



LIBERA UNIVERSITÀ MARIA SS. ASSUNTA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

**CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN ECONOMIA DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI E ASSICURATIVI
Classe 84/S**

CATTEDRA DI ECONOMIA DELLA SICUREZZA SOCIALE

ASPETTI ETICO-SOCIALI DEL WELFARE STATE IN ITALIA

**ETHICAL AND SOCIAL ELEMENTS OF THE WELFARE
STATE IN ITALY**

RELATORE

Rita Di Biase

CORRELATORE

Luigi Cappugi

TESI DI LAUREA DEL CANDIDATO

Umberto Manuel Cataneo

Matr. 07713/400

ANNO ACCADEMICO 2009 – 2010



Ai miei genitori e colleghi d'università
Con affetto e generosa stima

INDICE

INTRODUZIONEp. 1

Capitolo 1: NASCITA E AFFERMAZIONE DEL WELFARE STATEp. 4

1.1 Definizione di Welfare state e caratteristiche principali

1.2 Nascita del Welfare State

1.3 Le origini del Welfare State in Italia

1.4 Le fasi di sviluppo del Welfare State

1.5 Il Welfare State: dai fattori ai modelli

1.5.1 I fattori di sviluppo del welfare state

1.5.2 Modelli di welfare state

1.6 Dal Welfare State al Welfare Mix

**Capitolo 2: GLI OBIETTIVI DELLO STATO SOCIALE SECONDO LA
DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESAp. 21**

2.1 *Excursus* storico dello Stato Sociale in Europa

2.2 L'insegnamento sociale dei Pontefici

2.3 Che cos'hanno in comune il welfare state e la Dottrina Sociale della Chiesa?

2.4 Il contributo dei singoli Pontefici

2.4.1 Leone XIII

2.4.1.1 La «Rerum Novarum»: uno studio di legislazione e di politica sociale a favore degli operai e dei più poveri

2.4.2 Pio XI

2.4.3 Giovanni XXIII

2.4.4 Giovanni Paolo II

2.5 Uno sviluppo economico e sociale è possibile? I suggerimenti di Benedetto XVI

Capitolo 3: IL “TERZO SETTORE”: STRUMENTO DI SUPPORTO AL WELFARE STATEp. 34

- 3.1 Il significato di “Terzo Settore”**
- 3.2 Livelli di analisi del Terzo Settore**
- 3.3 Modelli di relazione tra Stato e Terzo Settore**
- 3.4 Il Terzo Settore in Italia: successo o fallimento?**
- 3.5 Tra Stato e mercato: il Privato Sociale**
- 3.6 Il Terzo Settore dal punto di vista legislativo**
 - 3.6.1 Le organizzazioni di volontariato: definizione e tipologie*
 - 3.6.2 Le cooperative sociali*
 - 3.6.3 Le fondazioni*
 - 3.6.4 Organizzazioni non governative (Ong)*
 - 3.6.5 Le associazioni di promozione sociale*
- 3.7 Le tappe di questa evoluzione “tutta” italiana**
- 3.8 Prospettive per il futuro**
- 3.9 Le sfide per il Terzo Settore**

Capitolo 4: RIFLESSIONI SULLE POLITICHE SOCIALI ADOTTATE IN ITALIA DAGLI ANNI '90 AD OGGIp. 60

- 4.1 Le proposte di riforma dello Stato Sociale in Italia nel secondo dopoguerra**
- 4.2 Il Welfare State italiano a partire dagli anni '90 uno sguardo d'insieme**
- 4.3 Previdenza e assistenza: garanzie ed evoluzione**
 - 4.3.1 Sistema pensionistico ed assistenziale*
 - 4.3.2 Sistema sanitario*
 - 4.3.3 Sistema di protezione dagli infortuni sul lavoro e malattie professionali*
- 4.4 Stato Sociale sì o Stato sociale no?**
- 4.5 Consigli per un miglioramento del nostro welfare**
 - 4.5.1 Il reddito minimo garantito (RMG)*
 - 4.5.2 Gli incentivi condizionati all'occupazione (ICO)*
 - 4.5.2.1 Effetti principali, vantaggi e svantaggi di uno schema di ICO*
 - 4.5.2.2 Sussidi al salario*

- 4.5.3 *Il salario minimo (SM)*
- 4.5.4 *I sussidi all'occupazione (SD)*
- 4.5.5 *Pensioni ai disabili e agli invalidi*

Capitolo 5: CHIARA LUBICH E ECONOMIA DI COMUNIONE: UN NUOVO MODO DI FARE BUSINESS – RIFLESSI SUL WELFARE STATE CON AL CENTRO L'UOMO –.....P. 81

- 5.1 Chiara Lubich e il suo carisma del dono**
- 5.2 La divisione dei profitti rivolta agli imprenditori sociali**
- 5.3 Le radici del fenomeno “Economia di Comunione”**
- 5.4 L'importanza dell'economia di comunione secondo Benedetto XVI**
 - 5.4.1 La reciprocità*
 - 5.4.1.1 La responsabilità sociale d'impresa secondo la tradizione della cooperazione civile*
 - 5.4.1.2 I rischi che comporta la cooperazione civile secondo Ugo Rabbeno*
 - 5.4.2 La gratuità*
 - 5.4.3 Il principio della gratuità nell'Economia Politica moderna*
- 5.5 Il ruolo della felicità in economia secondo gli economisti anglosassoni: un confronto tra passato e presente**
- 5.6 Il Polo Lionello Bonfanti, simbolo del carisma di Chiara Lubich**
 - 5.6.1 Intraprendere insieme*
- 5.7 Il sostegno alla politica economica di Chiara Lubich dell'E. di C. Spa**
- 5.8 La nascita del Poliambulatorio Risana. Un nuovo modo di coniugare centralità della persona, scienza medica e sostenibilità economica**

CONSIDERAZIONI FINALIp. 109

BIBLIOGRAFIA.....p. 114

SITOGRAFIA.....p. 118

INTRODUZIONE

Il presente lavoro vuole essere un'occasione per aprire una finestra sul mondo del welfare state in Italia, paragonandolo a quello dei maggiori Paesi europei, in particolar modo quelli che fanno parte della Comunità Europea. Tutto parte dalla lettura del saggio breve *Welfare State e solidarietà: quale futuro per l'Italia?* scritto da Ugo Ascoli nel 1993. A questo proposito, andando al cuore di questa tesi, il lettore è invitato a riflettere sulle prospettive di sviluppo del nostro welfare alla luce dell'attuale crisi economica ancora in corso.

Nel **primo** capitolo si ripercorre la storia del *welfare state* (o stato sociale) e le dinamiche che esso ha comportato nel mondo, senza trascurare le sue caratteristiche principali e i servizi offerti ai cittadini.

Nel **secondo** capitolo si continua a parlare di Stato Sociale affiancandolo agli insegnamenti che la Dottrina Sociale della Chiesa (DSC) ha fornito per uno sviluppo sostenibile del *welfare*, mettendo al primo posto l'individuo nella sua intierezza e dignità e tenendo ben presente i suoi bisogni. L'analisi delle principali encicliche consente di individuare e di valutare il loro effettivo apporto circa l'organizzazione dello Stato Sociale. Le encicliche sociali citate nel capitolo 2^a hanno anche un principio in comune con i modelli storici di *welfare* e in particolare con il principio di sussidiarietà. Questo principio è, infatti, il principio cardine della moderna DSC e, mentre contrasta con il centralismo tipico dei sistemi che prediligono soluzioni stataliste-monopolistiche in vari ambiti del *welfare*, ben si concilia con le forme più avanzate di liberalismo. Esso si propone di risolvere, attraverso il ruolo attivo dei soggetti che compongono la società civile, i problemi creati nel settore privato da comportamenti egoistici e nel settore pubblico dalla centralizzazione illiberale del potere dello Stato.

In particolare, Giovanni Paolo II nella *Centesimus annus* del 1991 salda tale principio ordinatore con quello di responsabilità: «*Intervenendo direttamente e deresponsabilizzando la società, lo Stato assistenziale provoca la perdita di energie umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti, con enorme crescita*

delle spese. Sembra, infatti, che conosca meglio il bisogno e riesce meglio a soddisfarlo chi è ad esso più vicino e si fa prossimo al bisognoso».

Il **terzo** capitolo è dedicato al “Terzo Settore”, il quale non è una via alternativa al tradizionale *welfare state*, bensì un settore che include tutte le attività che non hanno fini di lucro. In Italia il Terzo Settore si è andato progressivamente sviluppando. Le ragioni vanno ricercate nelle dimensioni complessive del settore e nello spazio che ad esso viene riconosciuto nel dibattito pubblico sulle prospettive del sistema di welfare.

Oltre 400.000 gli operatori del settore, un alto livello di stabilità raggiunto da molte organizzazioni e il suo ruolo incisivo in alcune delle principali politiche di *welfare* conferiscono al Terzo Settore un ruolo importantissimo nell’odierna società italiana.

Tuttavia, se si vanno a guardare le sue dimensioni, il profilo occupazionale e il fatturato prodotto, il Terzo Settore in Italia risulta svantaggiato a confronto di paesi come la Francia, la Germania e il Regno Unito. Questo limitato sviluppo è dovuto a fattori giuridici, storici e culturali che nel complesso hanno ostacolato la crescita di organizzazioni autonome sul piano finanziario, solide dal punto di vista organizzativo e capaci di fornire servizi di alta qualità. Sotto accusa sono finiti da un lato il difficile ed inevitabile rapporto con l’amministrazione pubblica, dall’altro il dilettantismo e la scarsa mentalità imprenditoriale di molte organizzazioni.

Nel **quarto** capitolo si analizzano le riforme dello Stato Sociale italiano. Negli ultimi vent’anni abbiamo assistito ad un susseguirsi di riforme, conseguenza del processo di consolidamento dell’Unione Europea. È stato fatto molto in questi ultimi due decenni, ma bisogna fare ancora tanto se si vuole migliorare il nostro *welfare* e portarlo a livelli più efficienti e finanziariamente sostenibili. Ad esempio, una recente proposta organica di riforma del nostro Stato Sociale, imperniata su due assi portanti, mira a raggiungere effettivamente le fasce maggiormente a rischio di emarginazione, piuttosto che categorie già relativamente privilegiate, e a minimizzare gli inevitabili effetti distorsivi della spesa sociale sul mercato del lavoro. Tale trasformazione richiederà inevitabilmente una riduzione della quota del PIL assorbito dalla previdenza pubblica.

L’**ultimo capitolo**, infine, in stretta connessione con il terzo, approfondisce il fenomeno “Economia di Comunione”, che è anche il nome di un progetto a cui aderiscono tutte quelle aziende che costituiscono il Polo industriale Lionello Bonfanti

di Incisa in val d'Arno (FI), località Burchio, nei pressi di Loppiano, la cittadella internazionale sede del Movimento dei Focolari fondato a Trento da Chiara Lubich durante la Seconda Guerra Mondiale. L'esperienza di questo progetto è un segno visibile della possibilità di abbinare attività economica, efficienza e profitto con attività civili, solidali, eticamente orientate. Si può tranquillamente affermare che anche aziende con finalità lucrative possono vivere all'insegna della solidarietà e della comunione.

Nella compilazione di questo lavoro è stato molto utile il contributo della dott.ssa Antonella Ferrucci che si è resa disponibile a fornire il giusto materiale bibliografico per illustrare il fenomeno Economia di Comunione, la realtà del Polo Lionello Bonfanti e l'esperienza concreta del Poliambulatorio RISANA, una cooperativa che si occupa di fornire prestazioni sanitarie di ogni genere, nel rispetto della centralità della persona, unendo scienza medica e sostenibilità economica.

Capitolo 1

NASCITA E AFFERMAZIONE DEL *WELFARE STATE*

1.1 Definizione di Welfare State e caratteristiche principali

Il concetto di *welfare* è un concetto che esprime il rapporto tra economia e società, tra attività di produzione della ricchezza e uso della stessa¹.

L'espressione *welfare state*, tradotta letteralmente, vuol dire **stato di benessere**. Per questo verso il benessere delle persone è garantito dalla disponibilità di beni economici. Il *welfare state* consiste in una serie di norme e procedure economiche tali da assicurare all'intera cittadinanza determinati servizi:

- Pubblica istruzione.
- Assistenza sanitaria.
- Pensioni.
- Assistenza di invalidità.
- Indennità di disoccupazione.
- Accesso alle risorse culturali.
- Difesa dell'ambiente naturale.

Le risorse finanziarie per permettere l'accesso a questi servizi provengono principalmente dal prelievo fiscale diretto ed indiretto. Nella maggior parte dei casi questo consiste in una tassazione progressiva cioè la somma versata nelle casse dello Stato aumenta all'aumentare del reddito. Questo nell'ottica di ridurre le distanze tra i più abbienti e i meno abbienti. Rispetto alla nozione di *welfare state* si tende oggi a privilegiare la nozione di **sistema di welfare** (o **regime di welfare**), con la quale si intende il sistema complessivo di promozione e difesa del benessere individuale risultante dall'azione congiunta e interdipendente dello Stato (redistribuzione), del mercato (scambio) e della famiglia (reciprocità²). Il problema di come definire il

¹ Vittadini (2002), p. 170.

² Verrà approfondito il concetto di reciprocità nel § 5.4.1.

welfare state è associato al processo di modernizzazione messo in atto a partire dalla seconda metà del secolo scorso dai governi europei. In sostanza, chi si occupa di politiche sociali³ si trova a rispondere alle esigenze di “sicurezza” e “maggiore eguaglianza” sociale ed economica.

In questo ambito è l’Inghilterra che ci offre i contributi più significativi. Prendiamo ad esempio il contributo dell’autrice Asa Briggs che nel 1969 afferma che: «*Un welfare state è uno Stato nel quale il potere è organizzato (attraverso la sua élite al potere e il suo apparato) e intenzionalmente impegnato nel tentativo di dirigere (o correggere) il ruolo delle forze sociali e di mercato in almeno tre direzioni: 1. Garantire agli individui e alle loro famiglie un reddito minimo di base indipendentemente dalla loro capacità di acquisire risorse dal mercato; 2. Ridurre le insicurezze individuali e familiari in corrispondenza di alcune “contingenze sociali” (per esempio, in caso di malattia, vecchiaia e disoccupazione); 3. Assicurare che a tutti i cittadini senza distinzione di classe e di status sia offerto il miglior standard di prestazioni disponibili in relazione ad una certa gamma di servizi sociali condivisi.*».⁴

Herold Wilensky nel 1975 afferma sinteticamente e pragmaticamente che l’essenza del welfare state «*consiste nel fatto che il governo assicura standard minimi di reddito, alimentazione, salute, alloggio e istruzione ad ogni cittadino come diritto politico e non come carità*».⁵

Il **sistema di welfare** è oggi uno dei circuiti più importanti di integrazione sociale.

1.2 Nascita del Welfare State

Il welfare state nasce nel momento in cui lo Stato riconosce alcuni rischi che il cittadino può andare incontro, come *rischi sociali*. La perdita del lavoro è senza alcun dubbio il principale rischio sociale, dovuto anche all’esperienza della grande depressione degli anni ’30, che portò l’accrescimento dei servizi di welfare nei principali paesi europei, tra cui l’Italia⁶. La terminologia inglese di stato di benessere appare per la prima volta nel 1941 per merito dell’arcivescovo di York William

³ Le politiche sociali sono quell’insieme di interventi pubblici volti a realizzare un’equa distribuzione di risorse, la promozione dello stato di benessere e la creazione di opportunità di sviluppo per tutti i cittadini.

⁴ Naldini (2006), p. 20.

⁵ Toso (2003), p. 26.

⁶ Bosi (a cura di) (2010), p. 363.

Temple con l'obiettivo di sottolineare la differenza tra lo stato di benessere e lo stato di guerra dei nazisti. In quel periodo l'Inghilterra resisteva da sola alle minacce della macchina bellica tedesca. Mentre Winston Churchill era a capo del governo, l'arcivescovo Temple coniò l'espressione in un tentativo di caratterizzare il radicale contrasto con lo Stato di potenza e di guerra dei nazisti⁷.

Il processo attraverso il quale l'intervento dello Stato ha assunto un ruolo centrale nel soddisfacimento dei bisogni di sussistenza è molto intrecciato con le profonde trasformazioni economiche delle modalità di produzione del benessere e delle condizioni di vita delle persone, nonché con le trasformazioni politiche che hanno influenzato la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Queste trasformazioni, che hanno visto la luce con la Rivoluzione Industriale e la Rivoluzione Francese e sono passate per la formazione di Stati nazionali e lo sviluppo delle democrazie di massa, raggiungono nel periodo bellico e post-bellico un importante traguardo⁸.

Tendenzialmente nei paesi monarchico-autoritari la spinta verso il welfare state si ebbe dai governi conservatori che fecero concessioni per un maggior controllo sociale e per auto-legittimarsi. Fu il caso della Germania, dell'Austria, della Finlandia e dell'Italia in cui le prime assicurazioni sociali divennero obbligatorie ben prima dell'estensione del suffragio. Nei paesi a regime parlamentare invece il welfare state comincia a realizzarsi solo quando i partiti socialdemocratici cominciarono a includerlo nel loro programma, dopo una fase di diffusa diffidenza. Le concessioni si ebbero quindi dopo la democratizzazione del suffragio che permise ai partiti socialdemocratici europei gran consenso. Il consolidamento del welfare state si ebbe soprattutto tra le due guerre. Fu in questo periodo che si passò dalla ristretta nozione di "assicurazione dei lavoratori" a quella di "assicurazione sociale". Dopo la crisi del 1929, Roosevelt inserì nell'ambito del *New Deal* un nuovo approccio conosciuto con il termine di *Social Security*, con la quale furono introdotte per la prima volta negli Stati Uniti l'assistenza sociale e le indennità di disoccupazione, malattia e vecchiaia basate sulle idee dell'economista John Maynard Keynes. Esso fu, non solo un'efficace risorsa di promozione sociale e cittadinanza, ma uno strumento di sviluppo. Il passo decisivo per il lancio definitivo dello Stato Sociale europeo avvenne nel 1942 in Inghilterra,

⁷ Flora e Heidenheimer (a cura di) (1993), p. 28.

⁸ Kazepov e Carbone (2007), cap. 1.

l'anno del *Rapporto Beveridge*⁹. Fu dopo la pubblicazione di tale rapporto che il termine *welfare state* venne sempre più impiegato per indicare un'azione di governo che si poneva di rispettare gli obiettivi sopraccitati. Va tuttavia sottolineato che, sebbene Beveridge abbia legato il suo nome alla creazione del *welfare state*, egli non amava questo termine e non lo usò mai a causa dei suoi connotati di *Santa Claus* e *brave new world*, preferendo il termine "*social service state*". Per tutto il secondo dopoguerra il piano Beveridge costituirà la base ideologica per la promozione di politiche di welfare da parte dei governi europei.

Chiamato così dal nome dell'economista inglese William Beveridge, questo documento è famoso per aver introdotto i concetti di "sanità pubblica" e "pensione sociale"¹⁰ per i cittadini. Il primo ministro britannico Clement Attlee attuò queste proposte nel 1945, seguito immediatamente dalla Svezia che, insieme agli altri paesi scandinavi, farà dello Stato Sociale il proprio sistema politico economico. Il *welfare state* si svilupperà in tutti gli stati continentali, ispirandosi al modello di Bismarck, mentre nei paesi anglo-scandinavi uniformandosi al modello di Beveridge. Negli Stati Uniti, si svilupperanno forme simili a quelle europee, anche se in quel caso si parla di *welfare state parziale* perché non è prevista l'assistenza sanitaria pubblica.

Il documento proposto da William Beveridge presentava due caratteristiche principali¹¹. La prima, consisteva nell'obiettivo di offrire un'ampia fascia di prestazioni e servizi pubblici, su basi egualitarie, a tutti i cittadini, costituita essenzialmente da una previdenza generalizzata, cioè uniforme e finanziata per via fiscale. La seconda caratteristica riguarda la consapevolezza della necessità di una netta delimitazione di ambiti tra settore pubblico e settore privato della protezione sociale¹². Un approccio diverso al *welfare state* è quello di Margaret Thatcher¹³, leader del partito conservatore inglese dal 1976 e promotrice di una politica di ritorno al

⁹ *Report on Social Insurance and Allied Services* (1942), un programma di azione volto a mobilitare la società intera per sconfiggere i «cinque giganti» che tenevano schiava l'umanità: il bisogno, la malattia, l'ignoranza, la miseria e l'ozio (Girotti, 1998, pp. 229-236).

¹⁰ Le "pensioni sociali" vengono erogate ai soggetti che hanno raggiunto una certa età, privi di mezzi di sostentamento, indipendentemente dal fatto di avere o non avere svolto un lavoro.

¹¹ Paci (1989), p. 86.

¹² Infatti, una volta raggiunto l'obiettivo dell'eliminazione dei bisogni fondamentali e garantito a tutti l'accesso a uno standard adeguato di benessere sociale, si trattava di rispettare, se non favorire, gli spazi di autonomia e di iniziativa del mercato e dell'azione volontaria.

¹³ Margaret Thatcher è la prima e a tutt'oggi unica donna nel Regno Unito ad aver ricoperto la carica di Primo Ministro. Il suo mandato ebbe inizio il 4 maggio 1979 e finì il 28 novembre 1990.

mercato, che comportava, inevitabilmente, drastici tagli alla spesa pubblica e una profonda revisione del sistema di protezione sociale, adottando politiche di contenimento del debito pubblico.

1.3 Le origini del Welfare State in Italia

Il Welfare State nasce in Italia nel marzo 1898 con l'introduzione del primo schema nazionale di assicurazione obbligatoria, quello contro gli infortuni sul lavoro¹⁴.

Sin dalle sue origini, la protezione sociale ha dato un importante impulso alla modernizzazione della società europea, stabilizzando l'economia di mercato, consolidando le istituzioni democratiche e inventando nuove e originali modalità di risposta ai bisogni dei singoli cittadini. I programmi di welfare state nacquero come risposta alle sfide del progresso industriale in atto, per servire gli interessi del governo.

Com'è noto, il nucleo centrale del welfare è costituito dalle assicurazioni sociali, cioè schemi pubblici che assicurano protezione da quei rischi sociali menzionati in precedenza: la vecchiaia, la disoccupazione, l'invalidità, la morte del coniuge, la malattia, gli incidenti sul lavoro e i carichi familiari. Questa garanzia pubblica poggia su diritti soggettivi e automatici e comporta l'inclusione obbligatoria di ampi gruppi della popolazione in regimi previdenziali gestiti dallo Stato e principalmente finanziati con contributi prelevati sui redditi dei lavoratori. Nel corso degli anni, grazie anche alle varie esperienze politiche, si sono sviluppati vari programmi di azione sociale: servizi sociali e trasferimenti per individui e famiglie meno abbienti, politiche attive del lavoro, livelli minimi di reddito e così via¹⁵.

¹⁴ Ferrera (1998).

¹⁵ Considerazioni più dettagliate sull'Italia sono inserite nei capitoli successivi.

1.4 Le fasi di sviluppo del Welfare State

Storicamente si possono riscontrare tre fasi di sviluppo del welfare state:

- Una *fase di sperimentazione*.
- Una *fase di consolidamento*.
- Una *fase di espansione*¹⁶.

La **fase di sperimentazione** iniziò nell'ultimo trentennio del XIX Secolo¹⁷. Essa vide l'emergere di massicce leggi nazionali finalizzate a vari tipi di «avanzamento» sociale. L'esempio più noto, sotto questo profilo, è l'assicurazione sociale. Questa fase si concluse prima della Grande Guerra, durante la quale molti programmi furono interrotti o riformulati, e in alcuni Paesi durò fino agli inizi degli anni '20. La sperimentazione si innestò sul tronco delle tradizionali *Poor Laws*¹⁸, ovvero le leggi sui poveri che preesistevano in tutte le nazioni occidentali fin dal XVI Secolo¹⁹.

Il tentativo di risolvere la “questione sociale” spinse ciascuna delle principali forze politiche, sul finire del XIX Secolo, verso un orientamento di dinamismo politico, anche se in versioni differenti. Va sottolineato, infatti, che in questa fase nessun partito può reclamare il diritto esclusivo di genitura del welfare state: tutti parteciparono al suo concepimento, anche se alcuni più di altri in tempi diversi. Va inoltre evidenziato che in questa fase gli esperimenti d'intervento furono considerati come dispensativi, un qualcosa che alcune persone facevano per gli altri: quanti già godevano dei benefici dell'istruzione, aiutavano coloro che non ne godevano.

La seconda fase, quella del **consolidamento**²⁰, prese avvio con la Grande Depressione e la Seconda Guerra Mondiale. La sperimentazione lasciò il posto a un insieme più strutturato e consensuale di politiche sociali. Le assicurazioni sociali costituirono il nucleo centrale di questo insieme, ma accanto a loro iniziavano a profilarsi nuovi, seppure vaghi, impegni da parte dello Stato nei confronti dell'occupazione, della casa, dell'istruzione. In termini economici il consolidamento si sviluppò in corrispondenza dell'accettazione dei nuovi principi dell'economia

¹⁶ Flora e Heidenheimer (a cura di) (1993), pp. 465-498.

¹⁷ Flora e Heidenheimer (a cura di) (1993), pp. 469-472.

¹⁸ Le *Poor Laws* sono leggi d'ispirazione liberista approvate in Inghilterra nel 1834.

¹⁹ Girotti (1998), pp. 98-102.

²⁰ Flora e Heidenheimer (a cura di) (1993), pp. 473-476.

keynesiana e degli obiettivi di pieno impiego da parte delle élites politiche. I tremendi avvenimenti di questo periodo lasciarono dietro di loro una serie di «assunti»: non solo si poteva e si doveva governare l'economia, ma la si doveva guidare verso un obiettivo sociale definito «pieno impiego» o «piena occupazione»; la spesa sociale poteva obbedire a scopi economici come l'aumento della produzione, gli investimenti e una stabile politica fiscale. I medesimi avvenimenti, inoltre, contribuirono a creare consenso intorno a molte promesse politiche della politica sociale. La Depressione tolse ogni fiducia in qualsiasi programma di partito che faceva affidamento sul settore privato per risolvere i problemi sociali. L'intervento dello Stato non divenne soltanto politicamente accettabile, ma largamente sollecitato nelle questioni relative ai problemi sociali e al controllo dell'economia. Quasi tutte le forze politiche avevano partecipato al governo durante il periodo bellico e furono dunque esponenti di ogni provenienza a programmare la ricostruzione postbellica. Non si trattava di decidere se fosse necessario un vasto e permanente insieme di attività statali chiamato welfare state; si trattava di decidere come tenerlo insieme e consolidarlo. Tutti gli sforzi fatti dai governi europei su questa linea avevano in comune, sebbene variassero nel contenuto, il rifiuto del vecchio approccio «dispensativo». La politica sociale cessò di essere vista come un atto di largesse da parte dei «migliori». Divenne, poi, convinzione generale che le politiche sociali erano utili per tutti e non soltanto per la classe operaia o per un gruppo speciale di poveri «meritevoli». Questa fase ha concretamente prodotto la graduale integrazione di idee e politiche precedentemente sparse in un'affermazione positiva del potere dei governi democratici come managers sociali. I risultati di tale consolidamento non furono una soluzione fissa e stabile. Al contrario, ciò che poi si è chiamato «welfare state» è stato, politicamente, un amalgama di idee e interessi straordinariamente disparati: il liberalismo «da crociata», con la sua fiducia nelle possibilità dell'avanzamento sociale, nel progresso umano e nell'individualismo laico; il conservatorismo tradizionale, con la sua enfasi paternalistica sulla necessità di salvaguardare le istituzioni e l'ordine sociale contro il mutamento radicale; il socialismo, con la sua fede nella benevolenza del potere statale rispetto alle responsabilità sociali.

La fase di consolidamento terminò alla fine degli anni '40 e nei primi anni '50,

quando si passò alla **fase di espansione**²¹. In questa terza fase, il risultato è stato una crescita dei deficit pubblici. Tra le spese sociali, i trasferimenti statali sono stati la componente a più alto ritmo di crescita. Il punto più importante di questa espansione è il fatto che essa è avvenuta, almeno in Europa occidentale, in un contesto di sviluppo economico sostenuto, senza precedenti. Tale andamento dell'economia non era stato affatto considerato probabile. La struttura di base del welfare state (per esempio i programmi nazionali di assicurazione sociale e i servizi sociali) si è consolidata proprio nel ricordo delle profonde insicurezze passate e nel timore di incessanti svolgimenti futuri. Anzi, l'aspettativa di un cattivo andamento dell'economia informò i dibattiti che portarono all'*U.S. Employment Act* e al piano Beveridge. Il periodo di consolidamento fu un periodo di austerità, cioè di razionamenti e di controlli sui prezzi, nella convinzione che la sindrome «*boom and bust*», successiva alla Prima Guerra Mondiale, si sarebbe ripetuta. Probabilmente è stato questo senso di pericolo e vulnerabilità diffusa che ha fatto apparire gli obiettivi di sicurezza, eguaglianza e libertà del nuovo welfare state compatibili con il funzionamento della società e dell'economia.

La crescita economica sostenuta ha facilitato la continua espansione della spesa sociale, ma ha gradatamente e inconsapevolmente minato le premesse sulle quali i politici pensavano di costruire il welfare state alla fine della Seconda Guerra Mondiale.

Infatti, se sono rimasti i pericoli dell'insicurezza sociale, si è ridotta la loro diffusione. Avvenimenti come la Depressione o la Guerra avevano colpito tutti i gruppi sociali; le fluttuazioni in un periodo di crescita generalizzata ha invece toccato solo alcuni settori. La natura stessa del bisogno sociale cui le politiche del benessere rispondevano durante il periodo dell'affluenza era di tipo individualizzato e non più un'esperienza a diffusione collettiva. I problemi della salute o della vecchiaia colpivano ora individui o famiglie isolate e non creavano un senso di esperienza collettiva. In secondo luogo, percepiti in misura minore come una risposta a problemi comuni, i benefici del welfare state sono stati visti sempre più come strumento per il calcolo dei differenziali di reddito: a ogni aumento del reddito o del consumo di un

²¹ Il termine «espansione» sta qui a indicare che la fase più recente rappresenta una crescita avvenuta per lo più all'interno della struttura consolidata durante o subito dopo la Depressione e la Seconda Guerra Mondiale. L'indicatore di tale processo di espansione è la spesa sociale: il prelievo fiscale è cresciuto a un ritmo superiore a quello delle risorse economiche e la spesa totale è aumentata ancora più in fretta.

gruppo, infatti, altri gruppi si sono affrettati ad avanzare legittime rivendicazioni per tenere il passo. In terzo luogo, la crescita economica ha minato le premesse del welfare state attraverso la graduale erosione di quell'impegno politico necessario per realizzare le politiche sociali. La «politica» del welfare state, infatti, ha potuto rimanere in letargo fintanto che il motore della crescita economica funzionava: mentre il prezzo politico dei programmi sociali diminuiva, la necessità di creare e mantenere una forte e decisa coalizione politica a sostegno dell'espansione del welfare state è andata declinando.

Storicamente le varie proposte di politica sociale erano state usate dai politici, fin da Bismarck, per risolvere problemi politici, ma l'espansione del periodo di crescita economica ha rimosso in larga misura questo imperativo politico. Le politiche sociali potevano essere viste come risposte a problemi sociali; l'energia spesa per il confronto, il dibattito, la soluzione di problemi politici poteva essere minima. Come conseguenza, questa fase di espansione ha operato su due livelli. In superficie, i vari programmi e le varie funzioni del welfare state sono semplicemente cresciuti con il crescere dell'economia, sebbene a un ritmo più elevato. Ma, più in profondità, le premesse di base della moderna politica sociale erano gradualmente minate. È emerso un nuovo orientamento nei confronti del welfare state: non più fondato su rischi e vulnerabilità diffuse, la sua «etica» si è trasformata in una frammentata elargizione di compensazioni a chiunque non riesca a tenere il passo con gli altri.

1.5 Il Welfare State: dai fattori ai modelli

1.5.1 I fattori di sviluppo del welfare state

Secondo Flora e Heidenheimer tre sono i fattori che possono spiegare l'adozione da parte dei governi occidentali delle prime politiche di welfare state: lo sviluppo socioeconomico, la mobilitazione politica della classe operaia e lo sviluppo costituzionale. Quando si parla di sviluppo socioeconomico si fa riferimento a due processi che sono segnali di tale sviluppo: quello dell'urbanizzazione e quello dell'industrializzazione. Entrambi hanno intensificato e generato problemi sociali, portando all'introduzione dei sistemi di assicurazione sociale, particolarmente nel contesto di un'organizzazione capitalistica della produzione.

La mobilitazione politica della classe operaia è considerata la variabile politica principale. Anche qui sono due i processi responsabili della mobilitazione di gran parte della popolazione. Da un lato, la concentrazione della forza lavoro nelle città, nelle industrie e nelle imprese, come risultato dell'urbanizzazione e dell'industrializzazione; dall'altro, la crescita delle informazioni e delle aspettative, come risultato dell'espansione delle comunicazioni²². La mobilitazione politica della classe operaia ha svolto un ruolo di pressione per l'introduzione dei sistemi di assicurazione sociale.

