



Welfare state
Il modello europeo dei diritti sociali
Seminario di cultura europea

PIERPAOLO DONATI
Università di Bologna

Privato sociale*
Le nuove forme di solidarietà associativa nel welfare societario

24 marzo 2004

La teoria del privato sociale: una rivisitazione

La teoria del privato sociale è stata esposta per la prima volta in un libro del 1978 (Donati 1978). Da allora molta acqua è passata sotto i ponti. Il momento storico in cui elaborai quella teoria non le era certamente favorevole. Negli ambienti universitari la teoria del privato sociale suonava alquanto eretica. Infatti, ogni critica all'impianto concettuale moderno circa il rapporto dialettico fra pubblico e privato era vista con sospetto, se non proprio bandita dal discorso.

Per il pensiero *lab* (centrato sul primato della politica, ovvero dello Stato), ogni teoria che desse un qualche valore al privato come tale era considerata retrograda, ideologicamente conservatrice e disegualitaria. Per il pensiero *lib* (favorevole al primato del mercato), che allora era minoritario, una teoria del privato sociale era concepibile solo come rilevazione di sfere private di beneficenza e aiuto altruistico, ma certamente non come teoria di formazioni sociali che mettevano in gioco il primato delle libertà individuali mosse dagli interessi privati.

* Testo pubblicato in: *Welfare state. Il modello europeo dei diritti sociali*, Modena, 2005, pp. 101-123. Copyright Fondazione Collegio San Carlo di Modena.

In breve, il discorso del privato sociale andava sia contro i sostenitori dello statalismo, sia contro i sostenitori del liberismo, dato che affermava, come ancora afferma, l'esistenza di sfere sociali non individualistiche, né pubbliche né private, a rilevanza politica ma di natura civile. L'opposizione al privato sociale perdura ancor oggi, nella forma di un'alleanza fra liberalismo e socialismo (i sistemi che io chiamo *lib/lab*) che cerca di "usare" il privato sociale mantenendolo fuori da quel "complesso Stato-mercato" che governa la società. Tuttavia, dopo due decenni e mezzo circa, il concetto di privato sociale ha avuto una ragguardevole fortuna. Almeno in Italia, esso è diventato un'espressione di uso corrente e diffuso. Viene menzionato in leggi nazionali e regionali. Sta ad indicare quelle sfere di solidarietà primaria e secondaria che non soltanto non sono state spazzate via dalla società modernizzata, ma che si sono sviluppate ben oltre ogni previsione e con una dinamicità di certo non inferiore rispetto a quella del mercato e dello Stato.

Il nucleo centrale della teoria, infatti, afferma che esistono forme (sfere) di relazioni sociali che: 1. non sono né strettamente pubbliche né strettamente private; 2. sono regolate da un proprio codice simbolico-normativo e hanno i propri mezzi generalizzati di interscambio, riferiti essenzialmente alla solidarietà sociale; 3. sono caratterizzate da una propria "soggettività sociale".

Quando un concetto o un termine ha una certa fortuna è inevitabile che il suo significato assuma molte e le più diverse valenze. Ma non c'è solo questo. C'è anche il fatto che la realtà sociale cui esso si riferisce va necessariamente incontro a processi di generalizzazione e differenziazione. Si richiede allora una rivisitazione della teoria.

In questo intervento ritorno sulla teoria del privato sociale alla luce dei fenomeni storico-sociali avvenuti nell'ultimo decennio. Si intende che, per ragioni di brevità, in questa sede non posso fermarmi ad analizzarli nei dettagli. Intendo qui soprattutto richiamare l'attenzione sul fatto che non si può ridefinire il privato sociale come se si trattasse di una "cosa", ma piuttosto si deve comprenderne il senso, le funzioni, il futuro, per rapporto alla sua realtà dinamica di processo, o meglio di relazione sociale *sui generis*. Politici, amministratori, studiosi, cittadini informati si interrogano oggi sull'importanza del privato sociale, la sua identità e il suo ruolo, nell'orizzonte di una società sempre più problematica, che si orienta a fatica verso il futuro. Ma, per quanto ci sia l'esigenza di identificarlo con precisi confini, è necessario essere avvertiti che non si può definire il privato sociale come se si trattasse di fare la fotografia di un qualche oggetto materialmente visibile. Né si può pensare di trovare *a priori* ciò che delimita strutture e funzioni del fenomeno. Lo vietano sia la natura dell'oggetto, sia ogni singolo scopo per cui si vorrebbe ottenere tale conoscenza (per esempio il voler definire una certa presenza o ruolo del privato sociale nei piani di sviluppo locale, regionale o nazionale). Si deve piuttosto chiarire da che punto di vista lo si osserva e con quali finalità.

