981 e improvvidamente importata in Italia, senza neppure interrogarsi sull'uso fortemente riduzionista che ne sarebbe derivato. È per questa ragione che P. Donati propose di denotare tali soggetti con l'espressione di “privato sociale”. Cfr. P. Donati, a cura di, Lo stato sociale in Italia. Bilanci e prospettive, Milano, Mondadori, 1999).

Infine, con l'inizio del nuovo secolo ha inizio la terza fase indicata come “*New Governance Model*”. L'idea che ne è alla base è quella della *co-produzione*, secondo cui il fruitore è visto come un

portatore di bisogni che non può essere privato degli attributi di cittadino. Il fruitore-cittadino è un soggetto che può esprimere il suo punto di vista circa il servizio e coopera per l'individuazione delle soluzioni migliori. Va sottolineato che mentre il passaggio dal primo al secondo modello non è stato quasi avvertito, essendo avvenuto in modo piuttosto indolore, il passaggio alla co-produzione sta incontrando diverse sacche di resistenza. Parecchie sono le ragioni che si possono suggerire. Certamente, una di queste è il ritardo culturale dovuto alla persistenza presso gli operatori sociali di obsolete mappe cognitive. Un'altra ragione è di tipo ideologico, dal momento che la co-produzione postula l'accoglimento del principio di sussidiarietà circolare. Nella co-produzione, infatti, l'interazione fra i diversi *stakeholder* interviene in tutte e quattro le fasi del ciclo di produzione dei servizi di *welfare*: pianificazione, progettazione, erogazione e valutazione. Nella relazione dell'11 giugno 2014, Neelie Kroes, vicepresidente della Commissione Europea, ha scritto: “Abbiamo bisogno di servizi [di *welfare*] che siano disegnati tenendo conto dei loro consumatori. La vecchia maniera di creare servizi e regole, avendo di mira i produttori, non può più funzionare”.

I quattro principi fondativi di cui si è appena detto conducono, se accolti, ad una conseguenza importante, quella di pensare al *welfare* come caso speciale di bene comune- al pari di acqua, aria, clima, fertilità della terra, biodiversità, conoscenza, cultura, ecc. In ultima istanza, è questa la cifra del *welfare* civile. (Si veda C. Saraceno, “Si può pensare al *welfare* come bene comune?”, *Il Mulino*, 6, 2014). Ma come si gestisce un bene comune? Preso atto che né la gestione di tipo privatistico né quella di tipo pubblicistico sono vie pervie per la bisogna,

---

quale strada imboccare per assicurare sia la fruizione universalistica del bene comune *welfare* sia la sua sostenibilità nel lungo periodo? La via, per prima rigorosamente esplorata da Elenor Ostrom nel suo *Governing the commons* (1990), è quella di mettere all'opera la creatività e le energie della società civile per inventare forme inedite di gestione comunitaria. Infatti, il modello di gestione deve essere congruente con la natura propria del bene di cui si tratta: se questo è comune, anche la gestione deve esserlo.

Nelle condizioni storiche attuali, la forma di gestione di tipo comunitario che si palesa maggiormente spendibile è quella di tipo cooperativo. Non però quella della cooperativa monostakeholder che non darebbe garanzie adeguate al riguardo. Occorre pensare piuttosto al modello della cooperativa multistakeholder se si vuole dare vita ad una organizzazione ottimale di offerta del bene comune. È questo un modello che non è ancora molto diffuso, anche se l'esperienza delle cooperative sociali- nate in Italia agli inizi degli anni settanta del secolo scorso- e la nascita in tempi recenti delle cooperative di comunità e delle varie espressioni della *sharing economy* (economia della condivisione) costituiscono interessanti esempi per giungere ad un modello istituzionale congeniale al superamento della "tragedy of commons". (Sull'economia della condivisione rinvio a European Commission, *The sharing economy*, Business Innovation Observatory, Bruxelles, Sett. 2013. Si pensi ad iniziative quali quella delle *social streets*, nate a Bologna ed ora diffuse anche all'estero. Oppure al regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura dei beni comuni urbani, approvato il 19 maggio 2014 dal Consiglio Comunale di Bologna e già

adottato da oltre cinquanta comuni. E così via). La ragione principale di ciò è che la soluzione cooperativa consente di prestare la necessaria attenzione al lato della domanda del bene comune, un lato finora sistematicamente trascurato. Infatti, la teoria economica standard ha sempre privilegiato l'approccio "offerta" alla problematica dei *commons*; vale a dire ci si è sempre preoccupati dei modi per recuperare i costi e per conservare gli incentivi che garantiscono livelli adeguati di offerta. Mai si è sviluppata una teoria della domanda di beni comuni: il consumatore di tali beni è un soggetto passivo che "deve" consumare quel che l'offerta decide di fornirgli. È questa una lacuna di non poco conto della teoria ufficiale: mentre si è sviluppata una articolata teoria della domanda di beni privati e di beni pubblici, non altrettanto si può dire per la domanda di beni comuni, una domanda che è in crescita continua nelle nostre società.