Ciò implica che la legislazione sulle assicurazioni sociali rappresentò in parte una difesa contro la mobilitazione della classe operaia. Storicamente si può osservare uno stretto legame tra sviluppo socioeconomico e mobilitazione della classe operaia. Infatti, tanto più uno Stato attraversa un periodo di alto sviluppo socioeconomico, tanto più vedrà una classe operaia mobilitata e, di fronte a questa mobilitazione, lo Stato non rimarrà inerme. Non stupisce, dunque, il fatto che Germania e Regno Unito, data la loro nota crescita economica sul finire del XIX Secolo, siano stati tra i primi Stati europei ad aver introdotto politiche di assicurazione sociale.

Lo sviluppo costituzionale, l'ultimo dei tre fattori menzionati, si articola in due dimensioni:

- L'allargamento del diritto di voto, che ha portato all'inclusione dell'intera popolazione sul territorio dello Stato (cioè all'estensione della cittadinanza).
- L'istituzione di fatto della responsabilità parlamentare.

Queste due variabili hanno creato un ambiente favorevole allo sviluppo del *welfare state*, poiché hanno accresciuto le opportunità per i gruppi economicamente svantaggiati di articolare, aggregare e rappresentare i propri interessi e le proprie domande, e di ottenere, infine, il potere esecutivo.

1.5.2 Modelli di welfare state

Si può affermare che esistono differenti "modelli" o "sistemi" di *welfare* (o di benessere) in presenza di diverse regole che guidano/governano i processi di produzione e distribuzione della ricchezza. Nella società moderna tali regole sono cambiate profondamente in relazione a due fenomeni:

²² Flora e Heidenheimer (a cura di) (1993), p. 87-88.

- La rivoluzione industriale.
- La costruzione del modello di Stato moderno come sistema organico di autogoverno di determinate popolazioni insediate stabilmente in certi territori.

La rivoluzione industriale è il fenomeno generato dall'applicazione estensiva delle conoscenze scientifiche ai problemi economici della produzione che ha permesso, a partire dalla seconda metà del Settecento, e in termini rapidi, nell'Ottocento, di realizzare un decisivo salto dei livelli di produttività rispetto ai metodi di produzione impiegati nei secoli precedenti. Salto di qualità che ha favorito un enorme effetto in termini di aumento del potenziale livello del benessere sia di singole persone sia di intere comunità.

Ben presto, però, l'elevato aumento della produttività è divenuto fattore decisivo di innovazione sociale, istituzionale, oltre che economica, in quanto ha messo in crisi equilibri in precedenza consolidati e imposti con la forza e ha spinto la società alla ricerca di nuovi equilibri.

Nello stesso periodo storico, la corrente filosofica dell'Illuminismo e la crescita della coscienza "politica" della popolazione hanno determinato la crisi dei sistemi di regolazione dei rapporti identificati come "Stato teocratico" e "Stato monarchico", con il conseguente emergere di forti esigenze di creare nuovi sistemi di regole che hanno dato origine al modello dello "Stato di diritto", caratterizzato in alcuni casi dalla limitazione del potere assoluto del Sovrano, in altri casi dall'introduzione di sistemi di autoregolazione (forme repubblicane fondate sulla democrazia liberale). In queste nuove forme di Stato, la ricerca di nuovi equilibri in tutti gli ambiti delle società è stata orientata, per quanto riguarda l'economia, dal principio della "**specializzazione delle funzioni**" per cui, a partire soprattutto dalla metà dell'Ottocento, è iniziata in Europa la costituzione di sistemi articolati nei quali sono affidate all'impresa²³ o al mercato²⁴ il compito di contribuire all'aumento della ricchezza attraverso la massimizzazione della produttività, allo Stato le scelte delegate a organi di rappresentanza e alle comunità, tramite processi di delega del consenso, la funzione di contribuire al benessere agendo sulla distribuzione della ricchezza. Imprese e mercato hanno il mandato e la responsabilità di accrescere la ricchezza disponibile per una determinata comunità,

²³ Nell'Ottocento l'impresa è la nuova istituzione della società con finalità immediate di tipo economico.

²⁴ Per mercato s'intende quel sistema di beni ispirato dal principio del criterio della "convenienza economica".

laddove lo Stato ha il mandato e la funzione di perseguire il massimo benessere effettivo ottenibile con il trasferimento della ricchezza stessa dalle persone che dispongono di volumi elevati di ricchezza alle persone con minore ricchezza per le quali esiste una più elevata utilità. In sostanza, lo Stato, per la realizzazione del benessere della collettività, deve trasferire ricchezza dai ceti più ricchi ai ceti più poveri.

Questa funzione è stata attuata in passato con l'esercizio di "poteri sovra-ordinati" di prelievo fiscale e con l'applicazione di criteri di razionalità volti al fine della redistribuzione della ricchezza²⁵.

Non è esistito un solo modello di *welfare* ma vari modelli a seconda della politica che i singoli stati hanno attuato nel corso del XX secolo. I diversi regimi possono essere valutati in termini di **demercificazione** e **destratificazione**. La prima sta ad indicare la diminuzione della necessità di passare attraverso il mercato per soddisfare i propri bisogni. La destratificazione consente l'attenuazione dei differenziali di status occupazionale e di classe sociale. Il sociologo danese Esping-Andersen individua quattro tipi di Stato Sociale²⁶:

- Modello liberale o "residuale".
- Modello conservatore-corporativo o "particolaristico".
- Modello socialdemocratico o "universalistico".
- Modello mediterraneo.

Nel modello liberale i servizi sono assicurati solamente a una ristretta fascia della società che, tramite un "accertamento di bisogno", può usufruire dei servizi gratuitamente o ad un prezzo accessibile. Le fasce più agiate invece dovranno fare domanda al mercato privato. Nei paesi che hanno attuato questo modello vi sono stati casi di un "fallimento" del mercato nei confronti delle fasce medie, che, pur non essendo beneficiarie dei servizi sociali pubblici, non erano in grado di accedere al mercato privato. Lo Stato ha cercato di sanare la distorsione del mercato con misure a favore delle classi a rischio maggiore. In questo modello la demercificazione è bassissima, come bassissima è la destratificazione (si parla di dualismo tra "welfare dei ricchi" e "welfare dei poveri", anche se c'è ampissima mobilità). Questo modello è

²⁵ Vittadini (2002), pp. 173-175.

²⁶ Bosi (a cura di) (2010), pp. 364-366.

tipico dei paesi liberali, soprattutto quelli anglosassoni: Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Canada, Australia e Irlanda.

Il modello conservatore-corporativo prevede che il cittadino è riconosciuto come lavoratore. Vi sono istituzioni assicurative, tutelate dallo Stato, che assicurano i trasferimenti all'interno di categorie di lavoratori, secondo un meccanismo contributivo. La demercificazione è media, si attenua solo la dipendenza dal mercato. La destratificazione è medio bassa, si conservano le differenze di status e di classe e la segregazione di genere. Tale sistema è vigente soprattutto nell'Europa continentale. Questo modello si inserisce nell'esperienza storica della Germania bismarckiana e riflette la tradizione paternalistica e la visione organicistica dell'Ancien Régime. Il welfare fu strumentalizzato dalle monarchie autoritarie verso la fine dell'800 come antidoto alla democrazia. Questo sistema include storicamente, oltre ai lavoratori industriali, anche le classi medie, poiché l'obiettivo era quello di ristabilire le gerarchie di reddito e di potere sociale minacciato dalla lotta di classe. In questi welfare state conservatori, l'ossessione, tipicamente liberalista, dell'efficienza del mercato e della mercificazione non è mai stata preminente e, per questo, la garanzia dei diritti sociali si è raramente rivelata un problema eccessivamente gravoso. Ciò che rende problematica questa visione di Stato Sociale è quindi il fattore della stratificazione e non della mercificazione. Infatti, ciò che predominava era il mantenimento dei differenti status sociali: i diritti erano legati all'appartenenza di classe. Questo corporativismo fu inserito all'interno di una struttura statale perfettamente pronta a sostituire il mercato nella previdenza sociale; per questo motivo, assicurazioni private e *fringe benefits*²⁷ occupazionali hanno avuto e mantengono un ruolo marginale. Dall'altra parte, però, l'enfasi dello Stato nel mantenere le differenze di status, ha come conseguenza un impatto redistributivo che si può considerare inefficiente.

Esping-Andersen identifica tre modi in cui la teoria conservatrice ha indirizzato la mercificazione. Per prima cosa, il mecenatismo e clientelismo delle società feudali è stato trasferito al settore delle corporazioni. Il ruolo che caratterizzava il proprietario terriero, il signore nel feudalesimo, è stato di fatto trasferito simbolicamente allo Stato.

Il secondo punto cruciale si identifica nel fatto che il welfare corporativistico ha

²⁷ Beni o servizi erogati a particolari categorie di lavoratori in aggiunta alla retribuzione monetaria, usati come sistema incentivante.

origine all'interno di un contesto in cui penetra l'influenza della chiesa cattolica. Esso si basa dunque sulla nozione di protezione e assistenza come «premio per la lealtà alla chiesa». Infine, il conservatorismo è fortemente caratterizzato da un «autoritarismo paternalista» che vede la classe reggente in obbligo di provvedere ai bisogni primari dei suoi sudditi, ma, a differenza di altre teorie, si oppone all'individualismo e sottolinea l'importanza della protezione della società come un tutto. Il welfare è stanziato strettamente mantenendo la stratificazione sociale e la struttura patriarcale e/o gerarchica. La Germania si avvicina molto al modello conservatore di welfare basato sul sistema introdotto da Bismarck nel 1890. Il suo sistema è tutt'ora caratterizzato da politiche formulate dai partiti politici con basi tradizionalmente cattoliche e luterane.

Questo si estende, ad esempio, all'assistenza per l'infanzia, con particolare riferimento al fatto che il governo gestisce $\frac{1}{3}$ degli asili per l'infanzia, mentre il resto è gestito dalle chiese, con ciò si allude all'obiettivo di mantenere il tradizionale welfare patriarcale. All'interno dei modelli conservatori di welfare i governi rimangono quindi alla periferia dell'intervento ma, a differenza delle teorie individualistiche e liberali, non fallisce nell'intervenire a protezione di chi è incapace, attraverso le proprie risorse, di usufruire del mercato privato.

Nel modello universalistico vale il concetto di cittadinanza e quindi i servizi sono offerti a tutti i ceti della società senza distinzione. Tutto ruota attorno al principio dell'*universalismo*, in cui i programmi di spesa sociale sono concepiti come diritti del cittadino nella sua dimensione individuale. Si passa dall'assicurazione sociale alla sicurezza sociale. La demercificazione è alta, il sistema cioè tende a ridurre l'importanza del mercato come fonte di bisogni e rischi sociali. La destratificazione è alta: le prestazioni sono di livello elevato e uguale per ogni cittadino, finanziate con un sistema fiscale progressivo. Questo modello è tipico dei paesi scandinavi.

Il modello mediterraneo, infine, sta a cavallo tra i primi tre. È tipico dei paesi latini, ossia Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Le politiche sociali che sono adottate in questi paesi sono **politiche residuali**, ma si avvicinano per certi aspetti ai paesi anglosassoni di stampo liberale. Il welfare, inizialmente, è di tipo bismarckiano con schemi assicurativi variabili a seconda dell'occupazione. Durante la fase espansiva di questo modello si introducono però prestazioni molto generose per alcune categorie come dipendenti pubblici oppure grandi imprese. In questi sistemi manca

completamente, o c'è scarsità di, una rete di sicurezza basilare contro il rischio di povertà. La demercificazione è sbilanciata, molto elevata per certe categorie di individui, molto bassa per altri. La destratificazione, invece, è bassa, si creano nuove disparità trasversali a quelle di classe: tra gli insiders, titolari di spettanze forti, e gli outsiders, titolari di spettanze deboli o privi di spettanze.

L'Italia non si colloca completamente in uno dei tre modelli, ma per alcuni servizi si avvicina di più al sistema particolaristico mentre per altri a quello universalistico.

1.6 Dal Welfare State al Welfare Mix

La crisi del modello di *welfare state* può essere sintetizzata dalla tesi secondo cui, negli ultimi decenni, i Paesi dell'Europa occidentale sono stati caratterizzati «da uno sviluppo senza benessere». Si tratta, chiaramente, di un'osservazione che include giudizi “di merito” sul concetto di benessere, ma che appare largamente condivisa da analisti e studiosi di diverse scuole di pensiero economico e di diverso orientamento ideologico e politico, nonché da larghi strati della popolazione.

Giudizi che si basano sull'evidenza empirica data:

- Dall'elevato grado di insoddisfazione con riguardo al livello qualitativo e quantitativo dei servizi che caratterizzano l'intervento pubblico in campo sociale e con riguardo all'efficacia delle “politiche sociali” o delle “politiche redistributive”.
- Dalla crisi di fiducia nelle istituzioni pubbliche, specie se riguarda la loro capacità di occuparsi di economia.
- Dall'evidenziazione di elevati livelli d'inefficienza nei processi di utilizzo della ricchezza nella produzione dei servizi pubblici, specie dei servizi sociali, che ha causato nei decenni scorsi una forma di **entropia economica**.

La crisi del modello di *welfare state* è stata accentuata negli ultimi due decenni da due fenomeni che hanno caratterizzato la società nel suo complesso e soprattutto l'economia: la globalizzazione e la rivoluzione tecnologica. Questi processi hanno inciso profondamente e strutturalmente su tre fattori che influenzano direttamente il concetto di benessere e i mezzi per accrescerlo:

- La diffusione delle conoscenze scientifiche (*knowledge*) e delle conoscenze applicate alla produzione di beni (*know-how*) è diventata sempre più rapida con la

riduzione delle differenze tra diverse aree socio-economiche riguardo alla possibilità di prendere parte attiva ai processi di produzione della ricchezza.

- I nuovi modi di produzione hanno ridotto la netta separazione tra fase di produzione e fase di appropriazione – allocazione – distribuzione della ricchezza²⁸.
- Cambia la concezione di benessere in modo assai più rapido rispetto al passato, in relazione sia al crescente e sempre più rapido “confronto, interscambio, contaminazione di valori” consentito dalle nuove tecnologie della comunicazione sia alla modificazione del rapporto tra tempo dedicato al lavoro, alla famiglia e al tempo libero.

Questi cambiamenti determinano una struttura sociale ed economica nella quale il benessere, sia per le singole persone sia per la società nel suo complesso, non è più il risultato di due principali componenti, l’ammontare assoluto di ricchezza prodotta e la sua distribuzione, ma è il risultato del concorso di una molteplicità di fattori. Il modello di welfare dal punto di vista qualitativo e quantitativo non è più il risultato di “funzioni specializzate” di alcuni soggetti istituzionali, ma è il risultato dell’azione di molteplici soggetti che esercitano il loro ruolo con modalità differenti che, oltre tutto, a loro volta si modificano con grande flessibilità anche in tempi brevi. In questo senso si parla di *welfare mix*, ossia di benessere correlato a una miscela di ruoli, funzioni e comportamenti di molteplici soggetti.

Gli attori protagonisti del *welfare mix* sono le **single persone**, che devono riappropriarsi della libertà, della volontà e della concreta possibilità di scegliere come vivere il loro presente e come pianificare il proprio futuro; la **famiglia**, considerata l’unità sociale di base del *welfare mix*; tutte le forme di organizzazione dell’attività economica (o sociale) appartenenti al settore *non profit*²⁹ e le **imprese for profit** socialmente responsabili delle loro azioni.

Oggi l’area potenziale di sviluppo del *welfare mix* sono le **public utilities**, ossia quei

²⁸ Con le nuove tecnologie viene, infatti, in gran parte superato lo schema di distribuzione relativamente rigido del valore aggiunto della produzione tra i diversi fattori produttivi, in particolare tra lavoro e capitale. Potendo modificare con grande flessibilità i processi produttivi è possibile modificare in tempi brevi i rapporti di distribuzione della ricchezza, per cui la qualità e la distribuzione del benessere sono sempre più legati ai modelli organizzativi della produzione e dipendono sempre meno dal ruolo dello Stato.

²⁹ Il concetto di *non profit* sta a indicare che il motivo primo che spinge qualcuno all’azione è quello di risolvere un problema, di rispondere ai bisogni secondo priorità date da valori etici, morali, culturali, estetici, sociali e non economici. Le scelte delle aziende non profit sono guidate dall’obiettivo di ottimizzare l’utilità per chi riceve la risposta, salvaguardando però condizioni di sostenibilità economica, senza la quale si perde l’autonomia (Vittadini, 2002, p. 180).

servizi relativi alla fornitura delle necessità primarie del vivere quotidiano come acqua, energia elettrica, rifiuti, riscaldamento, nonché quelli più tipici di una società evoluta come le telecomunicazioni o i trasporti.

Capitolo 2

GLI OBIETTIVI DELLO STATO SOCIALE SECONDO LA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA

2.1 *Excursus storico dello Stato Sociale in Europa*

Lo Stato Sociale nasce come frutto della Rivoluzione Industriale, a seguito dell'affermarsi della necessità di offrire risposte ai gravi problemi sollevati dalla nascita dell'economia di mercato. Infatti, per Stato Sociale s'intende l'insieme delle iniziative assunte dai vari paesi nell'ambito dell'assistenza, della previdenza, della sanità, della regolamentazione del lavoro e, più in generale, per tutelare i ceti più deboli³⁰.

In alternativa all'espressione più comune di Stato Sociale, la letteratura su questo tema ha proposto vari sinonimi. Da **Stato del benessere**, o welfare state, a **Stato assistenziale**, fino ad approdare in Francia e trovare la locuzione *état providence*³¹.

Alcune di queste espressioni sono poi riconducibili solo ad un momento particolare dell'evoluzione delle politiche sociali e non al loro intero percorso. Per esempio il welfare state è riferibile storicamente solo a una precisa fase di sviluppo dei sistemi di sicurezza sociale: quella cioè che, sulla scorta di elaborazioni compiute negli anni '40 del secolo scorso, fu avviata nel Regno Unito subito dopo la II guerra mondiale e che poi finì con l'influenzare molte delle riforme attuate negli altri paesi europei. Il welfare state di quegli anni si presentava come un apparato complessivo del sistema sociale reduce della grande crisi economica e sociale del 1929, avente in Europa come pilastri fondamentali la teoria generale di John Maynard Keynes (1936)³² e il rapporto Beveridge (1942).

³⁰ Conti e Silei (2008), cap. 2.

³¹ Stato di previdenza.

³² La sua opera principale è la *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), un volume che ha un notevole impatto sulla scienza economica, e costituisce il primo nucleo della moderna macroeconomia. In esso Keynes pone le basi per la teoria basata sul concetto di domanda aggregata, spiegando le variazioni del livello complessivo delle attività economiche così come osservate durante la *Grande depressione*. Il reddito nazionale sarebbe

Si ritiene che lo Stato Sociale italiano sia costituito da tutte quelle politiche che riguardano la previdenza, l'assistenza e la sanità. Più in particolare, il termine previdenza sociale³³ racchiude i principali schemi assicurativi obbligatori: vecchiaia, invalidità, infortuni sul lavoro, malattie professionali, ma anche disoccupazione, maternità e assegni familiari.

L'*assistenza sociale* riguarda invece le varie forme di tutela predisposte a favore di tutte quelle categorie di cittadini che – per motivi economici, sociali o sanitari – versano in una situazione di bisogno. Le prestazioni che fanno parte di questo gruppo hanno lo scopo di tutelare il cittadino dal rischio di povertà, dalla non autosufficienza ed il sostegno delle responsabilità familiari. Lo Stato, nei confronti del cittadino, si assume una responsabilità di aiuto, qualora si manifestino eventi che limitino oltre certi limiti il godimento della cittadinanza civile. Tra le prestazioni che fanno parte di questo gruppo, vanno ricordate la *pensione sociale*³⁴ e il *reddito minimo di inserimento* che eroga mezzi alle famiglie povere. Sotto la voce *sanità*³⁵ ricadono le cure mediche, i ricoveri ospedalieri, la fornitura di prodotti farmaceutici.

Se si intende affrontare questa tematica da una prospettiva storica e coglierne quindi i tratti caratterizzanti di lungo periodo il concetto di Stato Sociale appare preferibile ad altri. I confini cronologici più estesi, che si spingono indietro fino all'ultimo scorcio del XIX secolo, e i suoi contenuti più ampi, che consentono di estendere l'indagine a tutte le diverse varietà di politiche sociali, ne fanno una nozione che per certe discipline potrà forse apparire troppo generica o addirittura "inutile", ma che ben si presta invece a una ricostruzione storiografica delle iniziative predisposte in ambito

dato dalla somma di consumi e investimenti; in uno stato di sotto-occupazione e capacità produttiva inutilizzata, sarebbe dunque possibile incrementare l'occupazione e il reddito soltanto passando tramite un aumento della spesa per consumi o con investimenti. L'ammontare complessivo di risparmio sarebbe inoltre determinato dal reddito nazionale. Nella teoria generale, Keynes afferma che sono giustificabili le politiche destinate a stimolare la domanda in periodi di disoccupazione, ad esempio tramite un incremento della spesa pubblica. Poiché Keynes non ha piena fiducia nella capacità del mercato lasciato a se stesso di esprimere una domanda di piena occupazione, ritiene necessario che in talune circostanze sia lo Stato a stimolare la domanda. Queste argomentazioni trovano conferma nei risultati della politica del *New Deal*, varata negli stessi anni dal presidente Roosevelt negli Stati Uniti.

³³ L'obiettivo è quello di garantire un reddito ai *lavoratori dipendenti o autonomi*, oppure ai loro familiari in caso di decesso dei lavoratori, nel periodo in cui questi cessano l'attività lavorativa.

Bosi (a cura di) (2010), p. 369.

³⁴ La pensione sociale viene erogata ai soggetti che hanno più di 65 anni e sono privi di mezzi adeguati.

³⁵ «La sanità è un bene di difficile identificazione. Se lo definiamo come cura di uno stato di malattia di un soggetto, esso non è un bene finale, ma un bene intermedio che serve per realizzare lo stato di salute di un individuo».

Bosi (a cura di) (2010), p. 414.

pubblico e privato per fronteggiare il problema della povertà, della malattia, del disagio e della marginalità.

È nel vecchio continente, del resto, che lo Stato Sociale mosse i suoi primi passi e, per tutta una serie di fattori, è qui che esso ha conosciuto il maggiore sviluppo fino a configurarsi come una delle conquiste più significative dell'Europa e al tempo stesso un elemento vitale origine della sua identità. È un dato, questo, che ha trovato sanzione persino in alcune carte costituzionali, come quella italiana del 1948, nella quale si fa obbligo allo Stato di promuovere il benessere sociale dei cittadini, o come quella europea firmata nell'ottobre 2004 a Roma da tutti i paesi membri dell'UE.

2.2 L'insegnamento sociale dei Pontefici

Non si può dire che l'insegnamento pontificio affronti il tema del welfare state come problema a sé, ritagliato e isolato dal contesto di altri argomenti. Ciò, però, non significa che non abbia dato un notevole apporto alla progettazione e all'illuminazione degli obiettivi, dei mezzi e dei metodi dello Stato Sociale, ideale e concreto. Tale apporto è stato offerto in epoche storiche diverse e perciò, accanto a elementi di fondatezza ancora attuale, ne presenta altri più contingenti e caduchi. Non per questo, nel suo complesso perde di significatività³⁶. Anzi, possiamo affermare che il contributo dei Pontefici, nell'ordine proprio che si presenta abbastanza etico, sia fra i più ispirati ed ispiratori, fra i più coerenti e comprensibili, quand'anche lo si paragoni con il pensiero di aree culturali non cattoliche. L'analisi delle principali encicliche³⁷ consentirà di individuare e di valutare il loro effettivo apporto circa l'organizzazione dello Stato Sociale.

³⁶ Toso (2003), p. 49.

³⁷ Le encicliche sociali riportate qui di seguito sono disponibili sul sito www.vatican.va.

2.3 Che cos'hanno in comune il welfare state e la Dottrina Sociale della Chiesa?

La Dottrina Sociale della Chiesa, con il suo insieme delle principali encicliche sociali, e il *welfare state* si basano su due principi fondamentali:

- **Principio di solidarietà.**
- **Principio di sussidiarietà.**

Essi sono principi complementari ed interdipendenti, regolano i rapporti tra individuo e società, tra società stesse, con l'obiettivo di perfezionare i singoli e le formazioni sociali minori. Il principio di sussidiarietà, soprattutto, descrive il modo in cui la persona, la famiglia e la società o la nazione, dovrebbero relazionarsi tra loro.

Tale principio, nella prospettiva della DSC, disegna la giusta connessione tra i soggetti che compongono il corpo sociale³⁸. Se la persona, la famiglia e la società hanno una fondazione e una legittimazione autonoma dello Stato; e se, di conseguenza, lo precedono e, in un certo senso, lo pongono in essere, allora ne consegue che lo Stato deve in primo luogo rispettare e promuovere questi tre elementi costitutivi, senza alcuna pretesa dominante su di loro. Questo sta a indicare che lo Stato non deve mai promuovere azioni che siano di competenza delle realtà sociali che lo precedono.

2.4 Il contributo dei singoli pontefici

2.4.1 Leone XIII

A Leone XIII va senz'altro riconosciuto il merito di aver fortemente promosso il movimento cattolico, non solo attraverso il suo insegnamento sociale, ma anche con l'attività diplomatica, al fine di ricostruire l'ordine sociale cristiano, che da tempo si era incrinato o anche spezzato.

Prima di promulgare nel 1891 l'enciclica sociale *Rerum Novarum* (RN), Leone XIII ha scritto alcune encicliche di stampo politico, puntualizzando sull'origine della società e del potere, le libertà politiche, l'uguaglianza tra i cittadini, la sovranità nazionale, la resistenza ai poveri costituiti, la democrazia. Comunque, la dottrina

³⁸ Felice e Asolan (2008), pp. 40-41.

espressa da Leone XIII nelle sue encicliche politiche non è importante solo per comprendere il contenuto della RN, ma anche in riferimento al concetto di Stato Sociale che sarà concepito come uno *stato di partecipazione* o *stato democratico*³⁹.

2.4.1.1 *La «Rerum Novarum»: uno stato di legislazione e di politica sociale a favore degli operai e dei più poveri*

Il motivo di questa enciclica è la **questione operaia**, intesa come questione economica, morale e religiosa, in gran parte sollevata all'epoca dall'animazione liberale dell'economia⁴⁰. Analizzando il contenuto della RN, lo Stato ha il compito di realizzare la solidarietà verso le società inferiori, le categorie e i singoli non solo con interventi reattivi o integrativi, ma soprattutto con un'azione costitutiva e preventiva.

Tale azione, rispetto a quella degli Stati liberalborghesi contemporanei, doveva mirare a una maggior responsabilizzazione della società politica verso i più poveri, per renderli più consistenti ed autonomi.

È da rilevare che la proposta di una società organica avanzata nella RN postulava il potenziamento di un tessuto di molteplici solidarietà, relazionate tra loro secondo il principio di sussidiarietà. Secondo il pontefice, lo Stato non può sostituirsi alla libertà e responsabilità dei singoli, alle formazioni sociali di base, alle società intermedie, alla loro azione organizzativa di promozione umana. Ha invece il compito di intervenire per rafforzare quest'azione, specie in caso di necessità estreme.

Tornando alla questione operaia Leone XIII, mosso soprattutto da idealità etiche e religiose, propose le seguenti soluzioni:

- L'accettazione dell'insegnamento della Chiesa circa il diritto, la felicità, la giustizia, la povertà, l'uso delle ricchezze, la carità, la funzione storica e civile del cristianesimo.
- L'impegno sociale e civile.

³⁹ Toso (2003), p. 53.

⁴⁰ Se a livello fenomenologico la questione sociale appare soprattutto come questione operaia ed economica, allorché la si approfondisce e se ne considerano le cause, essa appare come questione *morale* e *religiosa*. Lo stesso Leone XIII, parlando della natura della questione sociale non più nella RN, ma nell'enciclica *Graves de communi*, scrive: «*Infatti, alcuni pensano e fanno sì che tale opinione rimanga nel popolo, essendo la cosiddetta questione sociale soltanto di carattere economico, al contrario con certezza essa è principalmente morale e religiosa, e che perciò bisogna scioglierla secondo le leggi morali e religiose*» (n. 8).

- L'intervento dello Stato nel socioeconomico.
- Il ripristino del tessuto connettivo della società.

Per una nuova figura statale rispetto a quella liberalborghese vigente in quel periodo, le due ultime direttive ci appaiono di importanza strategica. Secondo il pontefice, bisogna adottare una politica sociale a favore degli operai e dei più poveri per il benessere della collettività⁴¹. Superando la concezione liberale del salario, fondata sul semplice contratto delle parti, Leone XIII, in un passo che è rimasto famoso, afferma che: «*L'operaio e il padrone allora formino pure di comune consenso il patto e nominatamente la quantità della mercede; vi entra però sempre un elemento di giustizia naturale, anteriore e superiore alla libera volontà dei contraenti, ed è che il quantitativo della mercede non deve essere inferiore al sostentamento dell'operaio, frugale si intende, e di retti costumi. Se costui, costretto dalla necessità o per timore di peggio, accetta patti più duri i quali, perché imposti dal proprietario o dall'imprenditore, volenti o nolenti debbono essere accettati, è chiaro che subisce una violenza, contro la quale la giustizia protesta*»⁴². Leone XIII auspica, pertanto, per stabilire il livello del salario, un'imparziale applicazione sia della *giustizia commutativa* (a ciascuno il suo, secondo le proprie prestazioni), sia della *giustizia distributiva* (a ciascuno il suo, secondo i bisogni e le responsabilità familiari)⁴³.

2.4.2 Pio XI

A quarant'anni di distanza dalla RN, Pio XI nella sua enciclica sociale *Quadragesimo anno* (QA) ripropone il concetto di "solidarietà", classificandola in due fattispecie:

- Solidarietà *ascendente*.
- Solidarietà *discendente*⁴⁴.

La **prima** contribuisce ad attuare il bene comune e presuppone una certa subordinazione delle persone e delle società minori rispetto al bene della società maggiore e di quella universale. La **seconda** è regolata dalla giustizia distributiva ed è

⁴¹ Toso (2003), p. 64.

⁴² Leone XIII (1891), n. 37.

⁴³ Toso (2003), p. 65.

⁴⁴ Toso (2000), p. 223.

rivolta proprio a tutti. Ma il Pontefice non si ferma qui, va oltre, evocando la *giustizia sociale* per l'armonizzazione delle due solidarietà. La giustizia sociale è presentata come un qualcosa di superiore rispetto alle due solidarietà. È un tipo di giustizia che vuole che il tutto dia ai singoli ciò di cui hanno bisogno, ponendoli però davanti all'obbligo di contribuire al *bene comune*⁴⁵. Quest'ultimo fine lo raggiunge eguagliando la giustizia legale con quella distributiva. Inoltre, la giustizia sociale obbliga lo Stato a intervenire, assieme ai datori di lavoro ed ai lavoratori, per finanziare la previdenza, nonché per fornire la giusta assistenza. Questa indagine circa la giustizia sociale ci permette di capire che cosa s'intende per *principio di sussidiarietà*.

Innanzitutto, costituisce un cardine empirico della moderna DSC e, mentre contrasta con il centralismo tipico dei sistemi che preferiscono soluzioni stataliste-monopolistiche in campi come la scuola, l'impresa e la previdenza sociale, ben si abbina con le forme più recenti del liberalismo. Così si esprime Pio XI nella *Quadragesimo Anno*: «*Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle.*»⁴⁶.

Tale principio si propone di risolvere, attraverso il lavoro di chi compone la società civile, le difficoltà create nel settore privato da un comportamento del tutto egoistico e nel settore pubblico dalla centralizzazione meschina del potere dello Stato. Alla base c'è la certezza che, tra lo stato impersonale e l'individuo abbandonato a se stesso, si profila una prima linea di difesa rintracciabile nei corpi intermedi, nei mondi vitali⁴⁷. Il loro operare deve essere indispensabile per un equilibrato sviluppo della persona umana e per una più efficiente organizzazione politica, economica, culturale e soprattutto giuridica, fondata sui concetti di *libertà integrale* e *giustizia sociale*⁴⁸.

⁴⁵ Frutto di un'autorità centrale e pianificatrice.

⁴⁶ Pio XI (1931), n. 80.

⁴⁷ Sono la famiglia, le imprese, le scuole, le associazioni e le chiese.

⁴⁸ Felice e Asolan (2008), pp. 42-43.

2.4.3 Giovanni XXIII

Gli anni passano, e il welfare state oramai sta attraversando una fase di progressivo sviluppo. Più precisamente, durante il pontificato di Giovanni XXIII, il *welfare state* entra in una fase di rafforzamento e di espansione. Aumenta la sua attività orientatrice dell'economia, sia per vincere le recessioni passate, sia per far fronte, in modo più sistematico al problema della disoccupazione. È in questo scenario che Giovanni XXIII promulga nel 1961 l'enciclica *Mater et magistra* (MM). In questo documento, che si presenta come l'eco della tematica di un *welfare state* che si assesta e si perfeziona, il Pontefice difende i diritti sia dei lavoratori impegnati nell'economia, sia di quelli che faranno parte delle comunità politiche meno sviluppate. Perseguendo questo obiettivo, focalizza l'attenzione sui temi della giustificazione e sull'armonizzazione della compresenza in campo economico dell'iniziativa privata e dei poteri pubblici; la finalizzazione umanistica della società; la remunerazione del lavoro; l'umanizzazione e la democratizzazione delle strutture produttive e della direzione dell'economia; la diffusione della proprietà fra tutte le classi; i rapporti tra Paesi a sviluppo economico di grado diverso, con particolare attenzione circa la loro interdipendenza.

Ad una lettura veloce potrebbero sembrare scollegate tra loro. Invece, sono tutte lette da Giovanni XXIII nell'ottica di un sistema sociale, economico e politico a livello globale. Il senso di ogni tema affrontato non è dato solo da un'analisi e da una terapia che lo separano dal resto. È ricavato anche dalla sua ineludibile relazione con una società mondializzata.

Secondo Giovanni XXIII questo è il momento giusto per promuovere uno sviluppo economico e produttivo in funzione del progresso sociale per tutti.

2.4.4 Giovanni Paolo II

A cent'anni di distanza dalla più importante enciclica sociale della storia della DCS (*Rerum Novarum*), Giovanni Paolo II nel 1991 promulgò la *Centesimus annus* (CA), scritta anche come risposta degli avvenimenti storici del 1989.

Si stava affermando in Europa e nel mondo una globalizzazione umana ed umanizzatrice, quindi occorreva universalizzare l'accesso alle nuove scoperte della scienza e della tecnica. L'originalità della CA sta nell'interpretare il principio di solidarietà come un impegno di creare le condizioni necessarie affinché tutti i popoli possano accedere ai beni indispensabili al loro compimento globale. Tra questi vanno menzionati come particolarmente decisivi:

- La proprietà della conoscenza, della tecnica e del sapere.
- L'uomo stesso.
- Una società basata sulla libertà d'impresa.
- Un'economia sociale, nazionale ed internazionale.
- Un'ecologia dell'ambiente naturale e morale.
- Una democrazia fondata sulla comunione di beni morali.
- Uno Stato sociale riformato.
- Un'economia avente il perno nell'etica dell'imprenditorialità e della responsabilità, per la quale, cioè, l'etica delle virtù, compresa la solidarietà, non è la tomba dello sviluppo economico, ma un prerequisito.

Una particolare attenzione va posta alla quinta parte, intitolata “**Stato e cultura**”, dove Giovanni Paolo II fa un esplicito riferimento alla materia del welfare. Al numero 48 il Pontefice mette in risalto pregi e difetti dello Stato del benessere, indicando, in linea di principio, nella nozione di *sussidiarietà* un pilastro nella prospettiva di una più adeguata articolazione del complesso sistema sociale: «*Si è assistito negli ultimi anni ad un vasto ampliamento di tale sfera di intervento, che ha portato a costituire, in qualche modo, uno Stato di tipo nuovo: lo Stato del benessere. Questi sviluppi si sono avuti in alcuni Stati per rispondere in modo più adeguato a molte necessità e bisogni, ponendo rimedio a forme di povertà e di privazione indegne della persona umana. Non sono, però, mancati eccessi ed abusi che hanno provocato, specialmente negli anni più recenti, dure critiche allo Stato del benessere, qualificato come Stato*

*assistenziale. Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune.»⁴⁹. Il principio di sussidiarietà è il principio cardine della moderna DSC e, mentre contrasta con il centralismo tipico dei sistemi che prediligono soluzioni stataliste-monopolistiche in vari ambiti del *welfare*, ben si concilia con le forme più avanzate di liberalismo. Esso si propone di risolvere, attraverso il ruolo attivo dei soggetti che compongono la società civile, i problemi creati nel settore privato da comportamenti egoisti e nel settore pubblico dalla centralizzazione illiberale del potere dello Stato.*

Giovanni Paolo II salda tale principio ordinatore con quello di responsabilità: *«Intervenendo direttamente e deresponsabilizzando la società, lo Stato assistenziale provoca la perdita di energie umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti, con enorme crescita delle spese. Sembra, infatti, che conosca meglio il bisogno e riesce meglio a soddisfarlo chi è ad esso più vicino e si fa prossimo al bisognoso»⁵⁰. In questo lungo passo della CA si tende a sottolineare i pericoli e gli abusi provenienti da un grande e impersonale Leviatano e, inoltre, si mette in risalto l'importanza delle istituzioni della società civile, caratterizzate dal loro concreto agire nella vita umana⁵¹.*

In conclusione, secondo il principio di sussidiarietà lo Stato non deve assumere a sé le competenze di ambiti che, invece, appartengono naturalmente a istituzioni di ordine inferiore, ma semmai deve sorvegliare che questi livelli adempiano adeguatamente i loro compiti, e deve intervenire nel caso in cui essi non ce la fanno. Questa visione dello Stato ha visto la sua luce a partire dall'Ottocento ed è il pensiero di molti studiosi cattolici come Antonio Rosmini e Don Luigi Sturzo.

L'idea di fondo è che lo Stato non si deve porre in contrasto con gli individui che si associano liberamente per il perseguimento di certi obiettivi⁵² e in ogni caso non debba

⁴⁹ Giovanni Paolo II (1991), n. 48.

⁵⁰ Giovanni Paolo II (1991), n. 48.

⁵¹ Felice (2008), cap. 7.

⁵² Vedi le organizzazioni *non profit* incluse nel capitolo 3.

sostituire ad essi. Quindi, se gli individui si associano liberamente tra loro per raggiungere fini mutualistici come l'assistenza sanitaria, l'istruzione o le pensioni, lo Stato non deve contrastare tali iniziative né deve assumere il monopolio del raggiungimento di questi fini. Fin qui non si può mettere in dubbio il primato della società civile su qualunque intervento dello Stato.

Un ulteriore chiarimento del principio di sussidiarietà sta nel fatto che tutto ciò che può essere fatto da un ente inferiore non deve essere fatto da un ente di livello superiore che si sostituisce al primo⁵³. Questo chiarimento ci invita a riflettere circa la necessità di realizzare in ogni singolo Stato un ampio decentramento amministrativo, che nel caso dell'Italia si tratterebbe di «federalismo fiscale». Con tale federalismo fiscale sarà attribuita maggiore autonomia alle Regioni e alle amministrazioni pubbliche, in grado così di autogovernarsi e, soprattutto, di autogestire le entrate tributarie.

2.5 Uno sviluppo economico e sociale è possibile? I suggerimenti di Benedetto XVI

Alla luce dell'attuale crisi finanziaria che è cominciata negli Stati Uniti, a partire dal 2008 con lo scoppio della bolla speculativa, il fallimento della Lehman Brothers, e il conseguente aumento della disoccupazione che si è esteso a tutto il mondo occidentale, Benedetto XVI propone all'umanità intera la sua *Caritas in veritate* (CIV), ovvero la carità nella verità, intesa come missione.

È noto che la CIV avrebbe dovuto originariamente essere pubblicata per celebrare il 40° anniversario dell'enciclica *Populorum progressio* (PP)⁵⁴ di Paolo VI, del 1967, così come Giovanni Paolo II ne aveva celebrato il ventennale, nel 1987, con l'enciclica *Sollicitudo rei socialis* (SRS). La crisi economica, di cui si è voluto tenere conto, ha poi ritardato la definitiva stesura e la pubblicazione dell'enciclica di Benedetto XVI.

⁵³ Palmerio (2009), pp. 170-171.

⁵⁴ Al centro dell'Enciclica sta la nozione di sviluppo, che non è però a sua volta un semplice concetto economico. Al sostantivo «sviluppo» Paolo VI unisce quasi sempre l'aggettivo **integrale**, per sottolineare che «l'autentico sviluppo dell'uomo riguarda unitariamente la totalità della persona in ogni sua dimensione», compresa la dimensione teologica e trascendente.

In un mondo così globalizzato, gli sbagli che hanno portato questa crisi sono l'aggressività di un capitalismo sfrenato e consumistico, il ruolo della politica è apparso piuttosto latitante, l'economia è divenuta sempre più finanziarizzata.

Benedetto XVI afferma che bisogna costruire un'economia etica, basata sui valori della *gratuità*, della *fraternità*, della *responsabilità sociale ed ambientale*. La *Caritas in veritate* è per la progettualità del Terzo Millennio. In essa emerge la necessità di un nuovo umanesimo sull'economia, sulla politica, sullo sviluppo, sulla globalizzazione.

Caritas in veritate, la carità nella verità, è espressione che per Benedetto XVI è sinonimo di DSC, di cui il Pontefice, utilizzando la crisi economica internazionale come «*occasione di discernimento e di nuova progettualità*»⁵⁵ intende rinnovare la natura di parte integrante della concezione cristiana dell'uomo e della società, e di rimedio ai mali del nostro tempo. L'enciclica è dedicata principalmente – anche se non esclusivamente – alla problematica socio-economica, pur chiarendo che la DSC non si occupa solo di economia ma ha anche una dimensione socio-politica e una socio-culturale. Il testo affronta quattro grandi temi:

- La natura e il fondamento della DSC;
- Il ricordo dell'enciclica di Paolo VI (1897-1978) “*Populorum progressio*”, che Benedetto XVI considera particolarmente importante come sintesi della dottrina socio-economica del Concilio Ecumenico Vaticano II;
- Una descrizione di quanto fortemente è cambiata l'economia negli oltre quarant'anni che ci separano da quel testo di Paolo VI;
- Una presentazione dei principali temi della dottrina socio-economica della Chiesa nel contesto di tali profondi mutamenti e della crisi economica in atto.

Due elementi fondamentali tornano spesso nell'enciclica. Il **primo** è la nozione di «sviluppo integrale» della *Populorum progressio* come obiettivo che la DSC delega all'economia. Il **secondo** è la minaccia costituita dalla «tecnocrazia»⁵⁶, cioè assolutizzazione della tecnica. Un nuovo stile di pensiero e di azione anticristiano che dopo la fine delle ideologie, sfruttando la globalizzazione, cerca di sostituirle.

⁵⁵ Benedetto XVI (2009), n. 21.

⁵⁶ La tecnocrazia consiste nell'alfabetismo antropologico ed etico dello sviluppo sostenibile e della globalizzazione (Toso, 2010, pp. 71-74).

Secondo Mons. Mario Toso, la *Caritas in veritate*, enciclica tanto attesa e significativamente indirizzata non solo ai vescovi, ai presbiteri, ai diaconi, alle persone consacrate ma anche ai fedeli laici, apre nuove prospettive sul piano ecclesiale e civile.

Può essere considerata la *magna charta* dell'evangelizzazione del sociale di questo inizio di Terzo Millennio e della nuova presenza dei cattolici nella società, nelle istituzioni, nell'economia, nella politica. Entrando in uno dei problemi posti dal mondo dei mass media e dalla globalizzazione, Mons. Toso afferma che: «*L'enciclica di Benedetto XVI desidera offrire alla nostra società "liquida - moderna" un "supplemento di riflessività" che riponga al centro del reale processo della globalizzazione la vita delle persone nella loro qualità di soggetti capaci di vero, di bene e di Dio*».

Il concetto di "carità nella verità" fornisce una rilettura del concetto di mercato.

Esso deve essere inteso come un'istituzione in cui avviene l'incontro tra persone per soddisfare i propri bisogni e/o desideri. I protagonisti vi operano come soggetti concreti, storicamente culturalmente qualificati.

Pertanto, il mercato reale non è un luogo asettico, dove valgono solo le regole commerciali della domanda e dell'offerta, e lo scambio degli equivalenti. Parimenti vi influiscono, condizionandolo positivamente fattori etici e culturali. Bisogna che all'interno del mercato debbano prevalere le virtù della giustizia commutativa e della giustizia sociale. Il mercato, per funzionare correttamente, ha bisogno del sostegno di beni morali e relazionali, deve poggiare su un tessuto valoriale e una coesione sociale che non riesce del tutto a generare da sé, specie quando è inteso come un insieme di puri e semplici scambi di beni e servizi⁵⁷.

Benedetto XVI afferma che il mercato ha una dimensione morale e un'etica propria, che non riceve dall'esterno e che devono essere esplicitate e promosse.

⁵⁷ Toso (2010), p.38.

Capitolo 3

IL “TERZO SETTORE”: STRUMENTO DI SUPPORTO AL *WELFARE STATE*

3.1 Il significato di “Terzo Settore”

Il termine **Terzo Settore** (TS) include tutte le attività di volontariato⁵⁸ le quali, non avendo scopo di lucro, sono esentate dal versamento delle imposte federali sul reddito.

Il TS è composito, dai limiti frastagliati, diversamente definito in termini più o meno generali: volontariato, privato sociale, settore non a fine di lucro o *non profit*.

Con il termine “terzo settore” si intende ribadire che la realtà economica non è dicotomica; che c’è dell’altro oltre lo Stato e il mercato. Secondo una lunga tradizione di pensiero, che accomuna pensatori di formazione diversa, un sistema democratico che abbia radici profonde nel tessuto sociale deve potersi articolare su un fitto telaio di organismi intermedi tra l’individuo e lo Stato; agenti collettivi che consentono ai cittadini di “farsi essi stessi Stato”, gestendo ed erogando direttamente servizi di pubblica utilità sociale.

“Società civile” è il termine con il quale Antonio Gramsci definiva questa rete di organismi intermedi, distinta dal mercato di cui il privato sociale è parte ma che in esso non si esaurisce.

In Europa e negli Stati Uniti, quando si parla di TS si fa riferimento ad un insieme cospicuo di organizzazioni che si pongono a cavallo tra Stato e mercato. Nello specifico, si tratta di organizzazioni che non sono né enti governativi né società a scopo di lucro. La caratteristica di queste organizzazioni consiste nel fatto che esse non dipendono dallo Stato e non nascono su iniziativa di quest’ultimo, ma su iniziativa di

⁵⁸ Il termine «volontariato», nella sua accezione moderna, designa propriamente interventi di aiuto e di solidarietà compiuti da un gruppo o un’associazione, non da singoli individui.

Il suo sviluppo storico è avvenuto attraverso il superamento delle forme di solidarietà fondate su legami privati (parentela, vicinato), per aprirsi verso un intervento più allargato e mosso da motivazioni sociali, religiose o d’ordine generale (Ranci, De Ambrogio e Pasquinelli, 1991).

gruppi di cittadini che costituiscono tali organizzazioni, le autogestiscono, stilano un insieme di norme ben precise e si prefiggono qualche finalità pubblica.

Alcune di esse erogano servizi in diversi ambiti: sanitario, educativo, dei servizi alla persona, delle arti e della cultura. Altre, invece, giocano un importante ruolo di rappresentanza, sposando cause nobili, dalla tutela dell'ambiente fino al rispetto dei diritti civili, o addirittura difendono alcuni gruppi: università, orchestre sinfoniche, agenzie per le adozioni, centri diurni di assistenza, ospedali, associazioni industriali, sindacati, partiti politici, organizzazioni di vicinato e gruppi di auto-aiuto⁵⁹.

3.2 Livelli di analisi del Terzo Settore

Osservando la grande varietà delle organizzazioni che operano in tale ambito, ci si può chiedere se è giusto parlare di un vero e proprio settore come verità dotata di specifiche caratteristiche distintive, anche se in verità si potrebbe sollevare un simile dubbio anche nel settore del mercato. La diffusione sul territorio italiano di associazioni, di società, di comunità e circoli viene considerata da alcuni studiosi⁶⁰ come uno dei fattori della rapida e intensa crescita delle economie locali delle regioni italiane del Centro e del Nord.

Essendo a conoscenza di questa grande varietà di organizzazioni, però, bisogna essere consapevoli del fatto che vari attributi del TS non si riferiscono allo stesso modo ad ogni sua singola componente. Parlando di TS in realtà possiamo individuare almeno tre livelli di analisi, distinti in quanto interrelati fra loro⁶¹:

- Livello di settore, rientrano tutte quelle organizzazioni che hanno i requisiti fondamentali descritti in precedenza;
- Campo di attività in cui operano le organizzazioni. Organizzazioni che operano in uno stesso campo di attività saranno plausibilmente molto simili fra loro di quanto lo possono essere organizzazioni operanti in campi diversi. Inoltre, le organizzazioni del TS di uno specifico campo di attività possono avere molte più caratteristiche in comune con agenzie pubbliche o imprese di mercato operanti in quello stesso settore che non con enti non-profit attive in altro settore.

⁵⁹ Ascoli e Pasquinelli (1993), cap. 8.

⁶⁰ Putman R. D., Leonardi R. e Nanetti R. Y. (1997).

⁶¹ Ascoli e Pasquinelli (1993), p. 158.

- Livello delle singole organizzazioni. È possibile che un attributo in genere idoneo a livello di settore o di campo di attività non lo sia nel caso di una specifica organizzazione.

3.3 Modelli di relazione tra Stato e Terzo Settore

Il rapporto tra Stato e *non profit* non è mai stato costante, spesso nel corso del tempo è cambiato in maniera significativa a seconda dell'evoluzione delle politiche sociali più in generale. Lungi dal competere con lo Stato, le organizzazioni del TS sono state molto spesso le indiscusse sostenitrici per un maggiore intervento pubblico, e in molti casi hanno esse stesse tratto vantaggio dall'espansione dell'azione statale⁶².

È possibile descrivere la relazione che c'è tra stato e TS attraverso quattro modelli fondamentali ben articolati tra loro (tabella 1). Tali modelli sono costruiti su due variabili che corrispondono a due diversi insiemi di attività connessi alla produzione di servizi. Da un lato, il finanziamento e la pianificazione della produzione di servizi, dall'altro lato la loro effettiva erogazione. Queste attività si presentano come due realtà differenti tra loro, malgrado spesso siano trattate come se fossero un'unica realtà.

Osservando la tabella 1, queste due attività possono essere realizzate da istituzioni diverse, anche se ciò è contestato dai politici:

Tabella 1: Classificazione dei modelli di relazione tra Stato e Terzo Settore⁶³

		MODELLO			
		Predominanza dello Stato	Dualistico	Collaborativo	Predominanza del Terzo Settore
FUNZIONE	Finanziamento	Stato	Stato/Terzo Settore	Stato	Terzo Settore
	Erogazione	Stato	Stato/Terzo Settore	Terzo Settore	Terzo Settore

⁶² Ascoli e Pasquinelli (1993), p. 169.

⁶³ Ascoli e Pasquinelli (1993), p. 174.

Nel **modello della predominanza dello Stato** il governo gioca un ruolo centrale sia nel finanziamento che nella concreta erogazione dei servizi alla collettività. Questo è l'assetto tipico dei moderni sistemi di *welfare pubblico*. Il fondamentale tratto costitutivo di questo modello è dato dal fatto che il governo svolge un duplice ruolo.

Dapprima quello di principale finanziatore, poi il principale fornitore di servizi di welfare, usando il sistema fiscale come mezzo di raccolta fondi necessaria alla realizzazione dei servizi, ed affidando ad operatori pubblici la loro erogazione.

Il **modello della predominanza del Terzo Settore** presenta organizzazioni volontarie che svolgono un ruolo insostituibile sia nel finanziamento che nell'erogazione dei servizi. Tale modello è figlio di quelle situazioni in cui esiste una forte opposizione ad un coinvolgimento diretto del governo nella realizzazione di moderni sistemi di welfare, per ragioni ideologiche o faziose, oppure dove non esiste ancora un consenso diffuso sulla necessità di un sistema del genere.

Tra i modelli appena descritti ci sono due modelli intermedi dove Stato e Terzo Settore in un certo senso si dividono la realizzazione dell'attività di finanziamento ed erogazione dei servizi, anche se secondo diverse impostazioni. Il *modello dualistico*, detto anche "dei binari paralleli", è un modello ibrido in cui sia il governo che il TS sono largamente impegnati sia nel finanziamento che nell'erogazione dei servizi, anche se ognuno per conto suo, in una sfera di azione precisamente determinata.

Questo modello può assumere diverse forme: la prima è quella in cui le organizzazioni non-profit estendono i servizi erogati dallo stato, offrendo gli stessi servizi, ma a fasce di utenza non raggiunte dall'intervento pubblico; la seconda è quella in cui il TS integra l'intervento dello stato, rispondendo ai bisogni non soddisfatti dall'attività del governo. In entrambi i casi la differenza è rappresentata dall'esistenza di due diversi sistemi di finanziamento ed erogazione dei servizi, ognuno di dimensioni consistenti, e sostanzialmente autonomi l'uno dall'altro.

Anche il **modello collaborativo** comporta l'azione sia dello Stato che del TS. È molto diffuso negli stati Uniti, dove il rapporto di collaborazione che si realizza può essere di due tipi, a seconda del margine di autonomia che le organizzazioni *non profit* riescono ad ottenere nel processo di negoziazione con il governo. Per questo motivo, tale modello è anche chiamato modello del "venditore collaborativo".

I modelli appena descritti possono distinguersi anche a seconda della quantità dei servizi offerti, oltre al modo di ripartizione delle responsabilità tra settore pubblico e quello privato nel finanziamento e nell'erogazione dei servizi. Questi modelli possono rappresentare un'utile griglia per l'analisi delle differenze nei ruoli e nelle responsabilità che lo Stato e il TS hanno nei diversi sistemi sociali e nei diversi settori d'intervento.

3.4 Il Terzo Settore in Italia: successo o fallimento?

Esaminare l'evoluzione recente del Terzo Settore in Italia, non è facile. Ci si trova oggi di fronte ad una vera e propria "esplosione" delle formazioni sociali che sono raggruppate sotto la denominazione **Terzo Settore**⁶⁴, al punto che molte discipline si stanno occupando del fenomeno la cui portata è dovuta non solo al valore sociale ed etico che esprime, ma anche al contributo che offre all'attività economica, alla dinamica occupazionale nel suo complesso, alla costituzione del capitale sociale, alla vita relazionale, nonché al carattere di sussidiarietà che riveste rispetto all'intervento pubblico in campo socio-assistenziale (ma non solo). Dietro le definizioni *Terzo Settore*, *Privato Sociale*⁶⁵, *Settore Non profit*, *Economia Civile*, *Economia Sociale*, *Imprenditoria Sociale*, e via dicendo, si nasconde, infatti, una realtà molto variegata e vivace composta da organizzazioni che presentano caratteri di notevole diversità dal punto di vista della forza organizzativa e finanziaria, dell'area di intervento e del rapporto con la Pubblica Amministrazione (PA).

Sovente si è parlato di Terzo Settore designandolo come ambito «costituito da quelle organizzazioni che, pur operando in stretto contatto con la PA (per esempio, quando ricevono fondi pubblici che le vincolano a realizzare determinate prestazioni) oppure in base ai principi del mercato (quando offrono i loro servizi a una clientela che

⁶⁴ Donati (2002), p. 13.

⁶⁵ Il termine **Terzo Settore** (TS) è un concetto che si riferisce al modo in cui il **Privato Sociale** (PS) viene organizzato non già dal punto di vista del PS stesso, ma dal punto di vista dello Stato e del mercato. Con il termine **Terzo Settore** indichiamo un terzo attore che agisce nella stessa arena in cui si muovono lo Stato e il mercato. Il termine **Privato Sociale** indica invece il modo in cui gli attori che non sono né di Stato né di mercato guardano alla società. Parlare di PS implica adottare un altro punto di vista, propriamente sociologico, che non riduce il fenomeno indicato ad un sistema di osservazione esterno ad esso, sia esso politico, giuridico od economico, ma è sociale, quindi più comprensivo, per il quale è la società che fa emergere fenomeni relazionali che possono trovare o no uno sbocco nel TS in quanto forma organizzativa che si muove come attore definito nell'arena politica ed economica (Donati, 2002, pp. 257-258).

è tenuta ad acquistarli in cambio di un valore monetario), non ubbidiscono esclusivamente alle logiche che regolano il funzionamento delle burocrazie pubbliche e delle imprese private»⁶⁶. Inoltre spesso si è detto che le istituzioni *non profit* «si differenziano sia dalle amministrazioni pubbliche, perché il loro scopo è diverso dalla produzione dei servizi del *government* e perché non possono finanziarsi mediante prelievi forzosi di imposte e contributi, sia dalle imprese *for profit* perché non possono distribuire profitti»⁶⁷. Di recente l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) ha fornito una definizione “strutturale/operativa” che si è rivelata utile alla misurazione delle dimensioni economiche del Settore⁶⁸. Secondo l'Istat devono essere considerate come *non profit*, quelle organizzazioni che sono formalmente costituite, hanno natura giuridica privata, si autogovernano, non possono distribuire profitti ai soci dirigenti, sono volontarie nel senso che l'adesione non è obbligatoria e perché sono in grado di attirare una quantità di lavoro gratuito. Gli elementi che caratterizzano un'istituzione *non profit* sono innanzitutto il fatto che tali istituzioni possono essere enti sociali, oltre che enti giuridici, questo comporta che non è sempre necessario che un'organizzazione simile debba essere logicamente riconosciuta a livello legale. Poi, lo scopo di un ente *non profit* è genericamente individuato nella produzione di beni e servizi. Infine, il vincolo della non distribuzione dei profitti è l'unica condizione stringente.

Nell'ottica del *welfare mix*, il ruolo esercitato dagli enti *non profit* è fondamentale, poiché questo tipo di organizzazione rappresenta il vero antidoto contro «lo statalismo di ritorno» e le iniziative dell'imprenditoria privata, giudicata insufficiente a risolvere da sola i problemi che denunciano spesso settori come la sanità o l'istruzione pubblica.

Non solo. In proposito, viene sottolineata «la pericolosità di un mercato in cui la finalità del profitto appiattisce la complessità degli obiettivi».

⁶⁶ Ranci (1999), p. 22.

⁶⁷ Marletta (2002), p. 14.

⁶⁸ Istat (2001).

3.5 Tra Stato e mercato: il Privato Sociale

Il Privato Sociale è una componente del Terzo Settore orientata al soddisfacimento di bisogni sociali. Il campo di attività che solitamente vede impegnate organizzazioni non lucrative si estende dalla sanità alla scuola, dall'arte agli interventi a sostegno dei più deboli.

In epoca medievale questa sfera di attività rientra quasi esclusivamente nell'ambito delle funzioni svolte dalla Chiesa. Con il movimento riformatore del 1500 alcuni paesi europei iniziano a disciplinare queste attività sottraendole in parte al diritto canonico.

Soltanto nel 1601 il Parlamento inglese emana lo “**Statuto delle finalità caritatevoli**”, primo vero intervento disciplinare delle società assistenziali, che tutt'oggi costituisce la base normativa del privato sociale nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Mentre nell'Europa continentale l'assistenza ai poveri e altri servizi di pubblica utilità sono stati a lungo essenzialmente gestiti da istituzioni religiose, nel Nuovo Mondo l'impegno diretto e la partecipazione in prima persona alla vita pubblica e sociale sono stati sin dalle origini elementi costitutivi dello spirito civico.

Nel 1835 Alexis de Tocqueville scriveva a conclusione di un lungo viaggio negli Stati Uniti: *«Gli americani di ogni età e condizione formano continuamente associazioni. Non hanno solo imprese commerciali o manifatturiere ma associazioni di mille altri tipi, religiose, morali, serie o futili, generali o speciali, enormi o minuscole. Gli americani formano associazioni per organizzare divertimenti, per erigere seminari, per costruire osterie, per fondare chiese, per diffondere libri, per mandare missionari agli antipodi; in questo modo essi creano ospedali, prigioni e scuole. Se si propongono di inculcare una verità o diffondere un sentimento con l'incoraggiamento di un grande esempio, essi fondano una società. Ogni qualvolta alla testa di una nuova iniziativa voi vedete in Francia lo Stato, o in Inghilterra un uomo di rango, negli Stati Uniti vedrete certamente un'associazione».*

Oltre alle istituzioni religiose e all'associazionismo delle classi medie, va ricordata la forma di auto-organizzazione e di sostegno sociale privato costituita dal mutualismo operaio, sviluppatasi soprattutto in Europa a partire dalla seconda metà del secolo scorso. Le società operaie di mutuo soccorso, le leghe dei lavoratori, le cooperative di

produzione e di consumo, i sindacati e i patronati hanno posto nel corso degli anni robuste radici e hanno segnato un momento di maturazione civile anche in Italia.

Può sembrare sorprendente che in un'economia di mercato nascano e sopravvivano associazioni, circoli, società, leghe, cooperative private che forniscono servizi "senza distribuire profitti", operando quasi sempre insieme ad altre istituzioni: famiglia, Stato, società private a fini di lucro.

3.6 Il Terzo Settore dal punto di vista legislativo

Con la legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale) il mondo del Terzo Settore (TS) italiano ha fatto suo ingresso formale nella vita pubblica del paese. Con tale legge, dunque, si è giunti al riconoscimento formale del TS, dopo che tale riconoscimento era già stato ampiamente attribuito nella società civile. Le organizzazioni del TS pur svolgendo attività orientate in prevalenza all'interesse sociale, di fatto, contribuiscono in modo significativo alla produzione di beni e servizi, partecipando all'attuazione del principio di sussidiarietà introdotto nella Carta Costituzionale con la riforma del Titolo V.

Il mondo del TS presenta le seguenti istituzioni:

- Organizzazioni di volontariato.
- Cooperative sociali.
- Fondazioni.
- Organizzazioni non governative.
- Associazioni di promozione sociale.

Dal punto di vista economico bisogna segnalare che le istituzioni appena elencate presentano due elementi distintivi: proprietà e controllo in mano ai privati e il divieto di non distribuire gli utili. Quest'ultima caratteristica non implica che un'impresa senza fini di lucro non possa generare utili; quel che conta è che eventuali profitti netti vengano reimpiegati per sopravvivere, per crescere, per finanziare le finalità sociali perseguite.

3.6.1 Le organizzazioni di volontariato: definizione e tipologie

Il volontariato sociale indica quell'insieme di organizzazioni private fondate sull'azione volontaria e gratuita, motivata da spirito di solidarietà nei confronti dei più deboli. Si tratta in concreto di persone che impiegano parte del proprio tempo, delle proprie competenze, delle proprie risorse per aiutare individui o gruppi in stato di bisogno. L'importanza del ruolo che questa forma di attività ricopre nel nostro sistema è stata confermata dal Parlamento italiano che, con legge 266/91, ha disciplinato e promosso il volontariato e le sue organizzazioni.

Esse sono regolate dalla legge 11 agosto 1991, n. 266, che definisce attività di volontariato «quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà»⁶⁹. Inoltre, la legge stabilisce che per qualificare l'attività di lavoro **volontario**, occorre che esso:

- “sia prestato in modo spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, esclusivamente per fini di solidarietà;
- non possa essere retribuito in alcun modo, nemmeno dal beneficiario delle prestazioni.
- E che:
- “il carattere di volontario sia incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui egli fa parte”.

Secondo i dati ISTAT, i donatori di sangue non sono inclusi tra i volontari a meno che non si occupino anche di attività connesse al funzionamento dell'organizzazione di cui fanno parte. Le altre tipologie di risorse umane attive nelle organizzazioni di volontariato comprendono:

- I religiosi.
- Gli obiettori di coscienza.
- I dipendenti a tempo pieno e part-time.
- I collaboratori.

⁶⁹ Articolo 2, comma 1.

Il volontariato muove da motivazioni etiche. La sua maggiore efficacia nel soddisfacimento di alcuni bisogni, per esempio quelli di assistenza alla persona, deriva dalla vicinanza e dalla conoscenza delle situazioni di difficoltà e dalla tradizionale piccola dimensione delle organizzazioni⁷⁰. Nella società di oggi, tali organizzazioni hanno la finalità di ridurre le disparità sociali, con modalità di intervento adeguate al continuo modificarsi delle forme in cui tali disparità si presentano. L'elevata flessibilità, il carattere informale, l'autonomia di gestione costituiscono i punti di forza di questo tipo di interventi⁷¹.

3.6.2 *Le cooperative sociali*

Secondo alcuni studi, lo sviluppo di questo nuovo attore nella realtà delle istituzioni *non profit* è avvenuto soprattutto negli anni '80 (vi sorge il 78% delle cooperative censite), in una fase che coincide con i processi di consolidamento delle organizzazioni volontarie sorte a cavallo del 1980.

Molte cooperative sociali sono state costituite, in effetti, da associazioni volontarie che si trovano a dover gestire, con una struttura organizzativa ed una veste giuridica del tutto inadeguata, un volume spesso impressionante di servizi.

Questo indiscusso successo è frutto da un lato della propensione di molte amministrazioni pubbliche a delegare la gestione dei servizi sociali (soprattutto assistenza domiciliare, ma anche strutture residenziali) ad enti privati non a scopo di lucro, dall'altro della manutenzione di attività precedentemente attuate su base volontaria, dell'aggregazione di operatori professionali e della mobilitazione di nuovi soggetti, più vicini al mondo cooperativo, che si specializzano nella fornitura di servizi assistenziali ed educativi. Ciò conduce ad una notevole articolazione dell'intervento cooperativistico nel campo sociale, che può essere ricondotta a due filoni principali⁷²:

- Le **cooperative di servizi sociali**, che hanno come scopo sociale l'erogazione a fini di solidarietà di servizi socio-assistenziali a soggetti svantaggiati.
- Le **cooperative d'inserimento lavorativo**, cioè imprese che hanno come scopo sociale l'offerta di lavoro a soggetti svantaggiati.

⁷⁰ Fazio (2000), p. 10.

⁷¹ Fazio (1996), p. 13.

⁷² Ascoli (1999), p. 77.

Le cooperative sociali sono disciplinate dalla Legge quadro 381 del 1991, che rimanda alle leggi regionali le ulteriori specificazioni. Secondo l'articolo 1 di tale legge, le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. La Legge 381/91 individua le seguenti tipologie di cooperative sociali⁷³:

- **Cooperative di tipo A**, che hanno come scopo l'erogazione di servizi socio-sanitari e educativi.
- **Cooperative di tipo B**, che hanno come scopo l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, quali invalidi fisici, psichici e sensoriali, tossicodipendenti, alcolisti, minori con situazioni di difficoltà familiare, condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione e così via.
- **Cooperative ad oggetto misto**, cioè **A + B**, che svolgono entrambe le precedenti tipologie di attività.
- **Consorzi sociali**, cioè consorzi costituiti come società cooperative con base sociale formata in misura non inferiore al 70% da cooperative sociali.