Come suggerisce L. Sacconi a cura di, (*Beni comuni e cooperazione*, Mulino, Bologna, 2015), due sono le condizioni necessarie che devono essere soddisfatte a tale riguardo. Per un verso, si tratta di verificare la coerenza tra le finalità della cooperativa *multistakeholder* e i due requisiti irrinunciabili di ogni bene comune: eguale e libero accesso e assenza di discriminazione in base all'identità e al potere d'acquisto del fruitore. Per l'altro verso, occorre stabilire se questa forma di impresa è efficace; vale a dire se possiede gli incentivi appropriati per consentire di giungere ad un equilibrio organizzativo che coinvolga tutti gli *stakeholder*. Si tratta pertanto di decidere quali contenuti deve avere il contratto sociale della cooperativa *multistakeholder* affinché coerenza e efficacia possano essere simultaneamente conseguite. Il che significa fare fronte al problema di

---

come scongiurare il rischio che la collusione tra *management* e *stakeholder* interni (lavoratori e investitori) determini effetti negativi in capo agli *stakeholder* esterni (fruitori, fornitori, territorio). (Per approfondimenti, rinvio a S. Zamagni, "Beni comuni e economia civile", in L. Sacconi, a cura di, cit.).

È certamente vero che ancora scarsa è la letteratura che tratta della soluzione comunitaria al problema della gestione dei beni comuni. Non c'è da meravigliarsene se si considera che l'impianto teorico della ricerca scientifica in ambito economico è ancora così pervasivamente ancorato al paradigma fondato sulla dicotomia pubblico-privato e pertanto sulla diade comando-contratto. Eppure, già i nostri costituenti dovettero avere in mente un ordine sociale trifario basato sulla tricotomia pubblico-privato-civile se è vero che dopo aver scritto nell'art. 42 della Costituzione che la proprietà è pubblica o privata, aggiunsero nell'art. 43 che: "ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale." (Corsivo aggiunto). Può essere d'interesse ricordare che già il Codice Giustiniano del 529 d.C. contrapponeva alle *res privatae* e alle *res publicae* le *res communes* – oltre ovviamente alle *res nullius*. (Una analisi puntuale delle ragioni che suggeriscono di adottare il modello di tipo cooperativo nella gestione dei beni comuni è quella di B. Frischmann *Infrastructure*, Oxford, OUP, 2012).

## 5. Anziché una conclusione

Un'annotazione finale. La transizione dal *welfare state* al *welfare* civile postula che si passi dal binomio "pubblico e privato" al trinomio "pubblico, privato e civile", intervenendo con urgenza sull'assetto istituzionale a livello sia giuridico sia economico-finanziario (introduzione di strumenti finanziari appositamente pensati per il civile; adeguamento delle regole di funzionamento della concorrenza). A ben considerare, il senso ultimo del nuovo Titolo V della nostra Carta Costituzionale e in particolare dell'art.118, è quello di parlare a favore della costituzionalizzazione del civile. Invero, la distinzione, introdotta nella modernità, tra pubblico e privato non riesce più a far presa sulla realtà non solamente perché essa lascia fuori segmenti importanti della società – come appunto non pochi dei soggetti del non profit – ma anche perché c'è conflazione tra le due sfere. Come osserva il costituzionalista tedesco G. Teubner, (*La cultura del diritto nell'epoca della cooperazione. Le costituzioni civili*, Armando, Roma, 2005), la conflazione deriva dalla circostanza che il contratto – che è lo strumento principe che muove la sfera del privato – deve sempre più includere i problemi di carattere pubblico che esso provoca. Ciò in quanto la contrattazione privata produce sempre esternalità pecuniarie (positive o negative a seconda dei casi) che ricadono in capo a soggetti terzi rispetto alle parti in causa. La ricerca di Teubner ci conferma che la società odierna può darsi ordini di tipo costituzionale che emergono dalla società civile, e non solo dal corpo politico.

Su quale base poggia una tale proposizione? Sulla constatazione che il sistema politico non riesce più ad assolvere il compito della



---

rappresentanza dell'intera area del sociale. Infatti, la crescita rapida del pluralismo sociale è oggi tale che gli individui non possono più dirsi rappresentati da una sola organizzazione – fosse pure un grande partito oppure un grande sindacato. È il fatto della pluriappartenenza, il fatto cioè che le persone nella società odierna possono scegliere la propria identità come risultato di appartenenze plurime, a far sì che il tradizionale sistema della rappresentanza non sia più sufficiente a coprire tutti gli ambiti in cui si esprime l'esistenzialità delle persone. Posso anche aderire ad un partito politico ed essere iscritto ad un sindacato, ma questi due luoghi istituzionali non mi bastano più per dare piena espressione alla mia identità; oltre che piena tutela ai miei interessi.