Le cooperative sociali di tipo A offrono servizi socio-sanitari e educativi, attraverso la gestione di residenze protette, asili nido, centri diurni, comunità, presidi sanitari o prestando assistenza a domicilio ad un'ampia gamma di utenti, la maggior parte dei quali si trova in stato di disagio o fragilità sociale.

In termini geografici, la maggiore concentrazione di utenti si riscontra nel Nord-ovest (33,2%), segue il Nord-est (29,9%), il Sud (19,4%) e, infine, il Centro (17,5%).

Nelle diverse aree geografiche, le categorie di utenza relativamente più frequenti sono:

- Nel Nord-ovest gli anziani (sia autosufficienti e non), i minori e gli immigrati.
- Nel Nord-est i malati e traumatizzati, le persone con altro tipo di disagio, gli immigrati e i disoccupati.
- Nel Centro gli utenti senza gravi disagi e i minori.
- Nel Sud gli utenti senza gravi disagi.

⁷³ La legge ha inoltre condotto ad una regolamentazione generale dei rapporti delle cooperative sociali con l'amministrazione pubblica.

Le cooperative di tipo B, dette anche **di inserimento lavorativo**, forniscono opportunità di occupazione a persone disagiate, favorendo in tal modo l'integrazione sociale di soggetti che in caso contrario rimarrebbero esclusi dal mercato del lavoro.

Per raggiungere questo obiettivo le cooperative di tipo B possono svolgere qualsiasi attività di impresa nel settore agricolo, industriale, artigianale, commerciale e dei servizi, ma sono tenute a riservare una parte dei posti di lavoro a soggetti meno abbienti (alcolisti, detenuti ed ex detenuti, disabili fisici, psichici e sensoriali, minori, pazienti psichiatrici tossicodipendenti e altre persone che, per varie ragioni, sono state escluse dal mercato del lavoro). Secondo i dati dell'Istat, la maggior parte delle persone svantaggiate risiede nel Nord-ovest (33,1%), segue il Nord-est (26%), il Centro (24,5%), ed infine il Sud (16,3%).

La distribuzione delle risorse umane secondo i diversi caratteri delle cooperative sociali mostra alcune specificità.

Per quanto concerne la tipologia, la distribuzione delle risorse è apparentemente in linea con quella nazionale per le cooperative di tipo A e ad oggetto misto, mentre le cooperative di tipo B si osservano quote percentuali molto elevate di dipendenti (80,4%) e di volontari (12,6%) rispetto a quelle dei collaboratori (4,9%). Nei consorzi, infine, si rileva una presenza relativamente maggiore di volontari del servizio civile (13%) e di collaboratori (20,5%), mentre i volontari scendono al 61,9%. In riferimento all'area geografica, le cooperative sociali del Centro e del Nord-est fanno registrare una percentuale di dipendenti superiore al dato nazionale⁷⁴. Quelle del Nord-ovest e del Nord-est si distinguono per una quota relativamente inferiore di volontari (14,3% e 13,9% rispettivamente, a fronte del 10,9%), mentre quelle del Sud ricorrono relativamente più spesso a collaboratori (16,6%) e a volontari del servizio civile (3%).

A livello regionale la quota di dipendenti risulta più massiccia di quanto rilevato a livello nazionale in Toscana (88,2%), Umbria (86,4%), Friuli-Venezia Giulia (86,2%), Piemonte (84,7%) e Valle d'Aosta (83,2%). I collaboratori, invece, sono relativamente più diffusi in Molise (36,7%), Campania (33,5%), Lazio (22,7%), Abruzzo (20,1%) e Sardegna (18,7%). Per i volontari, infine, quote maggiori di quella nazionale si rilevano nelle province autonome di Trento e Bolzano, rispettivamente 26,1% e 17,3%, in Lombardia (18,1%), in Veneto ed Emilia-Romagna (entrambe 13,6%).

⁷⁴ Rispettivamente le percentuali registrate sono 79,2% e 78,1% a fronte del 75,8% registrato per il complesso.

Per quanto riguarda i settori di attività prevalente, quote relativamente più elevate di dipendenti si registrano per le cooperative operanti principalmente nello “Sviluppo economico e coesione sociale” (79,4%), mentre i collaboratori (11,3%) sono relativamente più frequenti nella Filantropia e promozione della cooperazione (20,5%) e nella Cultura, sport e ricreazione (20%). I volontari (10,9%) operano molto spesso in cooperative appartenenti al settore Altre attività (80,8%), nell’Istruzione e ricerca (13,9%) e nella Sanità (14,4%).

Per ciò che concerne il periodo di costituzione, le cooperative più giovani operano più frequentemente delle altre con personale retribuito, sia che si tratti di dipendenti che di collaboratori.

I soggetti svantaggiati relativamente più frequenti all’interno delle cooperative localizzate nelle diverse aree geografiche sono: i pazienti psichici e i tossicodipendenti nel Nord-ovest; gli alcolisti, i pazienti psichiatrici e i detenuti ed ex detenuti nel Nord-est; i disabili al Centro; i minori e le altre persone disagiate al Sud. La Legge 381/’91 sottolinea come la compagine proprietaria delle cooperative sociali possa essere composta di diverse categorie di soci (tra cui: i soci prestatori, i soci fruitori, i soci volontari, i soci sovventori⁷⁵), e introduce anche un’importante deroga alla prassi normativa in vigore per tutte le organizzazioni *non profit*, prevedendo la possibilità di distribuire, seppur in forma limitata, gli utili: quest’ultimo aspetto, secondo alcuni, può essere considerato un passo verso il riconoscimento della raffigurazione economico-imprenditoriale assunta dalla cooperazione sociale in Italia.⁷⁶

⁷⁵ I soci prestatori sono quei soci lavoratori che ricevono una qualche utilità economica correlata alla prestazione che forniscono; rientrano in tale categoria anche i soggetti che ricevono, anziché una vera e propria retribuzione in forma monetaria, prestazioni in natura, cioè vitto e alloggio. I soci fruitori sono coloro che usufruiscono dei servizi offerti dalla cooperativa, soddisfacendo un loro bisogno specifico. Vi rientrano i cosiddetti soggetti svantaggiati (anziani, portatori di handicap ecc.) in qualità di utenti dei servizi e dell’attività della cooperativa, nonché i loro familiari. I soci volontari sono quelli che in base all’art. 2 della legge 381 lavorano in cooperativa “in modo libero, spontaneo e personale, senza recepire alcun compenso”. Ad essi “può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, sulla base di parametri stabiliti dalla cooperativa sociale per la totalità dei soci” (comma 4); inoltre non possono rappresentare più del 50% della forza lavoro complessiva poiché si ritiene che una presenza preponderante di volontari possa minare l’essenza imprenditoriale dell’organizzazione. I soci sovventori sono coloro che apportano il capitale partecipando però limitatamente alla struttura.

⁷⁶ Per questo aspetto, alcuni studiosi non fanno rientrare la cooperazione sociale nel Terzo Settore.

3.6.3 Le fondazioni

Una particolare forma di organizzazione non a fini di lucro è costituita dalle fondazioni, che si suddividono in *grant-making*, erogatrici di fondi, e *operating*, gestrici in via diretta di alcune attività culturali, di ricerca, di assistenza.

Sul piano giuridico le fondazioni sociali sono regolate dagli articoli 12-35 del codice civile⁷⁷ che però tende ad assimilarle alle associazioni e ciò sottolinea la prossimità delle due forme «dal momento che entrambe hanno origine da un dato di autonomia privata (rispettivamente il contratto di associazione e l'atto di fondazione) e hanno una struttura organizzativa predeterminata mediante la quale provvedere alla realizzazione dello scopo»⁷⁸.

Tuttavia, al contrario di quanto accade per il volontariato organizzato e per la cooperazione sociale, le fondazioni non si configurano come una soluzione esclusiva del Terzo Settore e proprio per questo motivo la loro appartenenza alla realtà *non profit* va specificata attraverso l'aggettivazione "sociale" o "pro-sociale"⁷⁹. Inoltre, a differenza dell'associazione (che ha carattere personalistico), l'elemento patrimoniale è la *condizio sine qua non* per la costituzione di una fondazione⁸⁰.

Ulteriori caratteristiche distintive delle fondazioni sociali sono: la separazione tra ente e associati⁸¹, la possibilità di costituzione per atto unilaterale di una sola persona, il fondatore, che da vivo, o tramite le proprie volontà testamentarie, vincola un fondo

⁷⁷ Per completezza ricordiamo che l'ordinamento italiano prevede anche altri tipi di fondazioni: le fondazioni di famiglia (art. 4 del R. D. 99 del 1891), le fondazioni assistenziali (art. 2 della Legge 6972 del 1890), le fondazioni di istruzione agraria (art. 550 del R. D. 1297 del 1928), le fondazioni universitarie (artt. 191 e 192 del R. D. 1592 del 1933), le fondazioni militari (art. 849 del R. D. 443 del 1927), e le fondazioni di culto e di religione (concordati del 1928 e del 1985).

⁷⁸ Donati (2002), p. 200.

⁷⁹ Oltre al divieto di distribuzione degli utili tra i suoi membri, è la finalizzazione di solidarietà sociale e di utilità sociale propria della fondazione l'elemento che svela la sua pertinenza all'area del Terzo Settore. In altre parole, una fondazione può essere definita 'sociale' o 'pro-sociale' se è diretta al soddisfacimento di interessi di pubblica utilità e se in essa è vietata la distribuzione degli utili tra i membri.

⁸⁰ Nelle altre organizzazioni di Terzo Settore il patrimonio, invece, è ovviamente un elemento di sostegno delle iniziative, ma non è indispensabile a livello costitutivo e definitorio. Il patrimonio di una fondazione può essere costituito da lasciti o da donazioni effettuate dai fondatori, oppure da eredità di fondatori defunti. Il fondatore non partecipa alla gestione dei beni che destina allo scopo, contrariamente a quanto avviene nell'associazione nella quale il gruppo promotore può partecipare alle cariche rappresentative.

⁸¹ Anche in questo caso si segna una discontinuità con altri soggetti di Terzo Settore, in primis le associazioni. La costituzione delle fondazioni, infatti, non richiede necessariamente l'attivazione di un processo associativo invece indispensabile per altre realtà di Terzo Settore (Donati, 2002, p. 196).

al raggiungimento di un fine di pubblica utilità. Le fondazioni si distinguono in **operative, erogative e miste** a seconda che rispettivamente:

- Realizzino direttamente servizi di pubblica utilità gestendo una o più strutture, prefiggendosi il raggiungimento dello scopo statutario.
- Eroghino sussidi e contributi ad altri soggetti (tipicamente persone o altre istituzioni non-profit) realizzando indirettamente lo scopo statutario.
- Svolgano entrambe le funzioni.

Tra le prime si segnalano le **ex Ipab** e alcune categorie di enti pubblici privatizzati; tra le seconde, ancora le ex Ipab, le fondazioni bancarie e gli istituti di sostentamento del clero e, infine, tra quelle miste gli enti di previdenza privatizzati.

Tra le fondazioni, il settore di attività che risulta più diffuso è la Filantropia, a seguire l'Istruzione e Ricerca, la Cultura, lo Sport e Ricreazione e l'Assistenza sociale.

Per ciò che riguarda i servizi, quelli maggiormente erogati sono le borse di studio, la realizzazione di convegni, seminari, conferenze e meeting, l'istruzione prescolastica, l'assistenza in residenze protette e il finanziamento di progetti socio-assistenziali.

A livello nazionale, la regione Lombardia detiene il maggior numero di fondazioni.

Invece, c'è da segnalare che è nel Sud che ci sono più dipendenti rispetto alla media nazionale (62,7%).

3.6.4 Organizzazioni non governative (Ong)

In termini generali, il termine **Organizzazione Non Governativa (ONG)** indica una qualsiasi organizzazione che non è stata ideata da un Governo e che sia stata impegnata, senza alcun fine di lucro, nel settore della solidarietà sociale e della cooperazione allo sviluppo. La fonte di questa definizione è la legge 26 febbraio 1987 n. 49 che identifica quelle organizzazioni che ottengono dal Ministero degli Esteri un riconoscimento di idoneità a condizione che:

- a. “risultino costituite ai sensi degli articoli 14, 36 e 39 del codice civile;*
- b. abbiano come fine istituzionale quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo in favore delle popolazioni del terzo mondo;*

c. non perseguano finalità di lucro e prevedano l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i fini istituzionali di cui sopra;

d. non abbiano rapporti di dipendenza, da enti con finalità di lucro, né siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati, italiani o stranieri aventi scopo di lucro;

e. diano adeguate garanzie in ordine alla realizzazione delle attività previste, disponendo anche delle strutture e del personale qualificato necessari;

f. documentino esperienza operativa e capacità organizzativa di almeno 3 anni, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nel settore o nei settori per cui si richiede il riconoscimento di idoneità;

g. accettino controlli periodici all'uso stabiliti dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo anche ai fini del mantenimento della qualifica;

h. presentino i bilanci analitici relativi all'ultimo triennio e documentino la tenuta della contabilità;

i. si obblighino alla presentazione di una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi in corso”.

Le Ong hanno la loro sede principalmente nell'Italia Centro-settentrionale.

Considerando la forma giuridica, appare chiara la predominanza delle associazioni, non riconosciute (53,6%) e riconosciute (33,5%). Meno numerose sono le fondazioni (8,4%) e i comitati (4,6%).

3.6.5 Le associazioni di promozione sociale

Con questo termine si intende «l'universo delle forme associative di Privato Sociale, o di Terzo Settore, entro il quale si ha poi la differenziazione di forme associative e/o organizzative diverse, quali le cooperative, i gruppi di volontariato, le fondazioni e altre organizzazioni»⁸². Secondo A. M. Maccarini si deve invece intendere «il termine/concetto associazione sociale in *sensu stretto*, cioè nel senso di una specifica forma, un “cristallo” associativo che sta accanto agli altri, ad esempio alle organizzazioni di volontariato, come soggetto collocato sullo stesso livello

⁸² Donati (2002), p. 117.

gerarchico di una tassonomia delle associazioni di Terzo Settore»⁸³. Una volta effettuata questa precisazione A. M. Maccarini afferma che «nell'ambito del campo del Terzo Settore, le associazioni sociali consistono in un "accomunamento" di individui che si associano per attivare un sistema di azioni collettive volte a perseguire *beni relazionali comuni ai membri ed eventualmente a terzi*»⁸⁴. Le associazioni sociali operano nei settori di attività più disparati, e il loro profilo giuridico che pure è stato disciplinato dalla Legge 383 del 2000, appare un poco incerto e confuso a livello nazionale, mentre la legislazione regionale è invece riuscita a procedere più speditamente. La Legge nazionale racchiude nell'espressione **associazione di promozione sociale** le associazioni riconosciute e non, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e della dignità degli associati.⁸⁵

Le associazioni di promozione sociale si costituiscono per atto scritto nel quale va indicata la sede legale. Nello statuto devono essere espressamente previsti:

- La denominazione.
- L'oggetto sociale.
- L'attribuzione della rappresentanza legale dell'associazione.
- L'assenza di fini di lucro e la previsione che i proventi delle attività non possono, in nessun caso, essere divisi fra gli associati.
- L'obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione a favore di attività istituzionali statutariamente previste.
- Le norme sull'ordinamento interno ispirato a principi di democrazia ed uguaglianza dei diritti di tutti gli associati, con la previsione dell'elettività delle cariche associative.
- I criteri per l'ammissione e l'esclusione degli associati ed i loro diritti ed obblighi.

⁸³ Donati (2002), p. 118.

⁸⁴ Donati (2002), p. 119.

⁸⁵ Articolo 1, non rientrano in questa categoria: i partiti politici, i sindacati, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali e di categoria, tutte le associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva degli interessi economici degli associati, i circoli privati, le associazioni che prevedono nel loro statuto limiti (economici, razziali, ecc.) all'ammissione di soci, le associazioni che prevedono il diritto di trasferimento della quota associativa, le associazioni che collegano la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale.

- L'obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari e le modalità di approvazione degli stessi da parte degli organi statutari.
- Le modalità di scioglimento dell'associazione.
- L'obbligo di devolvere il patrimonio residuo in caso di scioglimento, cessazione o estinzione, dopo la liquidazione, a fini di utilità sociale.

Le associazioni di promozione sociale si avvalgono prevalentemente delle attività prestate a titolo volontario, libero e gratuito dai propri associati per il perseguimento dei fini istituzionali. Inoltre, in caso di particolare necessità, le associazioni possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo.

Sono 141 le associazioni sparse sul territorio nazionale. Esse si concentrano maggiormente nell'Italia centrale, si finanziano con entrate di origine privata e sono, la maggior parte di queste, associazioni non riconosciute.

3.7 Le tappe fondamentali di questa evoluzione “tutta” italiana

In questa sede si cercherà di ripercorrere le tappe che hanno condotto le organizzazioni di Terzo Settore. Dalla fase tumultuosa dello “stato nascente” a quella della “strutturazione di servizi qualificati”, da forme di solidarietà fondate su motivazioni etiche o ideologiche a servizi prodotti in forma collettiva sulla base di competenze specialistiche. L'evoluzione del Terzo Settore in Italia è schematicamente sintetizzabile in tre tappe: la fase iniziale, la svolta degli anni '70 e quindi gli anni '90.

In questa parte si procederà a descrivere brevemente le prime due fasi, lasciando maggiore spazio alla terza, che rappresenta, come detto, un “passaggio storico” importante.

La **fase iniziale** dello sviluppo del Terzo Settore italiano, quella in cui a rigore non sarebbe ancora corretto parlare specificamente di Terzo Settore, appare strettamente legata alla Chiesa cattolica e ai partiti politici, istituzioni che hanno svolto un ruolo predominante nell'affermazione e nello sviluppo delle organizzazioni storiche.

In particolare, le istituzioni filantropiche e caritative cattoliche di tradizione ottocentesca⁸⁶ rispondevano ad una logica di tipo assistenzialista cui corrispondeva un **dovere morale** da parte di chi prestava il soccorso e non a un **diritto all'assistenza** da

⁸⁶ Le “opere pie”.

parte di chi versava in condizioni di bisogno. Tale azione sociale era concepita dallo Stato italiano in maniera molto positiva: il suo orientamento predominante, «ancorché ferocemente contestato in varie occasioni, è stato, sin dai tempi del Concordato del 1929 [...], quello di creare per le congregazioni religiose un regime di favore [...]. Protette dalla Chiesa e sostenute dallo Stato, molte istituzioni religiose hanno così guadagnato una posizione di monopolio di fatto nei loro settori di intervento»⁸⁷. Su altro versante, i partiti politici e le organizzazioni sindacali (società di mutuo soccorso, cooperative di consumo e di produzione, associazioni sindacali) hanno spesso fornito risorse e facilitato l'accesso a benefici pubblici di vario tipo (finanziamenti, concessione di sedi e attrezzature, ecc.).

La **seconda fase** dello sviluppo corrisponde con l'indebolimento dell'egemonia esercitata dalla Chiesa e dai partiti a partire dalla seconda metà degli anni '70, nonché l'inizio della tendenza del Terzo Settore a superare il carattere spontaneo e lacunoso delle origini e a dar vita a strutture organizzative consolidate. Il fenomeno più rilevante in questa direzione è stata la costituzione di nuove organizzazioni volontarie che «hanno rifiutato la rappresentanza delle gerarchie religiose e hanno sviluppato un forte senso di autonomia, rafforzato dal loro impegno prioritario a soddisfare i bisogni emergenti sul territorio»⁸⁸. Questa trasformazione si è inserita nell'ambito di un più vasto cambiamento della situazione sociale e culturale: i movimenti di protesta si erano ormai esauriti e ciò aveva lasciato spazio a interventi sociali svincolati da concezioni ideologiche forti. Inoltre le rivendicazioni espresse dai movimenti di protesta erano stati fatti propri dalla società civile.

Infine, lo Stato Sociale sembrava essersi avviato, almeno in linea di principio, verso una fase di maturità e di esplicito riconoscimento delle sue finalità universalistiche.

Questa fase ha visto anche il progressivo abbandono dell'impostazione assistenzialista dell'azione sociale, che ha cominciato ad essere considerata come un "diritto morale e sociale" degli emarginati ad essere assistiti e reinseriti nella società, per questo la figura dell'utente fu riqualificata più come "cittadino" che come "bisogno". L'orizzonte culturale in cui sono cresciute queste nuove forme di lavoro sociale era dunque molto diverso, anche se è importante sottolineare «la difficoltà di

⁸⁷ Ranci (1999), p. 155.

⁸⁸ Ranci (1999), p. 163.

travasare questi nuovi contenuti nelle organizzazioni tradizionali [...]. Il controllo delle vecchie organizzazioni è restato, infatti, a lungo nelle mani di ristrette leadership religiose, le quali erano disposte a offrire protezione e legittimazione soltanto in cambio del rispetto dei principi dettati dalle autorità ecclesiali»⁸⁹. Queste nuove organizzazioni, che non hanno tardato a mettere in luce i limiti di sviluppo e di efficacia dell'intervento pubblico, inizialmente hanno adottato «uno stile organizzativo informale e si sono fondate quasi esclusivamente sul lavoro volontario»⁹⁰. Ben presto, però, esse hanno dovuto affrontare un rapido processo di formalizzazione della struttura organizzativa e di professionalizzazione. Quindi, da un lato hanno dovuto superare il carattere spontaneo e frammentario proprio delle origini e sviluppare strutture organizzative consolidate; dall'altro hanno dovuto «sistematizzare l'azione degli operatori e portare sotto il controllo della riflessione razionale i sentimenti compassionevoli che ispiravano tradizionalmente l'azione caritativa»⁹¹.

Se le caratteristiche delle prime due fasi dello sviluppo del Terzo Settore in Italia sono state lo stile organizzativo informale (nella prima fase) e il progressivo processo di formalizzazione della struttura organizzativa (nella seconda), negli anni '90 il processo di formalizzazione sembrava essere entrato in collisione con un'idea diffusa nella teoria del Terzo Settore secondo il quale le organizzazioni *non profit* sarebbero vincolate all'esigenza di mantenere una forte aderenza con la *mission* iniziale e ciò ostacolerebbe il cambiamento organizzativo. In realtà il cambiamento organizzativo è stato molto più diffuso di quanto le teorie convenzionali sul Terzo Settore hanno indotto a ritenere. Gran parte della riflessione sul cambiamento organizzativo ha messo in evidenza una tendenza omogenea verso la progressiva formalizzazione delle organizzazioni *non profit* segnalata dall'aumento progressivo delle entrate provenienti da fonti esterne, dalla definizione di organigrammi sempre più elaborati, da una divisione di ruoli sempre più esplicita, dall'introduzione di processi informativi maggiormente formalizzati, da una gerarchizzazione più accentuata, da un clima interno più codificato e formale⁹². Inoltre in questi anni, alla formalizzazione si accompagna spesso una maggiore specializzazione, che si traduce in attività più mirate

⁸⁹ Ranci (1999), p. 164.

⁹⁰ Ranci (1999), p. 165.

⁹¹ Fargion (2002), p. 27.

⁹² Ranci (1999), p. 140.

e rivolte a *target* ben individuati, nel ricorso sempre più frequente a figure tecniche e professionali di elevata qualificazione, nell'introduzione di criteri manageriali nella gestione delle risorse e del personale, nella sempre maggiore attenzione rivolta alla formazione degli operatori.

Questo passaggio, da una fase "pionieristica" di sperimentazione sociale ad una di "progressiva specializzazione e professionalizzazione dell'intervento", è avvenuto in pochi anni e sembra essere dovuto a diversi fattori. Se ne indicano quattro.

In primo luogo la crisi fiscale dello Stato, che ha fatto invertire la tendenza dell'assunzione unica (pubblica) dei bisogni collettivi, inducendo la PA ad affidare ad organizzazioni private alcuni servizi sociali e sanitari. In secondo luogo la gamma delle attività di pertinenza delle Organizzazioni di Terzo Settore si amplia: «oltre ad attività assistenziali e di tipo terapeutico - riabilitativo, le ricerche segnalano la diffusione di interventi di pronto soccorso, di tutela dei diritti, di *counselling*, di assistenza specializzata, e via dicendo»⁹³. In terzo luogo, cambiano le modalità di intervento delle organizzazioni, emerge gradualmente un nuovo modello di azione che possiamo definire di **professionalità sociale**, che identifica organizzazioni che attuano interventi qualificati e specifici, per i quali è richiesta una preparazione specialistica *ad hoc*. La concezione alla base di queste organizzazioni premia la competenza specialistica.

Infine, e questo quarto fattore appare come rilevante, le pretese di riconoscimento e di visibilità. La rivendicazione di una peculiarità del mondo associativo rispetto a quello del volontariato ha portato, negli anni '90, ad una "rincorsa legislativa"⁹⁴. Se, infatti, la legislazione italiana per il settore è un insieme composito di leggi che risalgono alla fine del XVIII secolo, tenute per altro in vita anche dal primo libro del codice civile del 1942, nel corso degli anni '90 si sono aggiunte in maniera disorganica e senza un'adeguata sistematicità, altre disposizioni di differente natura.

Un'adeguata comprensione dello sviluppo del Terzo Settore negli anni '90 non può quindi prescindere dal trattamento legislativo di quegli anni, caratterizzato tuttavia (ancora) da limiti normativi. È, infatti, opinione diffusa che fin quando non si arriverà ad una legge quadro che finalmente contemperi le diverse peculiarità del settore e

⁹³ Ranci (1999), p. 168.

⁹⁴ Barbetta e Maggio (2002), p. 12.

conferisca a lui una dignità sistemica, il *non profit* sarà sempre disciplinato in modo precario⁹⁵. Quanto qui si vuole evidenziare, tuttavia, è che l'abbondante produzione di legislazione "speciale" ha contribuito a confondere e a complicare il quadro senza del resto dare al Settore quei caratteri di modernità richiesti dal nuovo ruolo che è andato a giocare nell'ambito della riforma del sistema italiano di Welfare.

Alla fine degli anni '90 i dati mostrano che tra tutte le aree di attività del Terzo Settore quella dell'assistenza sociale presenta il maggior peso. L'Istat, rilevando che le istituzioni *non profit* in Italia sono di recente istituzione e che la quota di quelle sorte prima degli anni '70 e attualmente operative è solo del 10,4%, afferma che la maggior parte di queste è, infatti, situata nell'Italia Settentrionale dove la loro presenza vanta una tradizione più consolidata. Si evidenzia inoltre come molto presente la rilevanza locale dell'intervento delle organizzazioni di Terzo Settore: sia le Fondazioni sociali, le Associazioni, ma molto di più le Cooperative sociali e le Organizzazioni di volontariato, operano là dove la Società civile le ha fatte nascere e sviluppare, intervenendo così sui bisogni sociali del territorio là dove si esprimono.

Passando invece a descrivere la realtà che opera nel sistema socio-assistenziale, il primo elemento da sottolineare sono le aree di attività che entrano nel cerchio di attenzione dei gruppi di impegno solidale. In secondo luogo il cambiamento delle forme di intervento, che richiede progressivamente abilità sempre più specialistiche e una sempre maggiore professionalità dei volontari. Ma è indispensabile sottolineare, comunque, che se da un lato all'interno del Terzo Settore è molto forte la tendenza alla formalizzazione e alla specializzazione, dall'altro sono ancora numerose le organizzazioni molto piccole che continuano ad avere una struttura informale. Come afferma Maurizio Ambrosini, nel mondo del volontariato ad esempio *«si può notare una differenziazione crescente tra organizzazioni grandi e manageriali e organizzazioni piccole, locali, informali; tra associazioni che si occupano soprattutto di raccolta di fondi (ad esempio nel campo sanitario) e associazioni operative, dove i volontari lavorano a diretto contatto con le persone in difficoltà»*.

Infine, è da sottolineare ancora una volta che le difficoltà finanziarie incontrate dai sistemi pubblici di Welfare a partire dagli anni '80 hanno spinto gli enti pubblici, in

⁹⁵ Barbetta e Maggio (2002), p. 32.

diversi casi, a sollecitare la formazione di cooperative di operatori cui affidare in convenzione i servizi sociali.

3.8 Prospettive per il futuro

Le ragioni del successo del TS nel nostro paese vanno ricercate nelle sue dimensioni complessive del settore e nello spazio che ad esso viene riconosciuto nel dibattito pubblico sulle prospettive del sistema di welfare. Alcune ricerche hanno precisato che il TS ha ormai assunto una dimensione e una rilevanza di tutto rispetto, testimoniata dagli oltre 400.000 addetti che vi operano, dall'elevato livello di stabilità raggiunto da molte organizzazioni, dal ruolo cruciale che esso gioca in svariati campi delle politiche di *welfare*⁹⁶. Tuttavia occorre precisare che lo sviluppo del settore *non profit* risulta scarso in termini di occupazione: secondo un'indagine svolta dall'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) e dall'Università Cattolica di Milano, la quota totale di occupati nel settore era inferiore al 2% nel 1991, contro un valore che risultava più doppio in Francia, Germania e Regno Unito, per non parlare poi degli Stati Uniti. La quota percentuale di occupati era del 7% e comprende i dipendenti delle organizzazioni sindacali, professionali e imprenditoriali. Questo limitato sviluppo è dovuto ad un insieme di fattori – di natura giuridica, storica e culturale – che nel complesso hanno sinora ostacolato la crescita di organizzazioni autonome sul piano finanziario, solide dal punto di vista organizzativo e capaci di fornire servizi di alta qualità. Sotto accusa sono finiti da un lato il difficile quanto inevitabile rapporto con l'amministrazione pubblica, dall'altro il dilettantismo e la scarsa mentalità imprenditoriale di molte organizzazioni di TS⁹⁷. Bisogna poi ricordare che le attività *non profit* nei paesi sopra citati sono finanziate in larga parte con contributi pubblici, a differenza di quanto accade in Italia, dove si fa ricorso alle risorse pubbliche.

È intuibile che in futuro lo sviluppo del TS troverà ulteriori conferme e che da esso scaturirà l'esigenza sempre più pressante di pervenire ad un assetto nuovo del suo profilo giuridico, fiscale ed organizzativo. Il suo successo pone il TS davanti a nuove e

⁹⁶ Ascoli (1999), p. 81.

⁹⁷ Ascoli (1999), p. 82.

molteplici sfide, che in parte devono essere raccolte dagli stessi soggetti del TS, ma in parte coinvolgono questioni più generali di orientamento delle politiche pubbliche.

Gli anni '90 sono stati caratterizzati da una forte tendenza dello Stato a non interessarsi per la fornitura diretta di servizi e da un sommovimento politico che sta ridisegnando l'intera sfera dei rapporti tra Stato, economia e società civile. Anche se gli esiti di entrambi questi processi non sono ancora chiaramente identificabili, è comunque chiaro che essi stanno influenzando non marginalmente il ruolo che le organizzazioni *non profit* rivestono nelle politiche pubbliche, nonché le caratteristiche del TS nel suo complesso. Il ritiro dello Stato si è espresso finora non tanto nella riduzione dell'impegno di spesa, quanto nella rinuncia a sviluppare ulteriori programmi gestiti dall'amministrazione pubblica e nella parallela incentivazione dell'offerta privata.

In questo scenario, possiamo affermare tranquillamente che il TS godrà di uno spazio crescente di iniziativa. Pur in presenza di un'eventuale riduzione significativa della spesa sociale pubblica, è prevedibile che il sostegno finanziario dello Stato a favore delle organizzazioni *non profit* resterà più o meno ai valori attuali, se non addirittura verrà aumentato. Nel contempo si consoliderà la tendenza a delegare la responsabilità di interi settori delle politiche pubbliche alle organizzazioni *non profit* o private che gestiscono servizi. L'offerta di servizi da parte di agenzie *non profit* o private acquisirà uno *status* paritario a quello dell'offerta pubblica⁹⁸.

Il quadro delle politiche pubbliche, in linea con quanto avviene in altri paesi occidentali, sarà infine caratterizzato dall'attenuarsi dell'ispirazione universalistica e centralistica dei programmi e dallo sviluppo di un regime misto fondato su uno zoccolo duro a gestione pubblica, rappresentato dai servizi di base necessari a tutti i cittadini, e da un ampio ventaglio di servizi più specifici, rivolti a popolazioni-target particolari, gestiti per lo più da enti privati ed organizzazioni *non profit*⁹⁹.

⁹⁸ Ascoli (1999), pp. 83-85.

⁹⁹ Ascoli (1999), p. 86.

3.9 Le sfide per il Terzo Settore

Quali saranno le conseguenze per le organizzazioni *non profit* di un crescente assetto misto del sistema di welfare?

Si può ritenere che al TS resteranno aperte due prospettive diverse: da un lato qualificarsi sempre più decisamente come partner soggetto delle politiche pubbliche, dall'altro proporsi come un attore autonomo, capace di sviluppare e proporre modalità innovative ed originali di redistribuzione delle risorse. La **prima prospettiva** implica che la dipendenza finanziaria dello Stato rimanga invariata o addirittura aumenti nel tempo, e che si intensifichino le forme di mutuo accomodamento tra operatori pubblici e organizzazioni *non profit*. La **seconda prospettiva** implica invece una graduale diminuzione della dipendenza finanziaria dello Stato, accompagnata dal sempre più frequente ricorso a forme di competizione o di partnership nella regolazione dei rapporti finanziari tra i settori. Mentre la prima alternativa pone le organizzazioni *non profit* in posizione di supplenza ai limiti organizzativi e finanziari del settore pubblico, la seconda richiede loro l'assunzione di significative responsabilità nella definizione stessa delle politiche. Le organizzazioni *non profit* sono chiamate ad affrontare una grande sfida, principalmente per due ordini di motivi:

- Concorrere allo sviluppo economico, valorizzando il principio di reciprocità, la coesione e la qualità sociale come risorse qualitativamente rilevanti.
- Rendere possibile la realizzazione di un nuovo modello di *welfare mix*, un modello che si serve di meccanismi di mercato tradizionali, come strumento per rafforzare e diffondere la responsabilità sociale d'impresa e la cittadinanza attiva¹⁰⁰.

In sostanza, il TS avrà in futuro grandi occasioni per sviluppare un'azione sempre più qualificata sul piano professionale e manageriale, oltre che maggiormente incisiva sul piano politico.

Nell'attuale fase di profondo cambiamento non va persa l'occasione per ridisegnare i rapporti tra Stato, mercato e società civile.

È auspicabile che in Italia, al pari di quanto si faccia in altri paesi, si allarghi la fascia di manager pubblici e privati, di professionisti, di lavoratori autonomi dotati di particolari competenze/conoscenze, volti a prestare consulenze gratuite a favore di

¹⁰⁰ Bondanelli, Cimagalli, D'Ambrosio e Mascherpa (2010), p. 5.

organismi di volontariato e *non profit*. Sarà loro interesse che il servizio prestato sia in linea con gli obiettivi proposti; venga utilizzato con il minimo spreco; che la gestione degli enti non sia compromessa da scorrettezze a abusi; che le finalità sociali siano efficacemente perseguite.

Capitolo 4

RIFLESSIONI SULLE POLITICHE SOCIALI ADOTTATE IN ITALIA A PARTIRE DAGLI ANNI '90 AD OGGI

4.1 Le proposte di riforma dello Stato Sociale in Italia nel secondo dopoguerra

Gli anni immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale segnano notoriamente il definitivo riconoscimento dei **diritti sociali**, intesi come naturale completamento di quelle “libertà liberali” che i totalitarismi, usciti sconfitti dalla guerra, avevano calpestato nel corso del primo dopoguerra. Sul piano delle formulazioni di principio ciò avvenne in primo luogo nell’ambito dei nascenti grandi organismi internazionali, per esempio con le Dichiarazioni di principio contenute nel testo della Carta atlantica, nelle conclusioni del Congresso di Filadelfia dell’*International Labor Office* o nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo delle Nazioni unite. A ciò si aggiunsero, in ambito più strettamente nazionale, le importanti elaborazioni contenute per esempio nella Carta costituzionale della IV Repubblica francese, nella Costituzione repubblicana italiana o nella Legge fondamentale di Bonn, che dava vita alla Repubblica Federale Tedesca.

Fatto ancor più importante, questi stessi anni vedono in molte realtà europee, principalmente là dove si erano affermate formazioni politiche di ispirazione socialdemocratica (Regno Unito e Svezia in testa), la nascita o il consolidamento di sistemi di protezione sociale avanzati, ispirati per lo più al concetto di “sicurezza sociale”, nato negli Stati Uniti del *New Deal* rooseveltiano e poi approdato in Europa, incrementandosi di contributi importanti come quelli di William Beveridge o delle scuole economiche nordeuropee.

Mentre dunque in molte realtà continentali nasce e si consolida il *welfare state*, espressione coniata in tempo di guerra dal futuro arcivescovo di Canterbury William

Temple e contrapposta al *warfare* nazista¹⁰¹, in Italia il pur fecondo dibattito attorno alla questione delle riforme sociali non riesce a tradursi in un riassetto complessivo del sistema di sicurezza sociale.

Nonostante i contenuti molto avanzati del testo costituzionale elaborato, nonostante il livello delle proposte formulate in questa fase da esperti e appositi gruppi di studio nominati a vari livelli, in Italia fallisce l'opzione universalistica e non passa il concetto di sicurezza sociale, ma piuttosto si consolida quello che è stato definito il **fronte mutualistico**, retaggio dello Stato Sociale fascista, che all'universalismo preferiva semmai il "particolarismo clientelare", coniato da Richard Titmuss, caratteristico dei paesi dell'Europa continentale. Questa forte permeabilità del sistema politico all'influenza degli interessi particolari, avrebbe del resto caratterizzato anche le fasi successive, finendo col dare vita da un lato ad un sistema di *welfare* scarsamente regolato e dall'altro, via via che la gamma degli interessi pubblici si è allargata, la tendenza ad attribuire agli enti privati che perseguissero tali interessi uno statuto giuridico speciale, caratterizzato dalla commistione tra pubblico e privato¹⁰².

Perché dunque in Italia, nonostante le proposte di riforma auspicate da più parti vadano in questa direzione, non assistiamo alla nascita di un *welfare state* simile a quello che si afferma in altre realtà europee? Perché il concetto di "sicurezza sociale", a cui pure si richiamavano molte delle forze politiche e sociali dell'epoca, non si fece strada e non si tradusse in un generale riassetto dei caratteri dello Stato Sociale?

Eppure, che la riforma dello Stato Sociale fascista fosse un'esigenza ritenuta primaria dalle rinate forze politiche italiane, lo dimostra il fatto che già il 15 marzo 1944 il Regio Decreto n. 120 istituì una speciale Commissione che, si leggeva nella motivazione del documento, avrebbe dovuto occuparsi dell'esame delle forme di previdenza e assicurazioni sociali attualmente in Italia, ai fini di una riforma della legislazione vigente ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice, più uniforme, che estendesse i limiti dell'assistenza dello Stato in favore delle classi lavoratrici. L'emergenza e le priorità di indirizzare tutti gli sforzi nella prosecuzione del conflitto contro le forze nazi-fasciste fecero però sì che tale Commissione non potesse, di fatto, riunirsi.

¹⁰¹ Stato di guerra.

¹⁰² Ranci (1999), pp. 156-157.

Il 1° ottobre 1944 un Decreto luogotenenziale (Decreto n. 350) tornò ad occuparsi della questione e provvide ad apportare delle modifiche alla composizione della Commissione che fu finalmente costituita con un nuovo decreto il 12 maggio 1945. La Commissione poté così finalmente insediarsi il 18 giugno 1945 ma quella rimase la sua unica riunione.

Mentre il Consiglio di Stato si occupava del problema di fondo che aveva impedito l'avvio dei lavori della Commissione – guidato da Pietro Nenni – istituì una speciale “Commissione per lo studio dei problemi del lavoro” che, nell’ambito dei lavori preparatori al testo costituzionale, si occupò delle questioni della protezione sociale.

Della riforma della previdenza sociale ci si tornò ad occupare il 22 aprile 1947, allorché, su proposta del ministro del Lavoro Romita, si costituì, con Decreto del capo provvisorio dello Stato, la “Commissione per la riforma della previdenza sociale¹⁰³”.

Nel luglio dello stesso anno, la presidenza della Commissione fu affidata dal nuovo responsabile del dicastero del Lavoro, Amintore Fanfani, al socialdemocratico Ludovico D’Aragona, figura di spicco del movimento socialista e leader sindacale nel primo dopoguerra.

I lavori dei 25 componenti la Commissione D’Aragona, costituita nel 1951 e sciolta nel 1953, anno di conclusione dei lavori, furono chiaramente influenzati dal dibattito internazionale attorno alle questioni sociali e in particolare dagli echi del *Piano Beveridge*, tradotto in pratica, con alcune modifiche, dal governo laburista britannico di Clement Attlee. Il richiamo ai sociologi inglesi e ai fondamenti della **previdenza sociale** intesa come «lotta contro la povertà» appariva, d’altro canto, sin dal primo documento discusso in apertura dei lavori della Commissione, ovvero la relazione introduttiva dello stesso D’Aragona. Nel complesso, il testo conclusivo delineava un progetto che, pur non abbracciando l’universalismo puro, era comunque fortemente innovativo rispetto al quadro di partenza ereditato dal fascismo e in linea con i principi della *social security*.

Innanzitutto, la copertura previdenziale avrebbe dovuto interessare tutti i lavoratori alle dipendenze di terzi senza limite alcuno e tutti i lavoratori indipendenti che

¹⁰³ Secondo il decreto, la Commissione si sarebbe composta da quattro docenti universitari scelti rispettivamente tra quelli di economia politica, matematica attuariale, diritto del lavoro e medicina del lavoro, quattro esperti, quattro rappresentanti dei datori di lavoro, quattro rappresentanti dei lavoratori, più rappresentanti dei principali dicasteri economici e sociali.

traggono in modo esclusivo o in modo prevalente il loro reddito dal lavoro personale e familiare. Inoltre, si stabiliva il principio dell'unicità del sistema delle prestazioni e dei contributi, in altre parole l'adozione di una sorta di copertura assicurativa "globale" diretta a tutelare i principali rischi attraverso la fornitura di prestazioni economiche ma anche, principalmente in ambito sanitario, di servizi.

Tuttavia, ancora una volta, così com'era accaduto nel primo dopoguerra con la Commissione Rava, incaricata anche allora di studiare le linee d'intervento per una riforma del sistema previdenziale del Regno, le proposte caddero nel vuoto.

Come detto, sul piano generale, lo Stato Sociale italiano era destinato a restare inalterato rispetto al recente passato: il sistema prevedeva la copertura per sei rischi principali (pensioni, malattia e maternità, infortuni e malattie professionali, disoccupazione, tubercolosi, assegni familiari) gestiti da una pleora di enti, tra cui quelli creati dal regime fascista nel corso degli anni '30.

Le proposte formulate dalla Commissione costituirono dunque una sorta di punto d'avvio di una serie di studi e iniziative che puntavano al riassetto del sistema di protezione sociale ma che, nella sostanza, non produssero mai risultati tangibili. Già a fine dicembre del 1949 il Ministro Fanfani presentò un "Progetto di riforma della previdenza sociale" e un "Progetto di riforma degli assegni familiari" che si rifacevano in parte alle proposte della Commissione D'Aragona. Seguirono per tutto il decennio successive riunioni di gruppi di studio su vari aspetti (attrezzature sanitarie, 1952; enti di assistenza e questione assicurazioni malattie, 1953; unificazione contributi previdenziali, 1954; oneri previdenziali, 1956; riordino assistenza malattia, 1957), senza contare le Commissioni parlamentari d'inchiesta sulla miseria e le condizioni dei lavoratori o il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), che avanzarono una serie di proposte mai confluite in un progetto di riassetto complessivo.

Si innescò, insomma, una sorta di "dibattito infinito" che si tradusse in una continua attesa di una riforma complessiva che non si realizzò. Tuttavia, se la tanto sospirata e reclamizzata riforma del sistema di sicurezza sociale non si attualizzò mai, è pur vero che non mancarono interventi settoriali, volti a disciplinare o a modificare aspetti specifici del sistema di welfare italiano, eredità del periodo fascista.

Alla fine degli anni '50, quindi, sotto il profilo delle riforme sociali si era ancora, per così dire, a metà del guado e valevano ancora le parole che Ludovico D'Aragona

aveva pronunciato in conclusione dei lavori della Commissione di riforma della Previdenza sociale da lui presieduta: «*Purtroppo, in Italia, la legislazione in materia di previdenza sociale si è venuta creando senza la possibilità di un coordinamento. Noi abbiamo creato in Italia una specie di mosaico, in materia di previdenza sociale: bisogna che noi esaminiamo questo mosaico e lo sistemiamo in forma razionale, in modo che possa garantire ai lavoratori i maggiori utili benefici da parte della previdenza sociale e garantire ai datori di lavoro che i versamenti che essi faranno saranno fatti senza disturbo eccessivo e senza oneri ingiustificati. La legislazione sociale non è soltanto una cosa arida, composta di numeri e di cifre, non è soltanto un'attività attuariale; ma è un'attività che deve essere sentita col cuore e col sentimento, perché si tratta di tutelare e difendere gli interessi delle classi più diseredate, delle classi che più hanno bisogno della collaborazione di tutta la collettività.*».

4.2 Il Welfare State italiano a partire dagli anni '90: uno sguardo d'insieme

Un'ondata di critiche severe e profonde delusioni ha recentemente investito il *welfare state* nel dibattito politico e ideologico.

Sebbene l'enorme quantità di risorse impiegate, si dica, le politiche sociali si sono rivelate non all'altezza di realizzare una società più giusta ed eguale. La loro espansione ha anzi provocato gravi tensioni nell'equilibrio politico-economico dei regimi democratici. Nel nostro paese su questi temi si trova poi a dover fare i conti con una questione in più: abbiamo un «vero» welfare state oppure soltanto una sua versione distorta, uno «stato assistenziale» inefficiente e iniquo?¹⁰⁴

Diversamente da quanto prospettavano le ambiziose promesse del decennio 1940-1950, la diseguaglianza è molto forte, la povertà¹⁰⁵ è divenuta una piaga sociale, la sicurezza sociale è una realtà solo per alcune classi privilegiate dei programmi di *welfare*, a differenza dei gruppi più bisognosi che sono più vulnerabili ai rischi sociali.

Lungi dal garantire una più egualitaria distribuzione delle *chances* di vita tra la popolazione, la politica sociale è accusata di essere la causa di queste nuove e profonde

¹⁰⁴ Ferrera (1987), cap. 4.

¹⁰⁵ Secondo Benedetto XVI, la povertà è espressione della solitudine dell'uomo (Benedetto XVI, 2009, n. 53).

discriminazioni in termini di accesso alle prestazioni e ai servizi e in termini di carichi fiscali.

L'enorme espansione delle politiche sociali rappresenta sicuramente uno dei fenomeni più rilevanti dello sviluppo italiano dal dopoguerra ad oggi. I trasferimenti pubblici, la sanità, l'istruzione, e gli altri servizi sociali hanno svolto un ruolo di primo piano nel miglioramento dello standard di vita reale e costituiscono oggi un elemento essenziale del benessere della popolazione italiana.

Il sistema delle assicurazioni sociali ha esteso molto il proprio raggio di copertura: per alcuni rischi, la protezione ha ormai raggiunto la totalità dei cittadini. Il livello di prestazioni è cresciuto in termini sia reali che relativi, garantendo così una tutela sempre più elevata del reddito dei lavoratori. Quasi sempre i trasferimenti appaiono come una componente insostituibile del reddito delle famiglie italiane.

Per quanto concerne la dimensione dell'eguaglianza, appare un quadro luci ed ombre. Occorre sottolineare che il sistema italiano di garanzia del reddito è sempre stato più orientato verso l'«ancoramento» dei redditi di mercato in seno al sistema pubblico dei trasferimenti piuttosto che verso la loro equalizzazione.

Sulla base degli indicatori aggregati e in una prospettiva di medio periodo, il successo del nostro *welfare state* è lampante. Ma dietro la magia delle percentuali e delle medie, il quadro si rivela assai meno roseo. Le prestazioni generali sono spesso generose e cospicue, ma la loro distribuzione è squilibrata e iniqua. In primo luogo, si può dire, infatti, che il *welfare state* ha manifestatamente «mancato» alcune categorie di cittadini. L'accesso alle prestazioni resta ancora sbarrato per molti; le prestazioni minime sono inadeguate a garantire un tenore di vita dignitoso per molti anziani, vedove, invalidi, le famiglie numerose prive di redditi di mercato. Inoltre, le prestazioni (e i contributi) sociali sono caratterizzate da marcate distorsioni distributive. In senso «verticale» nel caso dei trasferimenti e dei servizi pubblici l'evidenza empirica disponibile sembra indicare che spesso la normativa esistente privilegia la massa dei redditi medi e non soccorre in modo adeguato i redditi più bassi; in senso «orizzontale», alcune categorie appaiono decisamente favorite rispetto alle altre¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Ferrera, (1987), pp. 146-148.

4.3 Previdenza ed assistenza: garanzie ed evoluzione

Di seguito vengono illustrati gli assetti e le principali problematiche del sistema previdenziale ed assistenziale italiano, con esclusione dei cosiddetti ammortizzatori sociali, che intervengono in caso di disoccupazione e crisi d'impresa¹⁰⁷.

4.3.1 Sistema pensionistico ed assistenziale

Il sistema pensionistico ed assistenziale italiano appare del tutto asettico, poiché non premia e non penalizza nessuno, ed eroga prestazioni maggiori a coloro che hanno versato di più ed inferiori a quelli che hanno versato di meno e nessuna prestazione a coloro che non hanno versato alcunché.

Quando lo Stato decide di intervenire in materia pensionistica il suo intento non può certo limitarsi alla gestione della materia con criteri meramente assicurativi, in quanto, in tal caso, per il principio di sussidiarietà, non vi sarebbe alcuna necessità di un intervento statale. Lo Stato interviene, con un proprio sistema previdenziale, allo scopo di poter garantire all'anziano, ed ai superstiti, un tenore di vita più dignitoso tenendo conto delle minori esigenze, ma di garantirlo, almeno in una forma minima anche a coloro che, per indigenza, non hanno potuto versare nulla o quasi nulla.

Negli ultimi vent'anni, per svariate ragioni fra cui hanno tuttavia un ruolo particolarmente importante la generosità delle prestazioni e il progressivo invecchiamento della popolazione, le gestioni dei sistemi previdenziali pubblici hanno manifestato disavanzi, definiti come differenza tra spesa pensionistica e contributi sociali destinati al suo funzionamento, sempre più elevati. In termini prospettici, lo squilibrio finanziario è valutato utilizzando il concetto di *debito previdenziale*, pari alla differenza tra il valore attuale delle prestazioni previdenziali che lo Stato si è impegnato a pagare e il valore attuale dei contributi sociali che vanno versati, nell'ipotesi di costanza delle aliquote. Il sistema di finanziamento pubblico sembra quindi essere entrato in crisi e si avanzano proposte di privatizzazione o quanto meno di integrazione tra previdenza pubblica e privata¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Pinto (1998), pp. 79-86.

¹⁰⁸ Bosi (a cura di) (2010), pp. 378-379.

4.3.2 Sistema sanitario

Nel periodo 1950-1960 il sistema sanitario italiano era basato sull'INAM (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le Malattie), il quale gestiva l'assicurazione obbligatoria per provvedere, in caso di malattia dei lavoratori dipendenti privati e dei loro familiari, alle cure mediche e ospedaliere.

Il grado di copertura dell'assistenza sanitaria e le differenze macroscopiche delle prestazioni convinse le autorità politiche, in linea con la logica dei paesi nordeuropei, ad adottare un unico Servizio Sanitario Nazionale (SSN), che copre l'intera popolazione residente e, con opportune modalità, anche gli immigrati e i non residenti.

Il Servizio Sanitario Nazionale venne istituito con la legge 833 del 1978. Con il SSN lo Stato divenne il soggetto che definiva il bisogno di salute e la modalità ed entità della risposta complessiva. Vennero realizzate le Unità Sanitarie Locali (USL) al fine di integrare le attività dell'ospedale e dei medici di famiglie con attività di controllo e prevenzione sul territorio. Il coordinamento della gestione, diversamente dal servizio sanitario inglese che è molto più centralizzato, venne affidato alle Regioni, pur con un'autonomia limitata. Lo Stato, infatti, si riservò, contraddicendo secondo molti il dettato della Costituzione Italiana, le deliberazioni delle leggi quadro cui le Regioni devono tuttora aderire, la totalità del prelievo fiscale e quindi dell'onere finanziario per coprire la spesa della sanità, vennero altresì abolite le mutue.

Il successivo decentramento, reso necessario per consentire il buon funzionamento del sistema, ed attuato con l'istituzione delle USL che gestivano le prestazioni presso il medico di famiglia ed istituzioni sanitarie pubbliche, oltre che presso medici ed istituzioni private convenzionate, non ha risparmiato il sorgere di disfunzioni manifestatesi con l'aumento dei costi, il peggioramento della qualità del servizio, l'allungamento dei tempi d'attesa, l'abuso da parte degli utenti, la corruzione degli operatori e il dissesto finanziario. Le successive modifiche e riforme hanno raggiunto solo in parte lo scopo di riequilibrare i conti della sanità italiana e di ridurre i disagi e le lentezze burocratiche, trasformandosi in una progressiva riduzione delle prestazioni con oneri sempre più crescenti della popolazione, ai quali non è estraneo lo strapotere delle case farmaceutiche.

Alcune delle misure da adottare al fine di stabilire un equilibrio nella spesa sanitaria e un possibile miglioramento delle prestazioni sembrano essere le seguenti:

- Aumento progressivo dei contributi, dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, in particolare di quelli a reddito più elevato.
- Controllo sui medici di famiglia affinché le prestazioni si limitino a casi veramente necessari, allo scopo di eliminare il fenomeno dell'eccesso di ricorso al servizio e del medico quale semplice ed acritico compilatore di diagnosi e ricette.
- Razionalizzazione della gestione delle aziende ospedaliere e degli ambulatori.
- Attività di ispezione e controllo sugli istituti privati convenzionati.
- Per entrambi gli istituti di degenza è indispensabile la razionalizzazione dei tempi di ricovero, con l'eliminazione di costosi sprechi.
- Attività di controllo e calmiera sulle case farmaceutiche, con estensione contemporanea dei farmaci soggetti a copertura parziale o totale.
- Estensione delle attività di ricerca, educazione, prevenzione e cura per le infermità socialmente rilevanti, quali cardiopatie, tumori, ecc.

4.3.3 Sistema di protezione dagli infortuni sul lavoro e malattie professionali

Già dagli anni '70 il sistema italiano di protezione dagli infortuni sul lavoro e malattie professionali era in linea con quelli vigenti negli altri paesi membri dell'UE.

L'attività ispettiva di prevenzione e di erogazione delle prestazioni è gestita dall'INAIL, che si finanzia con i contributi assicurativi a carico delle imprese la cui opera si integra con quella degli altri istituti previdenziali, per quanto attiene le erogazioni di pensionamenti di invalidità o inabilità o di prepensionamenti in caso di lavori ritenuti pericolosi per la salute del lavoratore¹⁰⁹. Anche questo settore previdenziale ha fatto notizia circa gli episodi di abusi o di lassismo applicativo, ma, in generale, appare più efficiente degli altri.

¹⁰⁹ Di recente si è parlato dei rischi di malattie causate dall'amianto.

4.4 Stato Sociale sì o Stato Sociale no?

Per quanto concerne il caso italiano, non è necessario estinguere lo Stato Sociale.

Ma occorre rivedere i sistemi, i soggetti, privati o pubblici, la gestione degli stessi, l'eliminazione degli abusi e, soprattutto il decentramento amministrativo nell'ambito di un sistema federale aperto a rimedi ed osmosi di solidarietà interregionale.

Tale ridimensionamento dello Stato Sociale viene auspicato sulla base di diverse motivazioni: dalla non sostenibilità sul piano finanziario dello Stato Sociale all'affermazione secondo cui il welfare state comprime la libertà di scelta individuale e la concorrenza.

Si pongono in questo contesto le privatizzazioni delle imprese pubbliche e le liberalizzazioni dei settori in cui queste operano spesso in regime di monopolio e inoltre la riduzione (fino ad auspicarne l'eliminazione) della progressività dell'imposizione fiscale, in particolare quella delle imposte sul reddito. I servizi pubblici, si sostiene, vanno finanziati mediante le tasse, in modo che gli utenti sopportino il costo dei servizi in proporzione dell'uso che ne fanno. Il sistema pensionistico va finanziato mediante i contributi sociali¹¹⁰, e non mediante il sistema della fiscalità generale¹¹¹.

Oggi il *welfare state* è chiamato a fronteggiare i nuovi rischi sociali che appartengono a una società diversa da quella nella quale si è sviluppato. Le trasformazioni economiche, politiche culturali e socio demografiche hanno modificato radicalmente il contesto all'interno del quale il *welfare state* opera e, conseguentemente, l'equilibrio tra le varie componenti dei sistemi di *welfare*. Le sfide che attendono lo Stato Sociale nei paesi a economia di mercato riguardano un complesso intreccio di problemi che coinvolgono il mercato del lavoro e la struttura demografica della società.

A queste sfide i sistemi di *welfare* hanno già iniziato a rispondere attraverso processi di riforma che intervengono sui meccanismi di protezione sociale e di

¹¹⁰ I contributi sociali sono proporzionali e riguardano solo i soggetti che beneficiano della pensione.

¹¹¹ Palmerio (2009), p. 165-166.

redistribuzione in base alle caratteristiche istituzionali e regolative di ciascun sistema¹¹².

La visione che oggi prevale in gran parte del vecchio continente, con sfumature più o meno accentuate, è quella che vede il *welfare state* come costo sociale dello sviluppo economico e che, in quanto tale, va il più possibile limitato per non rallentare la crescita economica. Nella prospettiva emergente dell'UE il *welfare state* assume invece un ruolo attivo e importante di stimolo e sostegno al benessere sociale e allo sviluppo economico.

4.5 Consigli per un miglioramento del nostro *welfare*

Giunti a questo punto della trattazione, ritengo opportuno riportare quelle che sembrano, a mio parere, le proposte giuste per un nuovo *welfare state* italiano secondo Tito Boeri e Roberto Perotti. Queste proposte sono state fatte in base alle caratteristiche socio-demografiche della povertà e del mercato del lavoro in Italia¹¹³.

Inoltre, gli autori appena citati suggeriscono che sia necessaria una prima riforma circa le pensioni di vecchiaia, attuando una sostituzione delle «pensioni sociali» con uno schema di assistenza universale che copra tutti gli individui a prescindere dalla loro età e classe sociale. Si completerebbe, in questo modo, la separazione fra le funzioni di assicurazione contro la vecchiaia e di assistenza iniziata con la riforma Dini¹¹⁴. Ricordiamo, infatti, che la riforma Dini ha istituito un metodo di calcolo delle pensioni pubbliche adottando il *criterio contributivo*¹¹⁵. Oltre a questo carattere strutturale, la riforma Dini riveste una grande importanza per avere realizzato:

- La separazione all'interno delle gestioni dell'INPS tra spesa previdenziale e spesa assistenziale, allo scopo di rendere più trasparente il sistema della spesa sociale.
- La concentrazione delle gestioni pensionistiche in un unico schema unificato, con l'effetto di ridurre sensibilmente i problemi di iniquità generazionale¹¹⁶.

¹¹² Kazepov e Carbone (2007), cap. 5.

¹¹³ Boeri e Perotti (2002), cap. 5.

¹¹⁴ L. 335/95.

¹¹⁵ La pensione calcolata con il metodo contributivo (**Pc**) è: $Pc = MC * C$; in cui **MC** è il montante contributivo e **C** è il coefficiente di trasformazione collegato alla speranza di vita.

¹¹⁶ Bosi (a cura di) (2010), p. 399.

Un insieme coerente di programmi che si adatti alle principali caratteristiche della povertà e del mercato del lavoro potrebbe essere così strutturato:

- Un reddito minimo garantito (RMG).
- Uno schema di incentivi condizionati all'occupazione (ICO), affiancato da un salario minimo stabilito per legge (SM).
- Un sistema generale di assicurazione contro la disoccupazione (SD) e di assistenza ai disoccupati di lunga durata (ASD).
- Un sistema di sussidi alla famiglia, basati su tre distinti programmi che sostituiscano tutti gli attuali schemi di assistenza e di detrazioni fiscali.
- Un sistema di assicurazione contro la malattia e l'invalidità.
- Un insieme coerente di sanzioni collegate ai diversi programmi.

4.5.1 Il reddito minimo garantito (RMG)

L'Italia necessita di uno strumento di lotta alla povertà che raggiunga i poveri disoccupati: lo strumento più appropriato a questo scopo è il RMG. Alla luce dell'analisi della recente esperienza, e per motivi sia di efficienza economica che di capacità amministrativa, gli autori propongono un programma universale basato sulla prova dei mezzi. Il RMG deve essere destinato in modo prioritario ai giovani, con alcune differenziazioni per categoria. In particolare:

- Diversamente dall'esperimento del reddito minimo d'inserimento, che, di fatto, non è altro che un'imposta negativa sul reddito, l'accesso al RMG dovrebbe essere condizionato ad una verifica del reddito e del patrimonio. Tale verifica risulta indispensabile dato che i beneficiari non sarebbero più circoscritti alla sola popolazione più giovane, i cui patrimoni sono in genere limitati.
- Dovrebbe essere prevista una maggiorazione per i figli a carico, in base sia all'età che al numero, i familiari disabili e le famiglie monogenitore.
- Il RMG dovrebbe sostituire tutte le prestazioni di indennità civile (assegno di assistenza, indennità di frequenza minore, pensioni di inabilità e indennità di accompagnamento), l'attuale assistenza sociale e i programmi per disabili a carattere non contributivo. Tutti questi programmi, tranne l'indennità di accompagnamento, sono basati sulla prova dei mezzi, e hanno tutti obiettivi meritevoli, degni di essere

perseguiti. Tuttavia, come molti altri programmi, si sono sviluppati in modo caotico; inoltre, su di loro si conosce ben poco. La proposta è quella di riunificare tutti questi programmi all'interno del RMG, prevedendo maggiorazioni per ciascuna categoria di beneficiari; in questo modo, le maggiorazioni per invalidi, soggetti non deambulanti e soggetti non autosufficienti, sarebbero condizionate alla prova dei mezzi.

- Il RMG dovrebbe sostituire le pensioni sociali e le integrazioni al minimo.
- Il lavoro *part time* e il lavoro occasionale rappresentano le principali fonti di impiego per una quota consistente di beneficiari del RMG. È, dunque, fondamentale che il RMG sia progettato in modo tale da incoraggiare queste forme di occupazione.
- Come il RMI, anche il RMG dovrebbe prevedere misure di «reintegrazione» e di «attivazione». È, comunque, necessario ricordare che strategie di attivazione generalizzate possono non essere efficaci per tutte le categorie di beneficiari. In particolare, deve essere prevista una chiara differenziazione delle misure di attivazione fra tre gruppi di beneficiari il RMG: i giovani, i disoccupati di lungo periodo e le madri single.
- Solo i genitori single con figli sotto i 6 anni dovrebbero essere esentati dal requisito di lavoro o dovrebbero soddisfare varianti specifiche designate per questa categoria di beneficiari.

4.5.2 *Gli incentivi condizionati all'occupazione (ICO)*

Un secondo approccio prevede, invece, la possibilità di incentivi monetari al lavoro, che, diversamente da un'imposta negativa sul reddito, hanno effetti positivi sulla partecipazione, se non altro del percettore principale di reddito.

Esistono due tipi di incentivi finanziari all'occupazione: un incentivo condizionato all'occupazione (ICO) e un sussidio al salario. Il primo è un sussidio all'offerta di lavoro, il secondo alla domanda. Gli ICO possono essere di due tipi:

- Crediti d'imposta condizionati all'occupazione (CICO).
- Sussidi condizionati all'occupazione (SCO).

L'idea fondante gli ICO è di sostenere i redditi di chi lavora. Di conseguenza, uno schema di ICO produce un effetto di reddito *positivo* sugli incentivi alla partecipazione, opposto a quello prodotto dal RMG. Due strade possono essere seguite

per ovviare a questo problema: restringere la titolarità al sussidio ad alcune categorie di beneficiari (come i disoccupati o i beneficiari del RMG di lungo periodo), oppure imporre un requisito di occupazione a tempo pieno per partecipare al programma.

Ma il nostro paese già possiede una propria versione degli ICO; si tratta degli assegni per il nucleo familiare (ANF), che sono percepiti dai lavoratori con figli a carico e si riducono col reddito ad un tasso crescente. Gli ANF sono offerti, in alcuni casi, anche ai disoccupati e ai pensionati, ma certamente non sono stati progettati per essere degli ICO¹¹⁷. Gli ICO da introdurre per l'Italia dovrebbero avere le seguenti caratteristiche:

- In combinazione con il RMG, sostituirebbero ANF, A3F¹¹⁸ e tutte le detrazioni per carichi familiari.
- Se gli ICO fossero strutturati come CICO, il credito d'imposta dovrebbe essere rimborsabile, cioè percepibile anche dai soggetti il cui debito fiscale fosse inferiore all'ammontare della detrazione concessa.
- Per migliorare le loro proprietà di *targeting*, gli ICO dovrebbero essere basati sul reddito complessivo, non solo sui redditi da lavoro.
- Gli ICO dovrebbero essere disponibili anche per i single. Per le famiglie con meno figli, si potrebbe tenere conto dei costi per le cure parentali attraverso 3 misure:
 - La regione d'ingresso e quella di uscita potrebbero essere calibrate in funzione del numero e dell'età dei figli.
 - Si potrebbe prevedere un credito d'imposta per i figli a carico che copra il 70% delle spese effettivamente sostenute per la cura dei figli, fino a un limite massimo predeterminato.
 - Un «credito d'imposta universale» per ogni figlio a carico.