Fino ad un passato recente, al tavolo della decisione pubblica partecipavano solo coloro che avevano titolo, vale a dire coloro che potevano dimostrare di rappresentare interessi organizzati di gruppi o di categorie di cittadini. Lo spiazzamento del civile ad opera del pubblico che ne è derivato ha fatto sì che fino a tempi recentissimi la società fosse organizzata attorno a pochi attori sociali e nella quale la capacità di azione collettiva era controllata da alcuni grandi partiti che operavano in collegamento con reti di associazioni collaterali. Tanto è vero che per i soggetti della società civile portatori di cultura avere accesso alla sfera pubblica significava, basicamente, far eleggere alcuni dei propri membri in questa o quella organizzazione partitica. Nulla di più.

Ebbene, la novità importante di questo nostro tempo è la presa d'atto della inefficienza oltre che del deficit democratico che il vecchio modello di organizzazione sociale ci ha lasciato in eredità. È quando ci si confronta con i problemi connessi ai nuovi rischi sociali, all'aumento

endemico delle diseguaglianze, alla esplosione dei conflitti identitari, alla emergenza di nuove forme di esclusione, e così via, che si inizia a percepire cosa significa aver lasciato ai margini il civile, impedendogli di fatto di esprimere tutta la sua carica progettuale. Una recente linea di ricerca ha confermato, per via empirica, l'esistenza di una relazione robusta tra dimensione della spesa sociale e livelli di fiducia generalizzata nei paesi dell'area OCSE. Laddove la fiducia è bassa, perché la cultura del civile è sottorappresentata rispetto a quella del privato e del pubblico, si ha che individui "acivili" – coloro che evadono o eludono i doveri fiscali e si comportano in modo opportunistico nei confronti dei servizi di *welfare* – tendono a favorire l'espansione della spesa sociale, per ricavarne tutti i vantaggi possibili senza pagarne il costo relativo. D'altro canto, gli individui "civili" si opporranno all'aumento della pressione tributaria se sanno di essere minoranza rispetto all'altra categoria di cittadini. Muovere allora passi decisi verso un *welfare* civile di tipo generativo consentirebbe di lucrare questo ulteriore notevole risultato: quello di contrastare sulla scena politica l'invasione (e l'arroganza) di coalizioni di cittadini "acivili" che, oltre a distruggere capitale sociale, finiscono col dare ali ad un modo di concepire il rapporto tra politica e interessi di tipo basicamente corporativo. (Cfr. B. Rothstein et Al., "Quality of government, political power and the *welfare state*", QOG Institute, 2010; P. Cahuc, "Trust and the *welfare state*", IZA Disc. Paper, 8277, June 2014).

Certo, nessuno si nasconde le difficoltà e le insidie insite nel progetto di andare oltre lo stallo attuale. Immaginare che le novità e i cambiamenti necessari non rechino con sé tassi, anche elevati, di conflittualità sarebbe ingenuo. Ma si tratta di un

---

compito irrinunciabile se si vuole superare, da un lato, un certo neo-machiavellismo di mercato e, dall'altro, un certo neomachiavellismo di Stato. Il noto antropologo Arijun Appadurai ha definito la capacità di aspirare (*capability to aspire*) come la capacità delle persone di partecipare alla costruzione delle rappresentazioni sociali e simboliche che danno forma al futuro, ai progetti di vita. Un bel racconto di Chatwin ci indica come fare per coltivare questa capacità. Questo. Uno schiavista bianco riesce a convincere i suoi schiavi neri ad accelerare l'andatura in cambio di denaro. In prossimità della meta, gli schiavi si fermano rifiutandosi di riprendere il cammino. Richiesti della spiegazione del loro irragionevole comportamento – all'inizio, infatti, avevano accettato l'offerta – rispondono: "Vogliamo dare tempo alle nostre anime di raggiungerci". È proprio così: nelle fasi di crisi, cioè di transizione, abbiamo bisogno di sostare un po' per consentire al pensiero pensante di raggiungere (almeno) il pensiero calcolante.

# AICCON

Associazione Italiana per la promozione  
della Cultura della Cooperazione e del Non Profit

P.le della Vittoria 15

47121 Forlì (FC)

Italia

[@AICCONnonprofit](#)

**[www.aiccon.it](http://www.aiccon.it)**