¹¹⁷ Numerosi paesi anglosassoni possiedono sussidi o incentivi fiscali rivolti espressamente ad aumentare il reddito dei lavoratori poveri con figli: Stati Uniti, Gran Bretagna, Irlanda, e Australia hanno tutti una propria versione di questi schemi. Negli Stati Uniti, oltre ai CICO, esistono numerosi crediti d'imposta o deduzioni fiscali per i figli a carico. La *Dependent Exemption* è una deduzione dall'imponibile, che ovviamente riduce l'imposta dovuta di più per gli individui più abbienti. Il *Child Tax Credit* consiste in un credito d'imposta di \$1.000 per ciascun figlio (se la famiglia ha meno di tre figli), ridotto gradualmente, non rimborsabile; non possono quindi beneficiare di questo schema le famiglie con redditi non imponibili. Il *Dependent Care Credit* fornisce, invece, un credito d'imposta fino al 30% di alcune tipologie di spesa per i minori; anch'esso non è rimborsabile, quindi anche in questo caso ne sono beneficiarie solo le famiglie che sono soggette all'imposizione fiscale.

¹¹⁸ Gli A3F sono assegni per nuclei familiari con almeno tre figli a carico.

4.5.2.1 Effetti principali, vantaggi e svantaggi di uno schema di ICO

In teoria, l'introduzione di un CICO produce molti effetti sui tassi di partecipazione e sulle ore di lavoro di diverse categorie di individui. Si considerino in primo luogo, gli effetti sulle persone che vivono sole e sul percettore principale di reddito all'interno di una coppia. Per gli individui che attualmente non lavorano, sia l'effetto di reddito che quello di sostituzione contribuiscono a favorire la partecipazione alla forza lavoro. Per gli individui che, invece, già lavorano, e che hanno un reddito che gli permette di usufruire del CICO (*windfall beneficiaries*¹¹⁹), gli incentivi dipendono sostanzialmente dal livello dei redditi da lavoro. Se, infatti, sono nella regione in cui cominciano a beneficiare dei CICO (regione d'ingresso), gli effetti di reddito e di sostituzione sulle ore di lavoro si muovono in direzioni opposte; se, invece, sono nella regione in cui gradualmente si riduce il credito d'imposta (regione d'uscita), entrambi gli effetti causano una minore offerta in termini di ore di lavoro, nonostante tali incentivi siano in parte limitati dal progressivo aumento dell'aliquota fiscale, e siano, dunque, abbastanza piccoli. Per finire, gli individui con un reddito che non dia loro la possibilità di ricevere il credito d'imposta potrebbero decidere di sostituire il tempo libero al lavoro e potrebbero, dunque, ridurre le ore di lavoro al fine di beneficiare il credito d'imposta (*opt-in beneficiaries*¹²⁰). Si consideri ora il partner del percettore principale di reddito all'interno di una coppia: poiché la persona di riferimento già lavora, il CICO, in virtù dell'incremento del reddito familiare derivante alla detrazione, ha un chiaro effetto di reddito negativo sulla partecipazione alla forza lavoro del partner. Qualora lavorasse anche il secondo percettore di reddito, gli effetti sulle ore lavorate sarebbero simili a quelli per la persona di riferimento.

Un vantaggio dei CICO – vantaggio considerevole data la situazione macroeconomica attuale – è che essi non aumentano la spesa pubblica. Un secondo vantaggio è che lo schema potrebbe essere amministrato attraverso il sistema fiscale, non richiedendo, dunque, grandi sforzi nella creazione di nuove reti amministrative.

¹¹⁹ I *windfall beneficiaries* sono individui che possono beneficiare di un beneficio assistenziale senza modificare il loro comportamento lavorativo rispetto a prima dell'introduzione del beneficio.

¹²⁰ Gli *opt-in beneficiaries* sono soggetti occupati che possono ottenere un beneficio modificando le ore lavorate rispetto a prima dell'introduzione del beneficio.

Quest'ultimo aspetto, nel caso specifico italiano, potrebbe anche rivelarsi un *handicap*: affinché i CICO funzionino efficacemente, è, infatti, necessario che sia previsto un meccanismo celere di rimborsi; cosa che non appare realizzabile in Italia, almeno nel futuro immediato: è, infatti, noto che l'amministrazione fiscale è particolarmente lenta e macchinosa nel rimborso dei crediti.

Un primo vantaggio degli SCO è che possono essere ricevuti periodicamente, a più riprese nel corso dell'anno, rendendo quindi più evidente la stretta connessione fra impegno lavorativo e trasferimento. Un secondo vantaggio degli SCO è la possibilità di limitare alcuni problemi che i CICO potrebbero avere in un paese come il nostro, in cui il tasso di evasione fiscale è, di per sé, molto elevato. Deve essere comunque ricordato che il RMG è garantito, di fatto, anche ai lavoratori impiegati nel sommerso, sostanzialmente con una ritenuta dello 0% (per definizione, infatti, i lavoratori nel sommerso non dichiarano il proprio reddito da lavoro). Anche i CICO potrebbero, quindi, creare incentivi all'emersione – o, comunque, essere parziali rispetto alla partecipazione nel settore informale.

In Italia, la scelta fra SCO e CICO dovrebbe quindi essere condotta soltanto sulla base di considerazioni riferite al settore formale. Attualmente, gli ANF sono pagati dal datore di lavoro e rimborsati dall'INPS. La scelta fra SCO e CICO dovrebbe essere presa in considerazione dei progressi raggiunti nella velocizzazione del processo di rimborso. Se il rimborso non fosse ottenibile nell'arco di un anno (attualmente il periodo di attesa è di circa due anni), sarebbe preferibile continuare ad affidarsi agli attuali meccanismi, preferendo i sussidi ai crediti d'imposta.

4.5.2.2 *Sussidi al salario*

In alternativa agli ICO si può pensare ad un sussidio al salario dei lavoratori a bassa remunerazione¹²¹. Consideriamo due possibili alternative:

- Sussidio all'occupazione pagato al datore di lavoro.
- Riduzione dei contributi sociali pagati dal datore di lavoro.

¹²¹ Uno schema di ICO e un sussidio al salario non sono misure che, necessariamente, si escludono a vicenda. In pratica, tutti i paesi che hanno degli ICO possiedono un sussidio al salario, anche se quest'ultimo risulta spesso strutturato in modo piuttosto frammentato, e l'integrazione dei due schemi non è, il più delle volte, ben formulata.

La prima misura può essere articolata in modi differenti: attraverso un credito d'imposta, oppure un sussidio proporzionale ad una quota del salario complessivo annuo, oppure ancora un sussidio in forma fissa. Diverso può essere anche il target dello strumento: lavoratori a basso salario, i disoccupati, i giovani, e coloro che dipendono dal welfare. La seconda misura – una riduzione degli oneri sociali per i lavoratori a basso salario – è stata sostenuta, fra gli altri, da Dreze e Malinvaud e da Phelps. Il funzionamento dei due tipi di sussidio è simile.

Come gli SCO, entrambi i sussidi al salario sono poco noti in Italia: nel 1999, solo lo 0,35% del PIL era speso per i vari tipi di incentivi alla creazione del lavoro, principalmente, riduzione di oneri fiscali, con effetti su circa 1.800.000 individui.

L'evidenza sugli effetti di queste misure è limitata, e non particolarmente incoraggiante. In particolare, i sussidi ai datori di lavoro che assumono lavoratori iscritti nelle «liste di mobilità» non sembrano aver stimolato flussi addizionali in uscita dalla disoccupazione, né nelle regioni settentrionali, né tanto meno in quelle meridionali. Uno dei problemi è rappresentato dall'esistenza di troppi sussidi sovente in concorrenza fra loro. La partecipazione a questi schemi è, abitualmente, bassa, soprattutto a causa del disordine amministrativo che li caratterizza.

Tito Boeri e Flavio Perotti propongono un sussidio al salario che ricalchi lo schema di maggior successo, almeno in termini di partecipazione, della recente esperienza europea: l'olandese *Special Reduction of Contributions Program*. Il sussidio salariale che si vuole proporre debba avere le seguenti caratteristiche:

- Permanenza.
- Erogazione immediata a favore del datore di lavoro.
- Un'amministrazione snella: l'unico criterio per determinare l'accesso dovrebbe essere il salario.
- Sostituire l'attuale vasta gamma di sussidi diretti e indiretti presenti nel nostro sistema; il nuovo sussidio non dovrebbe poi privilegiare alcun settore specifico.

4.5.3 Il salario minimo (SM)

Un elemento importante dell'insieme di riforme proposto in questa sede è un salario orario minimo garantito per legge (SM), che copra tutti i lavoratori indipendentemente dal settore di appartenenza.

Per comprendere gli effetti probabili di un salario minimo nel contesto italiano, è necessario ribadire una delle principali caratteristiche del nostro mercato del lavoro.

Come noto, l'elevato livello di compressione della struttura salariale è determinato dalla vasta copertura di cui gode il sistema di contrattazione collettiva. Di fatto, tale estensione è operata per mezzo della giurisprudenza, data la prassi di considerare come riferimento nella determinazione del «salario equo» in caso di contenzioso, proprio il SM stabilito dalla contrattazione collettiva del settore. Il salario minimo, in questi casi, offrirebbe un nuovo punto di riferimento alla giurisprudenza, incoraggiando una maggiore dispersione fra regioni nei salari di imprese operanti nel medesimo settore.

Comprensibilmente, il SM potrebbe anche avere l'effetto opposto, cioè porre un freno alla dispersione salariale stessa, dal momento che stabilisce un limite inferiore alla distribuzione dei guadagni. Per evitarlo il SM dovrebbe essere stabilito in corrispondenza di un livello «sufficientemente» basso. In questo modo un salario minimo garantito per legge incoraggerebbe il deceleramento della contrattazione collettiva e, con essa, un legame più stretto fra salari e competitività.

In definitiva, un sistema di contrattazione più decentrato è un importante preambolo per l'emersione dal sommerso. Ed è proprio in quest'ambito che il SM può influire positivamente con gli SCO. Le ragioni sono molteplici. La prima è che il mercato del lavoro possiede un settore informale di dimensioni considerevoli; questo implica che la diffusione del lavoro a bassa retribuzione sia più ampia, e i potenziali effetti positivi anti-povertà degli SCO maggiori di quanto non faccia pensare la semplice considerazione dei lavoratori occupati nel settore formale. La seconda ragione è che, minando la tenuta del sistema di contrattazione centralizzato, l'introduzione del SM aumenterebbe la dispersione retributiva nella parte inferiore della distribuzione dei salari, il che è un prerequisito per il buon funzionamento degli SCO. Un terzo motivo a sostegno dell'introduzione di un SM si fonda su condizioni puramente distributive, comuni anche agli SCO e ai sussidi al salario. Gli SCO riducono il «salario di riserva»

dei lavoratori e ciò si traduce anche in una riduzione del salario di mercato; l'imposizione di un salario minimo impedisce che gli SCO vadano a beneficio esclusivo del datore di lavoro.

4.5.4 I sussidi all'occupazione (SD)

A differenza degli altri paesi membri dell'UE, i sussidi all'occupazione e l'assistenza sociale in Italia non raggiungono prioritariamente gli individui con basso reddito. La selettività perversa operata dal nostro sistema di sostegno al reddito dei disoccupati è il frutto di restrizioni nell'accesso ai trasferimenti che non hanno alcuna giustificazione economica e che vanno a esclusivo vantaggio dei lavoratori nei settori storicamente a più alto tasso di sindacalizzazione e nelle grandi imprese.

È necessario auspicare per l'Italia un sistema di sussidi di disoccupazione che abbia il carattere dell'universalità, nel senso che tutti i lavoratori dipendenti che perdono il posto di lavoro vi possano accedere, indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa o dal settore in cui operano. Di seguito sono illustrate le caratteristiche del sistema che è più appropriato per il nostro paese:

- I sussidi di disoccupazione devono essere generalizzati anche al segmento di forza lavoro non sindacalizzata, prevedendo una componente assicurativa (con trasferimenti il cui ammontare e la cui durata vengono definiti in base al periodo contributivo e al salario precedentemente percepito) e una componente assistenziale (con durata e ammontare fissi).

- La componente assicurativa – l'assicurazione contro la disoccupazione – dovrebbe fornire un'indennità del 65% dell'ultimo salario per i primi 6 mesi di disoccupazione, poi ridotta progressivamente al 50% - corrisposta per un periodo determinato in funzione della durata della storia contributiva individuale e, comunque, non superiore ai 18 mesi. Essendo il sussidio basato su un calcolo attuariale dei contributi, la riscossione di questa componente prescinde dal livello di reddito dell'individuo e non è dunque vincolato al superamento di una «prova dei mezzi».

- Un'assistenza alla disoccupazione, di importo fisso, di cui siano beneficiari i disoccupati di lungo periodo che abbiano accumulato un'anzianità d'impiego sufficientemente lunga da poter accedere all'assicurazione contro la disoccupazione

per il periodo massimo da essa previsto¹²². L'obiettivo è raggiungere la frazione sempre più crescente di disoccupati con più di 50 anni di età, le cui opportunità d'impiego sono scarse. Dato il suo carattere di strumento residuale, l'assistenza alla disoccupazione dovrebbe avere una breve durata. Ad esempio, si potrebbe stabilire all'inizio una durata di 6 mesi, il che significa che la sequenza assicurazione-assistenza garantirebbe un sussidio per almeno due anni.

- Questo sistema dovrebbe sostituire tutti gli strumenti attualmente vigenti che forniscono sostegno al reddito dei disoccupati¹²³, che potranno continuare a essere erogati nell'ambito di schemi assicurativi a contribuzione volontaria, autofinanziati dalle imprese e dai lavoratori a livello di categoria o di regione. Questa riforma contribuirà a ridurre il tasso di rimpiazzo offerto ai disoccupati provenienti dal segmento sindacalizzato, e, conseguentemente, a rafforzare gli incentivi alla partecipazione degli ICO.

Le proposte di riforma appena illustrate hanno il pregio di presentare importanti interazioni positive con le riforme del sistema pensionistico e dei regimi di protezione dell'impiego¹²⁴. Inoltre, queste riforme rafforzerebbero gli incentivi ad una maggiore durata della vita lavorativa introdotti con la riforma delle pensioni pubbliche e, più in particolare, con l'adozione del metodo contributivo, che stabilisce l'importo della pensione in base alla lunghezza del periodo in cui sono stati versati i contributi agli enti previdenziali.

4.5.5 Pensioni ai disabili e agli invalidi

L'attuale configurazione delle pensioni ai disabili e agli invalidi è sostanzialmente corretta. Tito Boeri e Flavio Perotti, però, propongono semplicemente due leggere modifiche: i due strumenti dovrebbero essere riuniti in un unico schema, come prima del 1984, e ponderati in base al grado di invalidità.

La spesa totale per questi due strumenti, in passato, è cresciuta molto a causa di un'interpretazione molto disinvolta dei criteri di titolarità; ciò ha consentito, di fatto, che questi schemi si trasformassero in una forma di pensionamento anticipato, specie

¹²² 18 mesi.

¹²³ Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria e Straordinaria, le liste di mobilità e i sussidi ordinari di disoccupazione.

¹²⁴ Normative sui licenziamenti individuali e collettivi.

nelle regioni del Sud. I controlli sono divenuti più rigidi negli ultimi anni, ma le possibilità di interventi efficaci sugli attuali beneficiari sono scarse dal numero elevato di contenziosi amministrativi. Le nuove proposte di modifica degli ammortizzatori sociali avranno anche una ricaduta positiva sul ruolo delle pensioni agli invalidi e ai disabili perché permettano di sostituire strumenti impropri con misure di sostegno al reddito dei disoccupati volte a facilitare il loro reinserimento nella vita attiva.

Capitolo 5

CHIARA LUBICH E L'ECONOMIA DI COMUNIONE: UN NUOVO MODO DI FARE BUSINESS – RIFLESSI SUL WELFARE STATE CON AL CENTRO L'UOMO –

«A differenza dell'economia consumista,
basata su una cultura dell'avere,
l'economia di comunione è l'economia del dare.
Ciò può sembrare difficile, arduo, eroico.
Ma non è così perché l'uomo fatto a immagine di Dio,
che è Amore,
trova la propria realizzazione proprio nel dare.
Questa esigenza è nel più profondo del suo essere,
credente o non credente che egli sia.
E proprio in questa constatazione,
suffragata dalla nostra esperienza,
sta la speranza di una diffusione universale dell'economia di comunione»¹²⁵.

Chiara Lubich

5.1 Chiara Lubich e il suo carisma del dono

Durante la Seconda guerra mondiale, Chiara Lubich (1920-2008) ha fondato a Trento il **Movimento dei Focolari** con l'obiettivo di realizzare gli ideali di unità fra le persone e di ecumenismo. Una scuola di pensiero radicale che ha dato vita ai primi esperimenti di **economia di comunione**: imprese che in parte reinvestono gli utili in azienda, in parte li donano agli indigenti. Secondo l'economista italiano Luigino Bruni¹²⁶, l'economia di comunione, originata da un'intuizione del 1991 di Chiara

¹²⁵ Rocca di papa, 10 novembre 1991.

¹²⁶ Attualmente Luigino Bruni è professore associato di Etica ed Economia presso la Facoltà di Economia, Università di Milano - Bicocca e docente incaricato sulla cattedra di Economia Politica all'Istituto universitario *Sophia* di

Lubich, non è “cosa altra” rispetto alla cultura economica prevalente. *«La teoria neoclassica – dice – è povera sotto il profilo antropologico, ma è elastica. Dunque, è possibile rendere più complessi i suoi elementi basilari: per citare un caso, la funzione di utilità può essere arricchita con le specificazioni di utilità pubblica e di utilità personale»*. L’economia di comunione è un progetto con cui si vuole realizzare una società senza più poveri, attraverso un nuovo stile di agire economico. Il povero diventa protagonista del progetto e lo si incoraggia ad uscire dalla propria povertà, verso un futuro più sostenibile.

Durante un viaggio in Brasile nel 1991 Chiara Lubich si recò a San Paolo e affermò lei stessa in occasione dell’inaugurazione del Polo Lionello: *«Avevamo visitato più volte la città di San Paolo in Brasile ma, un giorno del 1991, l’abbiamo vista in quel suo paradosso, che ci ha fortemente impressionato e scandalizzato: una selva di grattacieli, regno dei ricchi, con, attorno, “corona di spine”, un’infinità di favelas, regno dei poveri. Una circostanza, un paradosso, attraverso il quale Dio chiamava anche a noi a fare qualcosa»*. Un’osservazione che dà vita ad un’ispirazione.

Durante quel viaggio la Lubich matura l’idea che è necessario vivere e diffondere una nuova cultura, quella del dare e del condividere, per dare vita a quel progetto che contribuisca a ristabilire il divario tra ricchi e poveri. Questa **cultura del dare**, posta alla base anche delle scelte imprenditoriali, può, infatti, generare un nuovo agire economico che porta le aziende, pur inserite nel mercato, a contribuire alla realizzazione di un mondo più giusto, più equo, più solidale. Nasce così il progetto **Economia di Comunione**¹²⁷ (Edc) che coinvolge oggi oltre 800 imprese di produzione e servizio inserite nel mercato nei cinque continenti, 200 delle quali in Italia con 3.000 addetti¹²⁸, allo scopo di costruire e mostrare una società umana dove, ad imitazione della prima comunità di Gerusalemme, “nessuno tra loro è indigente”.

Loppiano (FI). È anche membro del comitato etico di **Banca Etica**, coordinatore mondiale del **progetto Edc** e direttore della collana “*Idee/Economia*”, Editrice Città Nuova, Roma.

¹²⁷ La fondatrice dei Focolari si rivolge in modo specifico al mondo imprenditoriale, all’impresa. Propone un agire economico che coniughi economia e comunione, ispirato ad una nuova cultura, “la cultura del dare” antidoto alla “cultura consumista dell’avere”. La novità: suscitare aziende che “producano per condividere” destinando una parte degli utili ai più poveri, una parte alla promozione della cultura di condivisione ed un’altra parte per sostenerne lo sviluppo dell’azienda stessa. Questa idea rimbalza in tutto il mondo ed oggi sono oltre 700 le aziende produttive e di servizi che hanno raccolto questa sfida, alcune costituendosi appositamente, altre orientando all’economia di comunione il proprio operare. Infatti, l’intero stile di agire economico, di gestione aziendale e di aiuti agli indigenti è ispirato alla comunione, alla reciprocità.

¹²⁸ Bricco (2010).

Le imprese sono l'asse portante del progetto. Queste si impegnano liberamente a mettere in comunione i profitti secondo tre scopi e con pari attenzioni:

- Sostenere, attraverso progetti condivisi basati sulla reciprocità, la sussidiarietà e la comunione, lo sviluppo di persone e di comunità che si trovano in situazioni di povertà.
- Diffondere la cultura del dare e della reciprocità, pre-condizione dello sviluppo integrale e di un'economia e società fraterna e solidale.
- Sviluppare l'impresa, creando posti di lavoro e ricchezza, orientando l'intera vita intra ed extra aziendale verso il bene comune.

Inoltre, questo progetto dà vita a poli produttivi nelle cittadelle¹²⁹ del **Movimento dei Focolari**, con il fine di mostrare un distretto industriale *sui generis*, laboratorio vivo di un'economia di comunione.

Dov'è la novità? L'Economia di Comunione nasce da una spiritualità di comunione, espressione del carisma dell'unità nella vita civile; coniuga efficienza e fraternità; punta sulla forza della cultura e della spiritualità per cambiare i comportamenti economici; non considera i poveri principalmente come un problema, ma come una risorsa preziosa per il **bene comune**! Le aziende che liberamente aderiscono al progetto si impegnano a suddividere l'utile in tre parti:

- Una parte resta in azienda per il suo sviluppo e sostegno.
- Un'altra per formare "uomini nuovi" e diffondere la "cultura del dare" e della reciprocità, senza la quale non è possibile realizzare un'Economia di Comunione.
- Una terza va a sostituire un fondo speciale di solidarietà per aiutare le persone svantaggiate, sovvenendo ai bisogni di prima necessità.

Sull'importanza di suddividere l'utile in tre parti l'economista Stefano Zamagni afferma che chi decide di aderire al progetto Edc, decide di essere competitivo. Infatti, egli si esprime così: *«Oggi per essere competitivi bisogna innovare. Ora, quando il lavoratore vede che la propria impresa è in grado di unire efficienza e solidarietà dà il meglio di sé, è più motivato e più innovativo. Il suo sforzo lo fa volentieri perché vive bene il suo lavoro. Ecco perché le imprese Economia di Comunione hanno successo e*

¹²⁹ Sin dal 1962 Chiara Lubich, ad Einsiedeln in Svizzera, guardando dall'alto di una collina il complesso di una delle abbazie che nei secoli erano state centri propulsori di civiltà, aveva intuito la possibilità che, dal Movimento potessero sorgere piccole città moderne composte di scuole, case, industrie -città/pilota -per un mondo nuovo, la cui legge fosse quella del Vangelo, l'amore reciproco.

riescono a sostenere gli alti costi di produzione dovuti al fatto che non sfruttano i lavoratori, non evadono le tasse e non inquinano.».

Nel 2009, il progetto Edc ha gestito € 1.418.164,70: per il 48% sono costituiti da utili delle imprese (€ 739.753,83), per il 52% sonodonazioni personali (€ 678.420,87).

Gli utili delle imprese sono andati per il 51% alle attività di formazione di un'umanità nuova (soprattutto dell'Università *Sophia*), per il 46% in aiuti agli indigenti, il 3% sono costi di amministrazione. I fondi contro la povertà riguardano per il 72% progetti di scolarizzazione (€222.900,00), per il 16% attività produttive e per il 12% sostegni al reddito, spese mediche e per la casa.

5.2 La divisione dei profitti rivolta agli imprenditori sociali

Gli imprenditori che operano nel progetto Edc sono imprenditori chiamati a vivere nella povertà. Una povertà che non è solo distacco spirituale, ma molto di più. C'è il distacco dal suo ruolo, dal potere, e, preferibilmente, da certi beni di comfort anche quando tutti i suoi colleghi li considerano normali.

La proposta di divisione dei profitti lanciata da Chiara Lubich nel 1991 non è rivolta a persone generiche, ma a persone che già condividevano la cultura del dare.

Persone che già cercavano di farsi sante, praticando laddove le circostanze della vita e del lavoro le avevano poste, l'agape, l'amare per primi nella speranza, senza pretese che l'altro ricambi. Persone che agivano così per attirare quella presenza di Dio tra gli uomini che è stata promessa quando l'amore reciproco si realizza. Ella aveva chiesto di far nascere accanto alle cittadelle del movimento, con il contributo di tutti, poveri ma tanti, aziende affidate ai più esperti fra loro che dessero lavoro ai loro abitanti e producessero utili per aiutare ad uscire dalla loro condizione gli indigenti loro prossimi. Nel suo invito era quindi implicito che in tali aziende si sarebbe dovuta vivere la comunione, tra lavoratori, con fornitori, clienti e concorrenti, nel rispetto dei diritti di ciascuno, delle leggi dello Stato e della salvaguardia dell'ambiente.

Proponeva quindi un modo di fare impresa che nelle nazioni in cui tali comportamenti non sono inusuali rende problematico anche solo realizzare l'equilibrio economico: ella credeva però che esse avrebbero invece addirittura realizzato profitti, perché aveva sperimentato che vivendo la cultura del dare interviene la Provvidenza:

ella non vedeva perché questo non sarebbe dovuto capitare anche per le aziende ed addirittura per le nazioni.

Al progetto Edc hanno aderito però anche aziende che operano in mezzo al mondo, lontane dalle cittadelle, anzi esse sono la stragrande maggioranza: si tratta di aziende “in cammino”, che cercano di vivere sempre più la comunione al loro interno e nel loro territorio, collegate idealmente con tutte le aziende e con i poli delle cittadelle.

Esse con tutti i loro limiti sono molto preziose, perché operando per quanto riescono con questo stile in mezzo al mondo, rappresentano come un piano inclinato che collega l’economia di oggi con l’economia fraterna. La loro testimonianza nella società raggiunge già in qualche modo gli obiettivi del progetto: contaminando con la cultura del dare i loro interlocutori, esse in qualche modo li formano. Esse poi quando offrono un lavoro perché trovi un posto nella società il disoccupato o il disabile loro vicino, già aiutano gli indigenti. Parlando con i loro imprenditori e lavoratori ci si accorge che essi spesso sentono di non poter dimenticare il loro prossimo, e per questo vi sostengono iniziative per la formazione alla cultura del dare: a volte poi si imbattono per vie diverse in situazioni di disagio sociale in altre nazioni e si coinvolgono in aiuti diretti anche molto importanti. Per rispondere a tutto questo utilizzano ricchezza che non sarà distribuita ai soci: anch’essa è in qualche modo un profitto utilizzato per gli scopi del progetto. Non è sempre facile misurarla, ma per una rappresentazione più corretta dovremmo però arrivarci: in un caso in cui si è provato a calcolarla, ci si è accorti che la ricchezza distribuita dall’azienda in queste direzioni era sette volte maggiore degli utili versati per il progetto Edc. Questi ultimi sono quindi solo la punta dell’iceberg di questa nuova economia; una punta che però speriamo emerga sempre di più, perché gli utili espressamente destinati secondo l’invito di Chiara Lubich hanno la particolare preziosità.

5.3 Le radici del fenomeno “Economia di Comunione”

Come abbiamo visto, nel 1991 si fa strada l'economia di comunione. Ma questo fenomeno è simile all'**economia del dono**. L'economia del dono è una forma economica basata sul valore d'uso degli oggetti e delle azioni. Per valore d'uso, classicamente si intende la capacità di un bene o di un servizio di soddisfare un dato fabbisogno, o *tout-court* il suo valore di utilità.

L'economia del dono si contrappone all'economia tradizionalmente intesa, definita **economia di mercato** o economia mercantile¹³⁰, la quale si basa invece sul valore di scambio o valore commerciale. Si potrebbe anche parlare di *economie del dono* al plurale, visto che non esiste un modello prefissato di economia del dono. Spesso parlando di dono si hanno in mente epoche remote o popoli arcaici dove ancora non esisteva la monetizzazione. In realtà, come ci propone Marcel Mauss nel suo “*Saggio sul dono*”, il dono sopravvive tranquillamente anche nella nostra economia e se solo si vuole vederlo non è affatto difficile riconoscerlo. Una buona sintesi del carattere del dono può essere espressa da Jacques T. Godbout: «*Definiamo dono ogni prestazione di beni e servizi effettuati, senza garanzia di restituzione, al fine di creare, alimentare o ricreare il legame sociale tra le persone*»¹³¹.

Riprendendo il pensiero di Mauss, che a conclusione dei suoi studi giungeva all'estensione del concetto di dono a tutte le società arcaiche, Godbout arriva ad affermare l'attualità dell'economia del dono che, passando attraverso vari studi, è in realtà talmente radicata nell'animo umano da non essere quasi più evidenziabile se non prestandoci attenzione.

Afferma anzi che oggi nulla può funzionare e crescere se non nutrito dal dono, ad iniziare dalla stessa vita umana, il cui inizio è proprio un atto di dono all'interno di un nucleo familiare (legittimo o illegittimo che sia). Probabilmente anche la stessa amministrazione pubblica o le aziende non potrebbero restare sul mercato se il loro “motore umano”, i salariati, non dessero sul lavoro più del corrispettivo del proprio salario. In estrema sintesi, per Godbout l'economia del dono non solo esiste ancora, ma

¹³⁰ L'economia di mercato, come mostrano l'esperienza storica e la scienza economica, appare una forma d'interazione profondamente consona alla natura umana. Secondo una riflessione filosofica, ciò è conseguenza del fatto che essa ha un fondamento antropologico, che è all'origine della sua stessa utilità ed efficacia (Toso, 2010, p. 39).

¹³¹ Come ben argomentato da Godbout nel suo “*Lo spirito del dono*” l'economia del dono continua ad esistere parallela alla cosiddetta economia di mercato che pare permeare le nostre vite (Godbout, 2002).

sarebbe anche il motore su cui può crescere l'altra economia (Stato e mercato) che ne ha bisogno, in quanto dono, inteso come sistema, non è altro che il propulsore del sistema sociale: ne permette l'esistenza e la riproduzione. Ed il sistema dei rapporti sociali non può essere ricondotto ai soli interessi economici e di potere. La tradizione di pensiero che vede esistere solo la dicotomia Stato - mercato come unici sistemi di azione sociale, è in realtà profondamente limitante: nessuno vive solo di/nel mercato o di/nello Stato. In realtà Stato e mercato possono rappresentare i luoghi in cui si estrinseca la socialità secondaria e ricordare quindi che prima ancora di assolvere le funzioni economiche, politiche o amministrative, l'uomo deve essere costituito come persona sociale e questo avviene nella sfera della socialità primaria, dove si stringono quei rapporti interpersonali che ci danno un'identità e ci fanno persona.

L'economia del dono è basata sull'analisi di società nei tempi passati considerate "primitive", ovvero di comunità economicamente autosufficienti, che producono da sole gran parte di ciò di cui hanno bisogno (tipicamente per quanto riguarda agricoltura ed allevamento), e che si affidano all'economia mercantile solo per quei pochi prodotti che non riescono a produrre direttamente, scambiando o rivendendo le eccedenze (non necessariamente materiali).

Un tipico esempio di economia del dono è la **pratica del Potlatch** dei nativi americani del Nord-Est, in cui venivano scambiati o distrutti (nel senso di sottratti al circuito economico) beni di lusso, al fine di rafforzare le relazioni gerarchiche tra gruppi e persone oppure quella del **Kula** degli abitanti delle isole Trobriand.

Che il dono non sia la terza gamba di un discorso puramente economico tra "mercato e Stato", ma la base della costruzione di un sistema sociale, è dimostrabile guardando ai paesi in difficoltà del sud e dell'est del mondo, dove né il mercato né lo Stato riescono a reggere ed è proprio la rete dei rapporti interpersonali (quella mantenuta dal dono) a permettere la sopravvivenza.

Nell'economia di mercato, che si ispira all'avere più che al dare, la forma che più si avvicina all'economia del dono (del dare) la si trova nell'Economia di Comunione.

Questa particolare forma, che prevede un'inusitata attenzione alle relazioni con i soggetti sia all'interno sia all'esterno dell'impresa, destina $\frac{1}{3}$ del risultato d'esercizio al consolidamento aziendale, un terzo all'azione dell'opera nel mondo ed un terzo ad interventi umanitari.

5.4 L'importanza dell'economia di comunione secondo Benedetto XVI

Economia di comunione ed economia del dono si rifanno a un pensiero che, oltre alla teoria economica, ha un rapporto diretto con la tradizione teologico - filosofica.

Non a caso Papa Benedetto XVI ha citato l'economia di comunione nell'enciclica *Caritas in veritate*, affermando al numero 36 la necessità di arrivare a una «progressiva apertura, in un contesto mondiale, a forme di attività economica caratterizzate da quote di gratuità e di comunione» e citando «il variegato mondo dei soggetti della cosiddetta economia civile e di comunione». Il concetto di carità nella verità, infatti, in questo contesto diventa la forza propellente di una nuova economia, ove le varie attività economiche, la finanza, il libero mercato, le istituzioni private e pubbliche, l'imprenditorialità, al proprio interno e nei rapporti esterni, sono chiamate a strutturarsi in termini relazionali più equi, improntati anche nella logica della gratuità, della reciprocità fraterna, che sono espressione della fraternità.

L'Economia di Comunione è un esempio di impresa che è riuscita a unire la produzione del reddito alla sua redistribuzione. Mostra che è errato il convincimento secondo il quale, nel mondo dell'impresa, si deve guardare solo all'efficienza mentre, per la dimensione sociale, si deve invocare l'intervento dello Stato.

L'Economia di Comunione non è il solo modello di impresa che coniuga efficienza e solidarietà: le cooperative, per esempio, sono nate nell'Ottocento con questi obiettivi e oggi ci sono le imprese sociali ed esperimenti di produzione tra pari.

La novità più rilevante dell'enciclica *Caritas in veritate* per la teoria e la prassi economica contemporanee è l'affermazione che la **reciprocità** e la **gratuità** sono principi fondativi anche per l'economia e per il mercato. E non solo per il mercato *non profit*, per il volontariato o l'economia sociale, ma per l'intera vita economica ordinaria, dalle banche alle imprese multinazionali. Si tratta di una tesi che può suonare rivoluzionaria, davanti alla quale è legittimo chiedersi se abbia un fondamento teorico. Poter rispondere affermativamente a questa domanda richiede prima di tutto di sgombrare il campo teorico da interpretazioni scorrette, o quantomeno parziali, dei concetti di reciprocità e gratuità. Infatti, l'uso corrente di questi termini, e quello che ne fa la scienza economica in particolare, è certamente diverso da quello che ritroviamo nella CIV. Solo dopo aver discusso criticamente queste categorie sarà possibile

comprendere in quale senso e per quali ragioni esse possono trovare un ruolo significativo nell'attuale economia di mercato¹³².

5.4.1 La reciprocità

Per chiarire il concetto di reciprocità, prendiamo le mosse da un articolo che ha suscitato un certo scalpore, pubblicato qualche anno fa in una delle più autorevoli riviste di teoria economica¹³³. Gli autori, due noti economisti statunitensi, presentavano una teoria della reciprocità che sosteneva che una persona altruista dovrebbe scegliersi come *partner* una persona indifferente e non altrettanto altruista, e fornivano questa ragione: «Un altruista sarebbe rattristato dal basso livello di felicità del proprio partner. Ma, se anche quest'ultimo si preoccupa per il proprio partner, ecco che sarebbe a sua volta in pena per il fatto di averlo reso infelice». In altre parole, secondo questa teoria della reciprocità, se il benessere di una persona (A) dipende anche dal benessere dell'altra (B), e se il benessere di B dipende da quello di A, quando A sta male B soffre per questo, e ciò fa sì che A stia ancora peggio per il fatto che B soffra per lui, e così via, in una spirale crescente di sofferenza. L'indicazione strategica contenuta in questa teoria è che se si vuole evitare di soffrire troppo nei momenti difficili, è necessario scegliersi *partner* ai quali non si interessa troppo, in modo che questi meccanismi non si inneschino.

Che cosa non funziona allora nel modo di trattare la reciprocità nella teoria di Bernheim e Stark? E, in generale, che cosa non funziona nella maggior parte dei modelli teorici che oggi trattano la reciprocità nelle scienze sociali, che si basano sostanzialmente sulla stessa ipotesi? Forse il punto debole di tutto l'impianto è voler trattare la reciprocità come una questione di preferenze individuali, quando in realtà essa è primariamente una relazione e non una somma di preferenze individuali.

Per studiare correttamente la reciprocità sarebbe necessario un linguaggio, anche matematico, in grado di descrivere relazioni e non solo preferenze e scelte di individui: se la reciprocità arriva in un secondo momento, la relazione sarà sempre necessariamente strumentale. Un tentativo importante in tale direzione è la teoria della

¹³² Bruni (2010 b).

¹³³ Bernheim e Stark (1988), n. 5, pp. 1034-1045.

«*we rationality*» (razionalità del noi)¹³⁴ sviluppata da economisti come Robert Sugden, Michael Bacharach, Alessandra Smerilli e altri, che tenta di leggere la relazione come un dato primitivo, senza rinunciare – e qui sta il punto – al primato della persona per un indistinto olismo o un astratto «noi».

Vi è poi un secondo elemento problematico nella teoria attuale della reciprocità: la dimensione di socialità genuina presente in un comportamento di reciprocità è misurata semplicemente attraverso il sacrificio dei benefici «materiali» per premiare o punire l'altro a proprie spese. Con ciò non si vuole sostenere che il sacrificarsi per punire o premiare altri non svolga una funzione civile – si pensi a chi rimprovera a proprio rischio chi butta cartacce per strada –, ma anche in questo caso l'attenzione va ai comportamenti individuali, perdendo di vista che la reciprocità è un rapporto.

Queste teorie della reciprocità restano sostanzialmente individualiste, sebbene con contenuti dell'azione individuale di tipo altruistico o pro-sociale. Come conseguenza, la reciprocità è intesa unicamente come «scambio di doni»: solo questa è considerata reciprocità vera o autentica, mentre le altre forme di scambio dei contratti, dei mercati, dell'economia cosiddetta «normale» vengono definite **reciprocità cattiva**, perché non disinteressata e non altruistica.

Buona parte del pensiero comunitarista oggi si muove in questa direzione, rifacendosi al pensiero di Aristotele come capostipite di tale tradizione¹³⁵. Peccato che Aristotele non la pensasse affatto così: per lui la reciprocità, l'*antipeponthós*, nell'*Etica Nicomachea* era il «legame sociale», ciò che tiene assieme la vita della *polis*, una reciprocità che nella sua visione si estende dalle relazioni di mercato fino all'amicizia (*philia*) di virtù. La reciprocità quindi è molto più del solo scambio di doni, che certamente è una forma di reciprocità, ma non l'unica.

Soprattutto, il dono non va considerato, in linea di principio, in contrasto con la reciprocità (dove si dà e si riceve) e con le varie forme di reciprocità economica che si vivono nelle imprese, nei contratti, nei mercati. Se così fosse, saremmo incapaci di comprendere fenomeni civilmente importanti, e non a caso citati nell'enciclica, quali il

¹³⁴ Si tratta di una serie di teorie che puntano a sviluppare una concezione della razionalità in cui l'agente si percepisce non come individuo ma come membro di un gruppo, e quindi valuta le alternative sulla base delle conseguenze per il gruppo, inquadrando la propria azione come parte di un agire collettivo.

¹³⁵ Bruni (2010 b).

commercio equo¹³⁶, la microfinanza¹³⁷, l'economia di comunione, l'impresa sociale, e si confinerebbe la buona reciprocità in un ambito troppo angusto della vita civile ed economica. La storia, in particolare quella recente, dimostra che le persone si liberano veramente dalle trappole dell'indigenza e dell'esclusione più frequentemente con contratti che con regali¹³⁸. Da questa prospettiva è possibile trovare una profonda coerenza tra la *Caritas in veritate* e la prima enciclica di Benedetto XVI, *Deus caritas est* del 2006, dove si sottolineava la forte unitarietà dell'amore umano: l'amore è, al tempo stesso, uno e molti. L'amore ha varie forme: è erotico, amicale, agapico ma – ribadiva il Pontefice –, tra le varie forme non c'è opposizione ma potenziale armonia, reciprocità. Amori diversi, ma ognuna delle tre forme risponde a una chiamata all'amore; il dono dell'*agape*, infatti, è amore sostenibile e pienamente umano se ha la passione e il desiderio dell'*eros* e la libertà della *philia*.

Solo un amore a più dimensioni è davvero amore cristiano, e quindi pienamente umano. Questa stessa esigenza di coerenza e di pensiero non dicotomico si ritrova nella CIV. Un dono non è un contratto, nondimeno entrambi possono essere forme di buona reciprocità; ugualmente possono essere, entrambi, forme di cattiva reciprocità: quando il contratto nasconde sfruttamento del debole, e quando il dono maschera rapporti di potere e di dipendenza.

Ultimamente tra gli economisti è nato un nuovo interesse teorico per la reciprocità.

In questo contesto si individuano alcune novità che vanno nella direzione di un recupero serio della dimensione della relazionalità personale, rischiosa e pericolosa. Lo sviluppo della letteratura sulla reciprocità è legato alla nascita e alla crescita dell'economia sperimentale e dell'economia cognitiva (o *behavioral economics*), che ha mostrato la rilevanza di comportamenti che si discostano da quelli previsti dalla

¹³⁶ Con il termine «commercio equo e solidale» si definisce una modalità di relazione commerciale tra i produttori del Sud del mondo e i consumatori del Nord alternativa a quella tradizionale, in cui trova spazio la considerazione non solo della natura del prodotto, ma anche del processo produttivo e distributivo, in particolare in relazione al rispetto dei diritti e della dignità dei lavoratori, agli effetti sul tessuto sociale e alla tutela dell'ambiente.

¹³⁷ Si intende l'insieme di iniziative volte a rendere possibile l'accesso al credito a persone che ne restano escluse perché non possono offrire garanzie patrimoniali, ma che, ricevendo ugualmente fiducia, si dimostrano in grado di dar vita ad azioni economiche sufficientemente solide da restituire il prestito e permettere un miglioramento del livello di vita.

¹³⁸ Bruni (2006). Nel libro la reciprocità non viene mai esplicitamente definita, sebbene in un'occasione venga assimilata alla "socialità genuina" (p.5), mentre in un'altra la si riporta all'espressione di Serge Kolm, "trattare gli altri come loro trattano te" (p.86).

teoria economica convenzionale, erede di Smith¹³⁹. Questa nuova stagione di studi è scaturita soprattutto da analisi di tipo empirico e sperimentale che hanno messo in evidenza comportamenti che non potevano essere spiegati dalla teoria economica standard. Tra le prime anomalie a essere studiate ci sono state alcune scelte cooperative, rilevate in interazioni nelle quali la previsione della teoria era l'opportunità, mentre gli esperimenti registravano atteggiamenti cooperativi¹⁴⁰.

Secondo questa teoria della reciprocità gli esseri umani non sono generosi, o non generosi, indistintamente verso chiunque, ma mostrano di essere selettivi nelle proprie scelte. È molto importante in questo filone di studi l'analisi del ruolo delle intenzioni.

Ormai da molti studi empirici emerge che il soggetto tenta di capire le intenzioni dell'altro e di giudicare così il suo grado di *kindness* (correttezza); il soggetto guarda cioè non solo a quello che l'altro soggetto ha effettivamente fatto, ma anche a quello che alternativamente poteva fare. La teoria della reciprocità ha avuto molti sviluppi, grazie al fatto che tali dinamiche si prestano molto bene a essere testate in esperimenti di laboratorio che hanno incominciato a mettere seriamente in discussione il paradigma dell'egoismo razionale. Si è affermato così un approccio teorico meno astratto e aprioristico per studiare i reali comportamenti delle persone.

Da questa letteratura sperimentale sono nati nuovi modelli e teorie che oggi fanno parte della "cassetta degli attrezzi" di chi si occupa di teoria dei giochi, di teoria delle decisioni, e in generale di analisi del comportamento. In questi nuovi modelli (o giochi), è possibile osservare come gli individui abbiano la tendenza ad essere più generosi di quanto preveda la teoria economica standard. In particolare, molti esperimenti mostrano che gli agenti economici sono disposti a ottenere guadagni monetari bassi pur di premiare o punire gli altri giocatori sulla base di una norma di reciprocità: questa ipotesi va sotto il nome di *strong reciprocity*.

¹³⁹ Le differenze tra l'approccio della *behavioral economics* e quello dell'economia sperimentale, sviluppatasi entrambi alla fine degli anni '70, consistono essenzialmente nella fiducia, che è maggiore nell'approccio sperimentale di Vernon Smith, Ken Binmore o Charles Plott, negli a-priori della *rational choice*, e nell'interesse per l'indagine delle dinamiche psicologiche che stanno dietro alle scelte.

¹⁴⁰ Uno dei primi autori a tirare in ballo direttamente il concetto di reciprocità fu Matthew Rabin nel 1993. In un suo articolo pubblicato dall'*American economic review*, nelle prime righe dice così: «La gente può essere interessata non solo al proprio benessere, ma anche al benessere di altri. In realtà, molta evidenza empirica negli studi psicologici mostra che numerosi comportamenti altruistici sono più complessi: le persone non cercano di aiutare in modo uniforme altre persone; le persone, piuttosto, sono disposte ad aiutare gli altri se credono che questi saranno generosi nei loro confronti».

Il gioco base di tali esperimenti è il *trust-game* (gioco della fiducia), dove un soggetto A riceve dallo sperimentatore una somma di denaro e può donarla all'altro giocatore o tenerla per sé. Se A si fida e dona, la somma viene moltiplicata e B decide se e quanto ri-donare a sua volta ad A. secondo la teoria economica standard, nel gioco c'è un solo equilibrio: A tiene per sé la somma di denaro e il gioco si chiude dopo la prima mossa. Invece, l'evidenza sperimentale mostra che oltre la metà degli A si fidano e donano il denaro ai B, i quali nella maggior parte dei casi restituiscono una parte della somma agli A. B risponde ad A premiando a proprie spese la fiducia ricevuta. Si premia (o si punisce) l'altro giocatore sulla base della credenza che l'altro sia stato o no giusto nei nostri confronti. Quindi in questo approccio, le intenzioni contano¹⁴¹.

5.4.1.1 *La responsabilità sociale d'impresa secondo la tradizione della cooperazione civile*

Nella crisi economica e finanziaria in atto molte cose vanno ripensate se vogliamo immaginare e costruire un'economia di mercato e un modello di sviluppo sostenibili.

Tra queste cose c'è senz'altro l'impresa. Non ci basta che produca qualità, reddito, occupazione, né che paghi le giuste imposte. È sempre più evidente che l'istituzione impresa è chiamata a un "di più" che la renda davvero amica della città, e in tal modo sia percepita come elemento costruttore del tessuto civile¹⁴².

Non è importante che l'impresa si occupi di *non profit*, basta che sia il luogo e lo strumento di incivilimento e di ben-vivere.

La responsabilità sociale dell'impresa o *Corporate social responsibility (Crs)* è un tema tipico dell'economia contemporanea¹⁴³, accolto con larghi consensi perché può determinare una svolta di paradigma nel modo di fare impresa. Oggigiorno la società civile più matura non chiede alle imprese solo di produrre ricchezza, fare prodotti di qualità a basso costo e nel rispetto dell'ambiente, adempiere gli obblighi fiscali e rispettare la legge; chiede loro anche di farsi carico di compiti che fino a pochi anni fa erano di competenza esclusivamente dello Stato, della Chiesa, della società civile o

¹⁴¹ Bruni (2007), pp. 47-50.

¹⁴² Bruni (2009).

¹⁴³ Gallino (2007).

della famiglia; e, d'altro canto, chiede alla società civile di farsi carico di aspetti di efficienza prima non considerati dall'opinione pubblica tra i suoi compiti¹⁴⁴.

Ciò è eminentemente vero nel caso del commercio equo e solidale, ma lo è in generale anche per tutte quelle azioni tese a far emergere i rapporti umani che si nascondono nella filiera delle merci. Si tratta di un processo che è cominciato negli anni '50 con il fenomeno del **consumerismo**, ma che solo recentemente – anche sotto la spinta della crisi ambientale globale – ha superato il punto critico coinvolgendo l'opinione pubblica e le istituzioni politiche.

Il dibattito sulla Crs diventa ancora più acceso e rilevante quando si analizza il processo che punta alla democratizzazione o “orizzontalizzazione” della *governance*¹⁴⁵ dell'impresa. Il primo dato macroscopico da cui partire per analizzare tale fenomeno è il crescente processo di convergenza verso il centro. Da una parte, imprese nate all'interno della tradizione liberale e capitalistica hanno iniziato, sotto la pressione dei movimenti consumeristi, a prestare attenzione ad aspetti sociali; dall'altra, realtà associative nate con una chiara vocazione sociale avvertono oggi l'esigenza di diventare impresa, di confrontarsi cioè con le tipiche dinamiche di mercato¹⁴⁶. Il termine “impresa sociale” sintetizza bene questo incontro tra culture organizzative, che in realtà risalgono e rimandano a visioni del mercato e della società ben distanti tra loro. Un fenomeno che raccoglie due tradizioni ben distinte tra di loro: l'impresa capitalistica che si addentra nel sociale, e il sociale che si fa impresa.

L'attuale dibattito sulla Crs ha radici culturali antiche. Infatti, la teorizzazione di una sfera economica distinta e retta da principi sostanzialmente diversi dalla sfera sociale è frutto della modernità. È a partire dal Settecento che l'economico è stato ideato e concepito come il luogo idealtipico della relazione strumentale auto-interessata e calcolabile, e il mercato come l'intreccio sostanzialmente auto-regolato di queste tradizioni. In quello specifico clima culturale, nel mondo anglosassone

¹⁴⁴ Una prima domanda da cui si dovrebbe sempre partire introducendo il tema della Csr è la seguente: perché l'opinione pubblica non mette generalmente in dubbio che l'impresa capitalistica oltre a produrre ricchezza deve anche occuparsi del sociale, mentre a nessuno viene in mente di chiedere al sociale (Caritas, Croce Rossa, Wwf...) di produrre ricchezza?

¹⁴⁵ Scrive l'economista Luigi Zingales, «*la governante è sinonimo di esercizio dell'autorità, direzione e controllo. Queste parole suonano strane, però, quando usate nel contesto di un'economia di mercato. Perché dovremmo aver bisogno di qualche forma di autorità? Non è forse il mercato capace di allocare in modo efficiente tutte le risorse senza l'intervento di un'autorità?*» (Zingales, 1998, p. 497).

¹⁴⁶ Bruni e Zamagni (2004).

(principalmente in Scozia), il pensiero economico moderno, e con esso anche la scienza economica, nasce dall'umanesimo della Riforma protestante¹⁴⁷.

La sua nascita è profondamente legata all'emergere di due elementi antropologici e culturali che hanno svolto un ruolo chiave:

- La categoria dell'individualità.
- La categoria dell'eguaglianza.

Così il mercato divenne all'interno del processo culturale avviato dalla modernità come un meccanismo privilegiato che ha la funzione di simbolizzare e muovere alle estreme conseguenze due dei principi base della modernità:

- La libertà degli individui.
- L'eguaglianza tra loro.

Allora bisogna chiedersi perché, nonostante l'economia moderna nasca profondamente legata ai principi di eguaglianza e di libertà, l'impresa, la sua istituzione principe, si è costruita sul principio gerarchico, il principio che costituiva il muro maestro di quel mondo feudale che il mercato voleva far crollare? Per rispondere a questa domanda, dobbiamo ricordarci i principi che stanno alla radice delle due tradizioni che oggi danno vita al movimento della responsabilità sociale d'impresa.

La società occidentale pre-moderna era, nella sua struttura di base, una società **inequale**, caratterizzata da relazioni di tipo verticale, basate cioè sul principio gerarchico. L'irruzione dell'economia di mercato ha, di fatto, avviato un processo lento ma inesorabile di scardinamento delle rigide strutture verticali, e di progressivo rovesciamento della società feudale. Adam Smith, infatti, è colui che, ispirandosi all'intero movimento dell'Illuminismo scozzese, più eloquentemente esprime la novità culturale e antropologica dell'economia di mercato rispetto al passato. All'interno di questa tradizione, quindi, il mercato o l'economico viene visto in ontologica armonia con la società civile. La relazione economica viene concepita come la nuova relazione interpersonale tipica delle società "commerciali".

Per questa prima tradizione, che è stata quella che ha caratterizzato l'evoluzione dell'economia politica¹⁴⁸, lo sviluppo dei mercati porta con sé lo sviluppo della società civile, la quale non poggia più sul dono o sul sacrificio, ma solo su contratti e

¹⁴⁷ Ripercorrendo la storia dell'economia politica si deve tener conto che Smith, in Scozia, vive, insegna e scrive in un ambito culturale calvinista.

¹⁴⁸ Potremmo dire che gli economisti hanno letto le relazioni di mercato con gli occhi di Smith.

convenzioni che nascono da una “cooperazione senza sacrificio”. Secondo tale visione, quindi, l’amicizia non può essere una caratteristica delle normali relazioni di mercato.

Dalla prima teoria di Smith, nell’Ottocento¹⁴⁹ e poi nel Novecento, si è sviluppata una vulgata liberista, in base al quale i mercati operano sempre e comunque per il bene comune, sono la forma più alta di società civile, e qualsiasi intervento statale teso a modificare il sistema naturale dei prezzi, fosse anche per scopi sociali, viene visto come dannoso e immorale. Da questa prospettiva, dunque, esiste una netta distinzione tra impresa come **istituzione**, che ha come scopo la massimizzazione del profitto, e il filantropo come **individuo**, che privatamente può essere generoso.

Possiamo dunque affermare che esiste, sotto un certo punto di vista, una stretta continuità tra la grande impresa capitalistica e il mercato, entrambi si concepiscono come superamento della *communitas* verso l’*immunitas*, perché sia la burocrazia gerarchica che la conduzione spontanea dei prezzi funzionano senza dover entrare in quel terreno pericoloso che è la relazione “faccia a faccia” col tu personale.

5.4.1.2 *I rischi che comporta la cooperazione civile secondo Ugo Rabbeno*

Non tutte le imprese che si muovono in ambito sociale, o che “fanno cose sociali”, sono uguali. Questo pericolo fu denunciato per la prima volta da Ugo Rabbeno nel 1889 a proposito del movimento cooperativo americano.

Ugo Rabbeno è annoverato tra gli economisti che hanno saputo cogliere le dinamiche culturali e teoriche della cooperazione. In un periodo in cui la cooperazione negli Usa sembrava promettere bene, mostrando tutta la sua ricchezza di esperienze, Rabbeno scriveva: «Noi provveremmo per la cooperazione nell’America del Nord un grande avvenire, e ci riprometteremmo da lei grandi cose; se non temperasse di molto il nostro entusiasmo la grave tendenza a tralignare e a snaturarsi che, più ancora che altrove, manifestano in questo grande paese le società di produzione»¹⁵⁰. E, in effetti, la cooperazione negli Usa ebbe sviluppo soltanto nell’unico fiume

¹⁴⁹ Va notato che il pensiero liberale della seconda metà dell’Ottocento aveva iniziato un processo interno alla tradizione economica liberale inglese che mirava a estendere alla *governance* interna di impresa la rivoluzione antifeudale che i mercati stavano operando fuori dall’impresa. Questo processo di democratizzazione dell’impresa come sviluppo endogeno, in una linea ben distinta dal parallelo movimento francese, si arrestò di fronte alla svolta radicale che subì il pensiero socialista.

¹⁵⁰ Rabbeno (1889), p. 424.

dell'economia americana, dove, come diceva Chester Barnard, *cooperation means business, e business is business*¹⁵¹.

In Europa e da noi la società civile e l'economia sono ancora caratterizzate dall'eterogeneità delle tradizioni e visioni: volerlo negare a favore di un'unica impresa sociale produrrebbe un grave impoverimento della dinamica civile, e a lungo andare lo sfilacciamento stesso del legame sociale, che si regge sulla dialettica dei diversi¹⁵². Un "monofisismo" delle culture di mercato porta inevitabilmente alla mercantizzazione del civile.

Riporre l'accento su un concetto civile di responsabilità d'impresa può essere una questione non di poco conto oggi, in un'epoca in cui con l'avvento della globalizzazione si cerchi di ridisegnare il rapporto mercato-società, un connubio capace di rendere felici i lavoratori, gli operatori economici, i consumatori e i risparmiatori.

5.4.2 La gratuità

Nella CIV l'attuale Pontefice parla di gratuità e di dono come due parole riguardanti il mercato, l'ordinario svolgersi dell'economia: *«anche [...] nei rapporti mercantili il principio di gratuità e la logica del dono come espressione della fraternità possono e devono trovare posto entro la normale attività economica»*¹⁵³.

Benedetto XVI utilizza le espressioni «dono» e «gratuità» come sinonimi, dimostrandosi in questo senso un promotore rispetto alla scienza economica contemporanea, e per certi versi anche rispetto alle scienze sociali in generale, che associano il dono al comportamento altruistico o filantropico, e in generale a un contenuto (a un «che cosa») dell'azione umana. Il dono che ritroviamo nell'enciclica invece è soprattutto un «darsi», un donarsi della persona, che quindi appartiene prima

¹⁵¹ Bruni (2007), pp. 84-86.

¹⁵² L'attuale legge delega sull'impresa sociale in Italia (n. 155/2006) è lontana dalla tradizione dell'economia civile, ed è una combinazione lineare di quella francese ed italiana. Lo si nota da due aspetti base della legge: a) il fatto che la "pro-socialità" dell'impresa sia legata al settore di attività, un settore che deve essere direttamente legato alla cura, all'assistenza, alla cultura ecc. A settori che non hanno a che fare con l'economia di mercato ordinaria, ma piuttosto con un'economia di settori periferici: è l'idea che il mercato in sé sia impermeabile ai valori sociali, l'esatto opposto della tradizione civile italiana per la quale il mercato è popolato da artigiani, monti di pietà, cooperative, imprese commerciali e organizzazioni a movente ideale; b) in secondo luogo l'impresa civile deve essere un'impresa *non profit*, non può distribuire profitti ai soci: altra idea anglosassone, che vede il profitto come incompatibile con la pro-socialità.

¹⁵³ Benedetto XVI (2009), n. 36.

all'essere e poi all'agire, un'azione che può assumere varie forme: è quindi una **modalità dell'azione** – un trascendentale direbbero i medioevali – un «come» si agisce. Questo è il significato più vero e profondo della gratuità-dono e in questo senso possiamo e dobbiamo trovare la gratuità nello svolgimento di ogni tipo di azioni, anche nell'esercizio del doveroso, del contratto, del mercato, dell'impresa.

Il dono-gratuità non è quindi il *gadget*, lo sconto, i regali, i punti dei programmi di fidelizzazione, che sono il dono che generalmente conosce il mercato tradizionale e che in genere non hanno nulla della gratuità e della sua natura più profonda ed esigente. La gratuità vera pone, infatti, di fronte all'altro senza mediatori, rende sensibili, poiché va oltre al calcolo delle equivalenze e delle garanzie. Essa è sempre potenzialmente una ferita, e per questo suo inviolabile rischio tragico la modernità l'ha cancellata dai mercati e dall'economia, appagandosi di categorie più miti e trattabili.

Basare un'impresa sulla gratuità è possibile oggi solo se, grazie alla volontà di aiutare chi sta male, si può contare su un sistema di relazioni e di sostegni finanziari molto concreti.

5.4.3 Il principio della gratuità nell'Economia Politica moderna

L'Economia Politica moderna è senza alcun dubbio una scienza senza gratuità. A dircelo è Adam Smith, padre fondatore dell'economia moderna¹⁵⁴ che, nella sua opera, **“La ricchezza delle nazioni”** del 1776 afferma nella sua frase più celebre che *«non è dalla benevolenza del macellaio, o da quella del birraio o del fornaio che noi ci attendiamo il nostro pranzo, ma dal loro interesse personale. Ci rivolgiamo non al loro senso di umanità ma al loro interesse [self-love], e non parliamo mai loro delle nostre necessità ma dei loro vantaggi»*.

In questa frase, Smith vuole sottolineare l'indipendenza dalla «benevolenza dei nostri concittadini» come una qualità positiva, associata alla nuova forma di socialità introdotta dall'economia di mercato. Le relazioni di mercato ci permettono di soddisfare i nostri bisogni senza dover dipendere dall'amore degli altri, poiché,

¹⁵⁴ Al cuore dell'operazione culturale effettuata da Smith per fondare la *political economy* troviamo che il contratto perde il posto del *mumus*; o meglio, la forma di reciprocità del contratto (che deriva da *cum-trahere*, tenere assieme) viene vista come una forma di reciprocità o di relazionalità opposta a quella del *mumus*. Il *mumus* crea dipendenza dalla benevolenza degli altri, obbliga, nega; il contratto libera e rende indipendenti.

dipendendo tutti indistintamente dalla “mano invisibile” del mercato, non dipendiamo personalmente da nessuno, non dobbiamo rivolgerci fisicamente a nessuno. Si dipende solo anonimamente, e senza rischiare di ferirsi, dal mercato. Ecco perché per Smith l’economia di mercato è immediatamente fattore civilizzante, è società civile, una società basata sull’*immunitas*. Rilevante, a tal proposito, è un celebre passo delle sue *Lectures on jurisprudence* del 1763: «Ogni volta che il commercio viene introdotto in un paese a esso si accompagnano onestà e correttezza. Queste virtù sono quasi sconosciute nella società selvaggia e primitiva. Tra le nazioni europee, gli olandesi, che sono i più commerciali, sono anche i più fedeli alla parola data. Gli inglesi lo sono di più degli scozzesi, ma sono in questo inferiori agli olandesi».

La benevolenza secondo Smith si avvicina al *mumus* di Marcel Mauss (un dono cioè che esprime e rafforza un’asimmetria di potere e di status nelle relazioni sociali, che obbliga il beneficiario a ridonare a sua volta) che al dono come espressione di gratuità e di reciproca libertà¹⁵⁵.

5.5 Il ruolo della felicità in economia secondo gli economisti anglosassoni: un confronto tra passato e presente

La felicità ha una lunga tradizione in economia. L’economia moderna nasce nei paesi mediterranei come scienza della “felicità pubblica”, dove l’aggettivo “pubblica” metteva l’accento anche sulla natura sociale della felicità. Il genovese, naturalizzato napoletano, Paolo Mattia Doria iniziava il suo *Della vita civile* (1710) con la seguente frase: “Primo oggetto dei nostri desideri è senza fallo l’umana felicità”. L’interesse per la felicità è un tema comune agli economisti italiani, napoletani in particolare, del XVIII secolo. Antonio Genovesi è forse l’autore che più ha cercato di teorizzare il rapporto tra felicità pubblica e virtù civiche, ma il tema riguardava un po’ gli economisti italiani, che, come scriveva sul finire dell’Ottocento l’economista italiano Achille Loria, «si occupano non tanto, come Adamo Smith, della ricchezza delle nazioni, quanto della **felicità pubblica**»¹⁵⁶. Anche se dobbiamo essere d’accordo con Achille Loria nel dire che la “felicità pubblica” fu prevalentemente una faccenda

¹⁵⁵ Bruni (2007), pp. 39-42.

¹⁵⁶ Loria (1908), p. 85.

mediterranea, sarebbe comunque scorretto affermare che non lo si ritrovi anche in importanti pensatori anglosassoni. Basta pensare a Bentham e alla tradizione utilitaristica. Per due secoli la felicità si è eclissata dall'orizzonte della riflessione economica, e oggi il suo ritorno è uno dei fenomeni più interessanti nel panorama della teoria economica¹⁵⁷.

Il ritorno della felicità in economia è dovuto all'emergere di un fatto nuovo. Da sempre anche gli economisti sanno che la ricchezza non fa di per sé la felicità.

L'ipotesi, spesso implicita, che comunque sottostava alle analisi degli economisti era che l'aumento della ricchezza, o del benessere economico, anche se non sempre portava ad un "proporzionale" aumento di felicità, non portasse comunque ad una diminuzione. Per questo, soprattutto nella tradizione anglosassone, l'economia si è ritagliata un ambito meno complesso della felicità: la ricchezza o il benessere (economico), sapendo però che gran parte della felicità delle persone dipendeva da fattori non economici, in particolare dalla vita relazionale e affettiva, che non transitava per il mercato. Se indichiamo la felicità con F, il reddito (inteso come mezzi materiali) con I, le relazioni con R e ignoriamo altri elementi importanti (come la salute) possiamo scrivere:

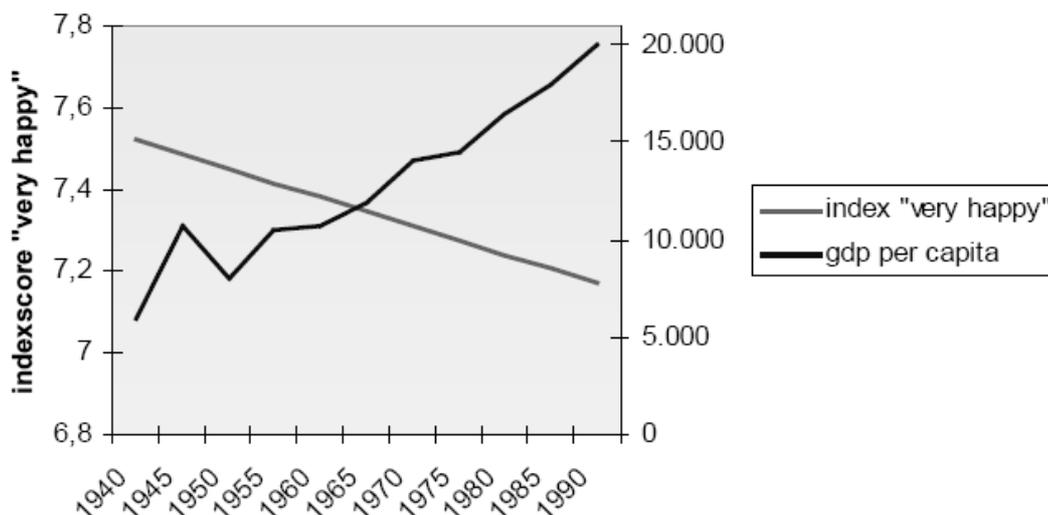
$$F = f(I, R).$$

Se una tale relazione logica è vera, allora è giustificabile concentrarsi sul reddito (I), studiare le sue leggi e dinamiche, poiché in questo modo si contribuisce direttamente alla felicità, che è il fine ultimo delle persone. A condizione però che l'aumento del reddito (I) non abbia effetti negativi sulle relazioni, e quindi indirettamente sulla felicità: perché allora il discorso si complica, come sta avvenendo in questi ultimi anni.

Recentemente, infatti, si assiste però ad un fatto nuovo nelle società a reddito elevato: avere più reddito ci fa più felici però dopo il 1965 è possibile notare dal seguente grafico che all'aumentare del g. d. p. (il nostro PIL) si è meno felici:

¹⁵⁷ Molto interessante è la storia delle ragioni che hanno portato la felicità a scomparire dall'orizzonte della scienza economica. Abbiamo almeno due ragioni, legate a due tradizioni diverse: quella classica inglese, che da Smith arriva fino a Marshall, e quella utilitaristica, di Bentham, Jevons e Edgeworth.

Grafico 5.1: Relazione tra g. d. p. e indice di felicità (“very happy”)



È questa novità che ha spinto anche gli economisti, da circa 25 anni, a studiare la felicità, e oggi molti credono che la felicità debba avere ancora una volta un posto più centrale nella scienza economica. Diciamo subito che la felicità che oggi interessa gli economisti non è la “felicità pubblica” degli economisti napoletani del Settecento, poiché anche se l’*happiness* è un concetto che esprime cose molto diverse, e ogni economista lo usa un po’ a modo suo, in generale si può dire che con *happiness* oggi si intende il *subjective well-being*, e cioè una valutazione della propria vita presa nel suo insieme, misurata tramite questionari nei quali le persone sono chiamate a rispondere scegliendo normalmente tra categorie fisse: “*Very happy*”, “*happy*”, “*fairly happy*”, “*unhappy*”, “*very unhappy*”. Non si usa quindi una definizione oggettiva di *happiness*, ma l’auto-classificazione dei soggetti dipende interamente dalla loro percezione individuale¹⁵⁸.

È il reddito o il consumo “relativo”, cioè la differenza tra il nostro livello e quello degli altri (a noi prossimi), non il livello assoluto, che aumenta o diminuisce la nostra felicità. Nella funzione che abbiamo introdotto, $F = f(I, R)$, si modifica la variabile “I” (reddito), affermando che la felicità dipende da quanto il mio reddito assoluto (I) si differenzia da quello di riferimento (I_m). La funzione diventa quindi: $F = f(I - I_m; R)$, e la spiegazione del paradosso trova una sua prima spiegazione: il reddito pro-capite

¹⁵⁸ È per questo motivo che autori come Sen criticano la validità di una categoria come l’*happiness* come base per valutare il “benessere” (*well-being*) delle persone.

aumenta ma la differenza tra questo e quello medio (o di riferimento) non aumenta, o addirittura diminuisce, ecco spiegata dunque la diminuzione di felicità. Se il mio reddito (I) aumenta ma quello medio dei miei colleghi (Im) aumenta di più, la mia “felicità” potrebbe diminuire¹⁵⁹.

È su questa base che Frank afferma che «*gli studiosi del comportamento hanno trovato un'evidenza suggestiva, e cioè che una volta raggiunta una soglia di reddito il livello medio di soddisfazione in ogni paese è sostanzialmente indipendente del suo reddito pro-capite*». Questa idea era già presente nelle *Prospettive per i nostri nipoti* di Keynes (1930), nella sua distinzione tra bisogni “assoluti” (i *basic needs*) e bisogni “relativi” (quelli derivanti dalle interazioni sociali), ma soprattutto la ritroviamo nella categoria del «consumo ostentativo» di T. Veblen (1899), predecessore di Frank alla Cornell University di Ithaca (USA).

5.6 Il Polo Lionello Bonfanti, simbolo del carisma di Chiara Lubich

Il Polo Lionello Bonfanti (figura 5.1), entrato in funzione il 28 ottobre 2006, è un polo imprenditoriale veramente originale. È il primo polo imprenditoriale¹⁶⁰ italiano costituito da aziende aderenti al **progetto Economia di Comunione**. A questo progetto hanno aderito operai, professionisti e imprenditori, spinti dalla voglia di sperimentare un nuovo modo di fare impresa basato sulla piena condivisione e mettendo a disposizione in mille modi la propria professionalità.

Il Polo inaugurato nel 2006 sorge ad Incisa in val d'Arno (FI), località Burchio, nei pressi di **Loppiano**¹⁶¹, la cittadella Internazionale dei Focolari. Si estende su una superficie di 9.600 mq e ospita negozi, laboratori, aziende di produzione e di servizi,

¹⁵⁹ Questa teoria del reddito relativo dà quindi molta importanza, per i suoi effetti sulla felicità dei soggetti, ai cambiamenti nella distribuzione del reddito.

¹⁶⁰ Sinora sono 7 i poli imprenditoriali nel mondo, in varie fasi di realizzazione: il primo e più sviluppato sorge in Brasile, nei pressi della cittadella dei Focolari di Vargem Paulista (San Paolo).

Una peculiarità di questi poli è quella di sorgere nei pressi delle cittadelle del Movimento dei Focolari, a completamento di quello che mira ad essere un bozzetto di una società rinnovata, improntata alla fraternità. Anche per questo il Polo italiano porta il nome di Lionello Bonfanti, magistrato, che fu tra i primi artefici della cittadella di Loppiano.

¹⁶¹ Loppiano nasce nel 1964, ed è la prima delle oltre 30 cittadelle sorte nel mondo. Naturalmente è la più sviluppata. L'internazionalità è la sua caratteristica: oltre 800 i suoi abitanti provenienti da 70 Paesi dei 5 continenti. Negli anni, via via assume l'aspetto di una città, anche se in miniatura. E' formata da case, scuole, centri d'arte, attività artigianali e agricole. Ogni anno sono più di 40.000 i visitatori. Per lo stile di convivenza che testimonia, Loppiano è di luce anche per le grandi città multiculturali e multietniche di oggi. www.loppiano.it.

studi professionali di consulenza e formazione. Inoltre, all'interno del polo vengono organizzati incontri di formazione, meeting, mostre, expo e azioni di promozione per rafforzare la vendita diretta dei prodotti.

Figura 5.2: L'ingresso del Polo Lionello Bonfanti.¹⁶²



Il Polo è così chiamato in onore a Lionello Bonfanti, un magistrato originario di Parma, il quale aderì alla spiritualità del **Movimento dei Focolari**. Fu tra i primi artefici della cittadella di Loppiano, e contribuì poi anche alla valorizzazione e alla salvaguardia della zona di val d'Arno.

La struttura del Polo esprime un forte valore simbolico, oltre che funzionale.

L'interno è concepito in maniera modulare e flessibile. La quinta muraria in mattoni vuole significare il radicamento nel territorio e la sua forma, concava, ricorda due braccia che accolgono. Attraversando la hall – punto di snodo delle diverse zone – si arriva nella galleria sulla quale si affacciano i laboratori e il corpo uffici: è la “piazza” di questa piccola comunità, luogo di incontro degli “abitanti” del Polo e spazio destinato ad eventi pubblici. È il primo polo in Europa e punto di convergenza per oltre 200 aziende italiane che aderiscono al progetto di Economia di Comunità¹⁶³ (**EdC**), un progetto di economia civile che ha come obiettivo quello di contribuire a realizzare, a livello mondiale, una società più equa, senza più indigenti.

¹⁶² www.pololionellobonfanti.it.

¹⁶³ Il **progetto Edc** coinvolge, in vari Paesi, oltre 700 imprese di produzione e servizio inserite nel mercato ed il mondo accademico per l'impatto che ne deriva a livello culturale.

Il Polo imprenditoriale di Loppiano rappresenta un “faro di credibilità¹⁶⁴” per l’economia di comunione, a cui potranno collegarsi le aziende italiane gestite secondo questo progetto. All’interno del polo vige una regola: **LA REGOLA DEL 33%**. È la legge dell’economia di comunione inventata da Chiara Lubich. In sostanza, le aziende che costituiscono il polo dividono gli utili in tre parti uguali: per reinvestirli, per beneficenza e per la formazione. Le imprese condividono i loro utili con la comunità – e in particolare con gli indigenti – e ricevono in cambio una spinta motivazionale tale da diventare più produttive e più profittevoli. In questo modo riescono ad avere un processo di produzione completamente trasparente nel rispetto non solo della legge, ma anche delle persone e dell’ambiente. In realtà, queste aziende, grazie anche alla loro immagine etica, hanno accesso a un sistema di relazioni e di sostegni finanziari che permettono di far quadrare i conti. Nel 2009 più della metà dei fondi gestiti dal progetto EdC erano contributi personali destinati al volontariato e, intorno a Loppiano, il movimento dei Focolari ha ricevuto in donazione più di 200 ettari di terreno.

Con le parole di Alberto Ferrucci, già vice presidente dell’ERG¹⁶⁵, oggi imprenditore nel campo della raffinazione del petrolio e membro della commissione internazionale di EdC: *«Tante volte nei rapporti con le persone non conta tanto la battaglia per il prezzo quanto l’apprezzamento del lavoro che si fa. Il fatto è che non solo si vive meglio avendo intorno gente che ti vuole bene, ma si trovano anche nuove opportunità di sviluppo»*.

5.6.1 Intraprendere insieme

Il Polo Lionello accoglie imprese appartenenti ai settori più diversi, tanti negozi, ma anche aziende edilizie, assicurative e manifatturiere. Opera qui anche un promotore finanziario, Mauro Bracci, che ha un passato da assicuratore: *«Lavorare per provvigioni rischia di portarti a trascurare il servizio ai clienti e io volevo sottrarmi alla pressione della compagnia di assicurazioni per fare qualcosa di più nobile – racconta – così quando è nato il Polo ho iniziato a collaborare con Banca Etica. Per*

¹⁶⁴ Questa sfida è stata lanciata da Chiara Lubich il 5 aprile 2001 a Castel Gandolfo (Roma), alla scuola internazionale per operatori dell’Economia di Comunione.

¹⁶⁵ ERG S.p.A., quotata alla Borsa di Milano, opera nei seguenti settori di attività: a) Raffinazione Costiera; b) Downstream Integrato; c) produzione e commercializzazione di Energia Termoelettrica, vapore e gas; d) produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. www.erg.it.

l'istituto era la prima esperienza di finanziamento di una realtà estranea al mondo no profit, oggi invece abbiamo addirittura una carta di credito dedicata a EdC: la banca destina le provvigioni ai progetti di formazione del movimento».

Non è l'unico contatto di Economia di Comunione con la finanza. Infatti, in giro per il mondo, EdC gestisce diverse attività di microcredito e conta tra le sue imprese la terza banca agricola delle Filippine. Per mettere in comunicazione tra loro le esperienze internazionali di EdC è da poco entrato in funzione dagli Stati Uniti un sito Internet con la mappa delle diverse aziende e iniziative di scambio e di partnership. La condivisione è, infatti, un aspetto importante del progetto, al punto che il 16% degli utili destinati ai poveri va alla creazione di nuovi posti di lavoro, in altre parole al sostegno di imprese in difficoltà come per esempio la **Cooperativa Tassano** di Sestri Levante.

«Per noi è fondamentale imparare a stare insieme, » spiega Paolo Maroncelli, amministratore delegato di E. di C. spa, la società ad azionariato popolare che gestisce il Polo Lionello «vivere il progetto di Economia di Comunione è uno stile di vita e una cultura del dare che si può costruire solo insieme».

Maroncelli non ha dubbi su quale sia la vera forza del movimento: *«Diciamo sempre di avere un socio occulto, » confida, «l'Eterno Padre, e credere nella Provvidenza ci ha sempre aiutato. Per esempio al Polo c'è Azur¹⁶⁶, che produce prodotti per l'infanzia come culle o passeggini. L'anno scorso ha avuto un momento di grande difficoltà perché ha concorrenti molto agguerriti e costi altissimi: produce tutto in Italia e con la massima attenzione alle esigenze del bambino. Ma ha continuato a credere nella sua diversità ha puntato sul Made in Italy come leva di marketing. Già quest'anno ha avuto commesse maggiori e aumentato il suo fatturato. Di esperienze di questo tipo ne abbiamo viste parecchie».*

¹⁶⁶ L'Azur dà lavoro a 62 addetti, ha un fatturato di 8 milioni di euro ed esporta in Ucraina, Gran Bretagna, USA e Dubai.

5.7 Il sostegno alla politica economica di Chiara Lubich dell'E. di C. Spa

Il 13 ottobre 2001 si costituisce l'E. di C. s.p.a.¹⁶⁷ con sede in Loppiano, con lo scopo di seguire e supportare inizialmente i primi passi del Polo Lionello Bonfanti. È una società ad “azionariato diffuso” che con i 5672 soci attuali, testimonia l’impegno di quanti, pur non imprenditori, desiderano essere protagonisti dell’Economia di Comunione.

Le adesioni sono state generose e numerose: operai, professionisti, imprenditori disposti a trasferirsi con la propria azienda. Diversi gli aumenti di capitale dal 2002 ad oggi: imprenditori e azionisti che vogliono sperimentare un nuovo modo di fare impresa, vivere un’economia che è comunione, condivisione piena.

Successivamente l’inaugurazione del Polo Lionello Bonfanti nel 2006 l'E. di C. s.p.a. vi ha trasferito la sua sede legale ed operativa. Attualmente gestisce l’immobile, coordina la promozione e lo sviluppo del polo e le aziende che ne fanno parte. Opera inoltre come **Agenzia Formativa** accreditata presso la Regione Toscana e come **Centro Convegni** aperto a tutto il territorio nazionale e non solo.

La sua attività persegue i seguenti obiettivi:

- Promuovere **azioni di insediamento** al Polo di aziende di Economia di Comunione che vi insediano e danno viva testimonianza che l’Edc è un modello di economia possibile.
- Essere “**casa degli imprenditori**” per l’Italia e polarizzare le aziende italiane di Edc, essere il faro dell’Edc in Italia.
- Generare utili per testimoniare il progetto.
- Essere **spazio di dialogo** per l’economia e in particolare per l’economia civile italiana.
- Svolgere la funzione di **incubatore di imprese** ispirate all’Economia di Comunione.

Fortemente qualificante l’articolo 36 dello statuto: il 30% degli utili è devoluto ad un fondo speciale di solidarietà per far fronte alle necessità degli indigenti.

¹⁶⁷ Le informazioni sulla società sono contenute nel sito www.edicspa.com.

Nel 2009 vi è stato il rinnovo delle cariche del Consiglio di Amministrazione: una nuova squadra a lavoro per il raggiungimento del primo obiettivo della società, ossia un'economia di comunione.

5.8 La nascita del Poliambulatorio RISANA. Un nuovo modo di coniugare centralità della persona, scienza medica e sostenibilità economica

RISANA è una cooperativa nata da uno studio dentistico legato alla cittadella di Loppiano, che fin dal 1998 ha dato origine ad una rete di specialisti in diverse discipline mediche.

La struttura di 420 mq ospita lo studio dentistico “**poliambulatorio RISANA**”, inaugurato nel 2009, e il centro “**RISANA studi medici**”. Sono operativi, tra gli altri, medici specialisti in cardiologia, fisioterapia, ginecologia e psicologia, senza dimenticare le medicine complementari come l'omeopatia e l'agopuntura. Sono presenti anche due fisioterapisti con varie specializzazioni: rieducazione posturale globale secondo Mézières, Medicina Manuale, Terapia cranio sacrale, Osteopatia viscerale. Obiettivo che accomuna questi professionisti è mettere la persona al centro del proprio lavoro, basandolo sul valore della vita umana ed entrando in relazione con il paziente.

Figura 5.3: Interno del “poliambulatorio RISANA”¹⁶⁸,



¹⁶⁸ www.salveonlus.org.

Il Poliambulatorio RISANA¹⁶⁹, inaugurato il 24 ottobre 2009, ha il fine di sostenere il progetto dell'Economia di Comunione e di dare 'spazio' a quei professionisti che vivono l'arte medica. L'inaugurazione-evento è stata un'occasione di dialogo a più voci sulla convinzione dei professionisti di RISANA che entrare in relazione con l'altro, sia esso collega, operatore sanitario, paziente o familiare è fondamentale per vivere la professione in modo esaustivo alle attese di oggi.

Ovviamente, la risposta dal mondo medico non si è fatta attendere. Ci sono molti segnali di approvazione: il Professor Antonio Maria Pala, presidente dei medici cattolici di Firenze, ha definito RISANA un *«segno di fiducia nel futuro che ci viene dalla speranza della nostra fede»*, mentre il Dottor Andrea Tori, segretario provinciale del Sindacato unico di medicina ambulatoriale (**Sumai**) di Firenze, ha affermato che: *«la nascita di una struttura sanitaria che cerchi di declinare la centralità della persona con la tecnica e la sostenibilità economica è una scommessa assolutamente alta!»*.

Infine, non poteva mancare l'intervento del sindaco della cittadella di Incisa, che riguardo all'iniziativa di RISANA ha affermato che *«la nascita della struttura sanitaria RISANA è un'importante opportunità per il nostro territorio ed un segno di speranza!»*.

¹⁶⁹ Informazioni su RISANA e sul Polo Lionello si possono trovare su www.salveonlus.org e www.edicspa.com.

CONSIDERAZIONI FINALI

Dal contenuto del presente lavoro, emerge che il quadro del *welfare state* sta mutando rapidamente. La complessità delle domande sociali poste dai nuovi portatori di bisogni rende prioritari nuovi equilibri nei sistemi tradizionali di Stato Sociale, anche e soprattutto a livello europeo.

È opinione diffusa, tuttavia, tra gli economisti, i giuristi e i sociologi che la crescita dell'economia civile è dovuta principalmente ad un momento di difficoltà e di crisi del (vecchio) *welfare state*, il quale, con le sue strutture pubbliche, non riuscirebbe a far fronte ai sempre più crescenti e complessi bisogni della società.

Un'adeguata risposta al bisogno nei servizi di pubblica utilità non è programmabile solo da un'autorità pubblica, non nasce da logiche di guadagno, non è il risultato di programmi privati o pubblici. È invece emanazione diretta di una capacità di attenzione verso l'uomo sorta da uno spirito ideale e da una tradizione viva, che storicamente si è articolata in opere strutturate.

Affinché tutto questo diventi realtà, è necessario un sistema di *welfare mix* basato su tre principi:

- La compresenza di agenti statali, privati a fini di lucro, privati non a fini di lucro (organizzazioni *non profit* – ONP), in un “quasi mercato” che offre servizi meritori;
- La libera scelta del cittadino del tipo di agente che eroghi la prestazione di *welfare*;
- Un sistema di sussidiarietà fiscale che permetta di ridistribuire la tassazione in modi differenti rispetto a una spesa pubblica gestita totalmente da Stato o da Enti Locali.

Ciò che pare contrassegnare il processo di trasformazione in atto è il crescente ricorso a forme di sussidiarietà (verticale ed orizzontale), che valorizzano sempre più l'azione degli attori locali e di soggetti privati. Si parla, infatti, di *welfare society*, che consiste in un insieme di tradizioni solidariste, cioè attività che reinvestono senza distribuire profitti, generando così una pubblica utilità per la collettività. Nel corso dei secoli sono stati protagonisti ordini religiosi, movimenti laicali, confraternite di arti e

mestieri, il movimento cattolico e quello operaio. Tutti mobilitati per interventi nel campo dell'assistenza, nella sanità come nell'istruzione. Poi la nascita degli Stati unitari ha rappresentato il presupposto del «presunto diritto-dovere degli Stati stessi a regolamentare ogni aspetto della vita economica e sociale».

Pressati da variabili relative alla sostenibilità del sistema, al quadro delle relazioni economiche e politiche internazionali, alla continuità di fenomeni di emarginazione e di disoccupazione di lunga durata, nonché dalla complessità delle domande sociali poste dai nuovi portatori di bisogni, i sistemi tradizionali dello Stato Sociale europeo sono da alcuni anni alla ricerca di nuovi equilibri. I quattro grandi modelli di *welfare state* basati sul tipo di politica sociale adottata in Europa nel corso del XX secolo e descritti dal sociologo danese Esping-Andersen – modello liberale, particolaristico, socialdemocratico e mediterraneo – pur rispettando le loro tipicità, ci appaiono accomunati dagli stessi problemi e da percorsi tendenzialmente convergenti.

I modelli “pesanti” di *welfare* – sorti in un contesto demograficamente vitale conseguenza del modello fordista presente nelle industrie – stanno ormai lasciando spazio a ipotesi e formulazioni di tipo nuovo, nelle quali i rapporti di forza e gli equilibri funzionali tra gli attori in gioco mutano fortemente.

Si può osservare che negli ultimi 20-25 anni una molteplicità di fattori, tra cui le nuove tecnologie, il potenziamento del commercio internazionale, la maggiore mobilità delle persone, la globalizzazione dell'economia, hanno generato stimoli per passare da un sistema di *welfare state* a un sistema di *welfare mix*. Tale analisi riguarda, ovviamente, l'Europa, specie quei Paesi dove è nato e si è diffuso il modello di welfare europeo.

Quella che in molti paesi è stata definita come la «crisi dello Stato Sociale» richiede processi di rinegoziazione di ruoli, funzioni e attività fra i protagonisti delle politiche sociali: Stato, mercato, Terzo Settore e reti primarie sono i protagonisti di una sfida in cui i confini, le attività e gli ambiti decisionali si ridefiniscono rapidamente. In Italia, tale dinamica pare caratterizzarsi per due macroprocessi. In primo luogo, si osserva una tendenza verso un aumento di autonomia dei territori. Infatti, assistiamo al dibattito politico sempre più acceso tra i due schieramenti politici (maggioranza e opposizione) sull'introduzione del “federalismo fiscale”.

Si tratta di un fenomeno non nuovo. L'impostazione tradizionale delle politiche sociali nazionali, altamente centralizzate attraverso la funzione di coordinamento, regolazione e talvolta anche di produzione operata dallo Stato centrale, tende progressivamente a lasciare spazio a impostazioni più attente alla variabilità e all'autonomia dei territori. Il punto di svolta definitivo è costituito dalla riforma della Pubblica Amministrazione avviata negli anni '90, dove il potenziamento delle autonomie locali e il decentramento dei livelli decisionali appaiono elementi ormai ineludibili e caratterizzanti il nuovo modo di concepire l'amministrazione pubblica: risulta chiaro, infatti, che gli obiettivi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione pubblica non possono prescindere da un ripensamento della distribuzione delle competenze tra gli attori centrali e quelli locali.

Conseguenza di tale processo è ovviamente il ruolo cruciale svolto dagli attori locali: ciò sia in chiave di un nuovo dinamismo nel porre le istanze di territori, comunità, gruppi e individui all'attenzione dell'agenda politica, sia nel senso che le stesse politiche si appoggiano sempre di più sull'opera dei soggetti sociali: non sarà più necessariamente il sistema pubblico a trovare le risposte alle molte domande formulate dalle realtà locali, ma sarà compito del nuovo "sistema integrato" valorizzare le risorse che gli stessi territori sono in grado di esprimere.

Oltre a tale dinamica connessa al "dove" vengono concepite e attuate le politiche e gli interventi sociali, occorre anche rimarcare le modificazioni relative al "cosa" viene praticato. Si tratta pure in questo caso di un processo lungo, legato alle trasformazioni del *welfare* e, prima ancora, delle stesse società avanzate. Diversi commentatori hanno, infatti, individuato lo spazio per una politica sociale separata dalla classica funzione redistributiva, che richiede una società articolata attorno alle sue funzioni produttive e in cui, a livello generale, gli interventi tendono a concentrarsi, pur nella variabilità degli schemi di accesso e di contribuzione, su prestazioni in denaro.

In questo nuovo contesto, si sta dedicando sempre più spazio al valore della reciprocità e della relazionalità sia dal punto di vista etico e sociale, sia dal punto di vista economico: l'aumento della complessità e delle domande sociali – sempre meno prevedibili e collocabili nelle tradizionali categorie dei bisogni sociali – evidenzia l'insufficienza delle risposte monetarie e assistenzialistiche; si fa strada un'idea nuova di cittadinanza, basata sull'*empowerment* dei soggetti e sulla centralità della persona e

dei suoi bisogni nelle politiche di *welfare*. In questa prospettiva, appare evidente com'è importante e significativa l'azione di soggetti qualificati, di grande cultura e dotati di un forte senso di responsabilità, senza ignorare i problemi dei contesti locali nei quali sono chiamati ad operare.

È, dunque, in tale contesto così variegato che si sviluppa il nuovo modo di costruire il benessere della collettività (il bene comune affermato da Benedetto XVI nella sua *Caritas in veritate*): attraverso l'ausilio del Terzo Settore. Questo nuovo attore sociale emerge proprio in corrispondenza di una crescita esponenziale dell'autonomia del sociale – intesa come la capacità di rappresentanza ed auto-organizzazione della società civile – che ne costituisce la premessa e il terreno di sviluppo.

Le recenti osservazioni in merito, nonostante le difficoltà di ordine metodologico che s'incontrano nel rilevare un fenomeno così esteso, complesso ed estremamente frammentato, concordano nell'individuare un incremento del Terzo Settore sia nei riguardi del numero delle ONP presenti nel nostro Paese, sia in quelli del fatturato prodotto, sia ancora in quelli delle attività svolte e del numero di *target* che le organizzazioni di volontariato intendono raggiungere.

L'espandersi del ruolo del Terzo Settore nello scenario delle politiche sociali, unito alla considerazione di nuove istanze – connesse in modo particolare all'attenzione alla qualità del servizio – ha favorito l'adozione di procedure e prassi di tipo nuovo.

In Italia sono tante le realtà presenti che contribuiscono al successo del Terzo Settore.

Infatti, come è stato illustrato nel quinto capitolo, è di grande attualità il fenomeno "Economia di Comunione", espressione che sintetizza una nuova forma di sviluppo economico e sociale capace di un coinvolgimento molto esteso. Dal piccolo imprenditore al grande banchiere, dall'operaio al medico senza ignorare il mondo accademico, con l'obiettivo di creare una società senza indigenti, mettendo i più poveri al centro dell'attenzione, poiché sono proprio questi ultimi la vera risorsa per realizzare il bene comune.

In questo modo, l'"Economia di Comunione" può essere lo strumento efficace per il raggiungimento dell'obiettivo principale perseguito dalle politiche di *welfare*, ossia l'equa distribuzione delle risorse disponibili, sia monetarie che in natura (la scatola di Edgeworth). Inoltre, questa forma di sviluppo rappresenta per tutti gli imprenditori e

lavoratori che hanno sposato questa cultura del dare la giusta strada per contrastare quelle forme di emarginazione sociale come ad esempio la disoccupazione di lunga durata.

Tutto questo accade all'interno del Polo Lionello Bonfanti che ha sede ad Incisa in val d'Arno (FI), località Burchio, nei pressi di Loppiano, la cittadella internazionale sede del Movimento dei Focolari sorta nel 1964 ispirandosi al pensiero di Chiara Lubich. Qui la parola d'ordine è "condivisione". È proprio grazie alla condivisione che in questo polo si creano nuovi posti di lavoro, si promuovono iniziative di importanza culturale e sociale, si organizzano *meeting*, *expo* ed incontri di formazione.

Infine merita attenzione, alla luce dell'attuale crisi economica e finanziaria globale che stiamo vivendo, un più approfondito ripensamento da parte dei Governi dei paesi industrializzati su come utilizzare correttamente la ricchezza disponibile a sostegno di quelle imprese in difficoltà, restituendo la dignità mancata ai lavoratori in cerca di nuovo impiego e alle loro famiglie. A tale scopo, l'utilizzo e il potenziamento del "Terzo Settore", può fornire un valido contributo.

BIBLIOGRAFIA

Ascoli U. (a cura di) (1999), *Il Welfare futuro. Manuale critico del terzo settore*. Roma, Carocci.

Ascoli U. e Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*. Milano, Franco Angeli.

Barbetta G. P. e Maggio F. (2002), *Nonprofit*. Bologna, Il Mulino.

Bazzichi O. (2003), *Alle radici del capitalismo: medioevo e scienza economica*. Cantalupa (TO), Effatà.

Bernheim D. e Stark O., (1988), “Altruism within the Family Reconsidered: Do Nice Guys Finish Last?”, in *American Economic Review*, n. 5.

Benedetto XVI (2009), *Caritas in veritate*. Città del Vaticano, LEV.

Boeri T. e Perotti R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*. Bologna, Il Mulino.

Bondanelli F. R., Cimagalli F., D’Ambrosio A. e Mascherpa S. (2010), *Sistemi di welfare mix a Roma. Servizi alla persona e politiche*

di accreditamento nei municipi di Roma. Camera di Commercio di Roma.

Bosi P. (a cura di) (2010), *Corso di scienza delle finanze*. Bologna, Il Mulino.

Bricco P. (2010), “Se il profitto va (in parte) ai poveri”, in *Il Sole 24 Ore* del 3 aprile, n. 92, p. 12.

Bruni L. (2006), *Reciprocità. Dinamiche di cooperazione, economia e società civile*. Milano, Bruno Mondadori.

Bruni L. (2007), *La ferita dell’altro. Economia e relazioni umane*. Trento, Il Margine.

Bruni L. (2009), *L’economia, la felicità e gli altri. Un’indagine su beni e benessere*. Roma. Città Nuova.

Bruni L. (2009), *L’impresa civile. Una via italiana all’economia di mercato*. Università Bocconi Editore.

Bruni L. (2010 a), *L’ethos del mercato. Un’introduzione ai fondamenti antropologici*

e relazionali dell'economia. Milano, Bruno Mondadori.

Bruni L. (2010 b), "Reciprocità e gratuità dentro il mercato. La proposta della *Caritas in veritate*", in *Aggiornamenti Sociali*, n. 1.

Bruni L. e Zamagni S. (2004), *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*. Bologna, Il Mulino.

Conti F. e Silei G. (2008), *Breve storia dello Stato sociale*. Roma, Carocci.

Donati P. (a cura di) (2002), *Sociologia del Terzo Settore*. Roma, Carocci.

Fargion S., (2002), *I linguaggi del servizio sociale*. Roma, Carocci.

Fazio A. (1996), "Ripensare lo Stato sociale. Il volontariato", in *Banca d'Italia - Documenti*, n. 545.

Fazio A. (2000), "Il monachesimo nell'era della globalizzazione", in *Banca d'Italia - Documenti*, n. 679.

Felice F. (2008), *Welfare e persona*. Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.

Felice F. e Asolan P. (2008), *Appunti di Dottrina sociale della Chiesa. I cantieri aperti della pastorale sociale*. Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino.

Ferrera M. (1987), *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologna, Il Mulino.

Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*. Bologna, Il Mulino.

Flora P. e Heidenheimer A. J. (a cura di) (1993), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*. Bologna, Il Mulino.

Gallino L. (2007), *L'impresa irresponsabile*. Torino, Einaudi.

Giovanni XXIII (1961), *Mater et magistra*. Città del Vaticano, LEV.

Giovanni Paolo II (1987), *Sollicitudo rei socialis*. Città del Vaticano, LEV.

Giovanni Paolo II (1991), *Centesimus annus*. Città del Vaticano, LEV.

Girotti F. (1998), *Welfare State. Storia, critica e modelli*. Roma, Carocci.

Godbout J. T. (2002), *Lo spirito del dono*. Torino, Bollati Boringhieri.

ISTAT (2001), *Istituzioni non profit in Italia*. Roma, ISTAT.

Kazepov Y. e Carbone D. (2007), *Che cos'è il welfare state*. Roma, Carocci.

Leone XIII (1891), *Rerum Novarum*. Città del Vaticano, LEV.

Loria A. (1908), *Verso la giustizia sociale: idee, battagli ed apostoli*. Milano, Società Editrice Libreria.

Marletta P. (2002), "Il non-profit in Lombardia", in *Impresa e Stato. Rivista della Camera di Commercio di Milano*, n. 60.

Naldini M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*. Roma, Carocci.

Paci M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*. Napoli, Liguori.

Palmerio G. (2009), *Temi di economia contemporanea*. Lucera (FG), Malatesta Editrice.

Paolo VI (1967), *Populorum progressio*. Città del Vaticano, LEV.

Pinto M. (1998), *Stato sociale e persona. La crisi della vita italiana al Welfare State come esempio di crisi mondiale del modello macroeconomico di sviluppo. Una risposta cristiana alla mancanza di centralità dell'uomo*. Roma, Biblioteca scienze religiose.

Pio XI (1931), *Quadragesimo anno*. Città del Vaticano, LEV.

Putman R. D., Leonardi R. E Nanetti R. Y. (1997), *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano, A. Mondadori.

Rabbeno U. (1889), *Le società cooperative di produzione: contributo allo studio della questione operaia*. Milano, F.lli Dumolard.

Ranci C. (1999), *Oltre il Welfare State. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*. Bologna, Il Mulino.

Ranci C., De Ambrogio V. e Pasquinelli S. (1991), *Identità e servizio. Il volontariato nella crisi del Welfare*. Bologna, Il Mulino.

Todeschini G. (2002), *I mercanti e il tempio: la società cristiana e il circolo virtuoso della*

ricchezza fra Medioevo ed età moderna.
Bologna, Il Mulino.

Toso M. (2000), *Verso quale società? La dottrina sociale della Chiesa per una nuova progettualità.* Roma, LAS.

Toso M. (2003), *Welfare society. La riforma del Welfare: l'apporto dei pontefici.* Roma, LAS.

Toso M. (2010), *La speranza dei popoli. Lo sviluppo nella carità e nella verità.* Roma, LAS.

Vittadini G. (a cura di) (2002), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society.* Milano, ETAS.

Zingales L. (1998), *Corporate governance.* Londra, Centre for Economic Policy Research.

SITOGRAFIA

www.agenziairadicale.com

www.cesur.org

www.cittadelluomo.it

www.cittanuova.it

www.ecodicom.net

www.edc-online.org

www.edicspa.com

www.erg.it

www.iu-sophia.org

www.loppiano.it

www.pololionellobonfanti.it/home.asp

www.rm.camcom.it

www.saveonlus.org

www.storiaefuturo.com

www.vatican.va