Già la scelta del termine è indicativa. Se si utilizza il termine "Terzo settore" si accoglie una dizione che riflette un punto di vista specificatamente economico, in quanto si fa riferimento ad una (supposta "terza") modalità di allocazione delle risorse, quella basata su peculiari criteri di solidarietà associativa (attraverso reciprocità), per distinzione con le modalità proprie del mercato (meccanismi dei prezzi) e con quelle politiche (redistribuzione per via statale). Qui io adotto un punto di vista più generale, che fa riferimento ad una teoria sociologica della società. In altri termini, è un "fenomeno emergente" che può essere osservato e regolato in maniera limitata e solamente sotto certe condizioni (Donati 2004).

In questo contributo, vorrei innanzitutto evidenziare il carattere strategico del privato sociale di fronte alle sfide della società dopo-moderna. In secondo luogo, vorrei chiarire in che senso il privato sociale sia un attore fondamentale nella ridefinizione della sfera pubblica. In terzo luogo, vorrei mostrare la rilevanza del privato sociale agli effetti della ridefinizione

dei sistemi di *welfare*. Infine, vorrei delineare i problemi di osservabilità e regolabilità del privato sociale nel quadro dei cambiamenti dell'intera configurazione societaria.

Il carattere strategico del privato sociale nel contesto delle nuove sfide

Per capire il senso e la portata del privato sociale, bisogna inserirlo nel contesto delle sfide odierne. Si vedrà allora che il privato sociale rappresenta la frontiera delle politiche sociali del prossimo futuro perché esso ha un ruolo crescente e infungibile nell'affrontare le seguenti sfide:

- la crescente disgregazione del tessuto sociale: gli individui stanno perdendo il controllo di se stessi e dei mondi vitali in cui vivono;
- la saturazione del modello di Stato sociale come sistema basato sul compromesso neo-corporativo, e quindi su sistemi di sicurezza centralizzati e a base fiscale;
- le tendenze verso la regionalizzazione e la internazionalizzazione dei problemi sociali, ovviamente in connessione alle dimensioni economiche, culturali e politiche;
- la pluralizzazione delle etnie e delle culture, con i conseguenti riflessi sui sistemi di benessere;
- la crescita generalizzata dei rischi e delle patologie sociali;
- la richiesta di una nuova qualità di lavoro e di vita, volta ad una maggiore umanizzazione dei rapporti sociali e delle organizzazioni di servizio, con la richiesta, per quanto sempre più problematica, del riconoscimento di nuovi diritti di cittadinanza.

Può sembrare alquanto vago e sconnesso il legame fra questi temi e la teoria del privato sociale. Eppure bisogna saper vedere i fili, la trama, di una complessa rete che si va intessendo senza che ce ne accorgiamo. Il ruolo del privato sociale si basa precisamente sulle esigenze strutturali e di lungo periodo che nascono dal dover far fronte alle sfide appena dette, considerato che l'assetto consolidato di *welfare state* post-bellico non sembra più in grado di farlo.

Ciò che intendo sottolineare è il carattere strategico del privato sociale. Esso significa: *un tipo* di relazioni sociali a cui i sistemi societari dopo-moderni devono fare ricorso in maniera crescente e diffusa. Nel concetto di "tipo di relazioni" includo esperienze e pratiche vitali in contesti peculiari.

La comprensione di questa realtà, e di questo futuro, non è facile per chi resta legato agli assiomi della modernità e ai loro esiti post-moderni (A. Giddens, U. Beck, Z. Bauman). Mostrare lo specifico del privato sociale, comunque, è un compito che non può essere assolto neppure per via empirica. A parte l'enorme carenza di dati conoscitivi e soprattutto di interpretazioni adeguate di tutto ciò che chiamiamo privato sociale, sono soprattutto le caratteristiche intrinseche del fenomeno (dinamicità, invisibilità relativa, carattere "emergente") che lo impediscono.

Per comprendere il privato sociale al di là di una raccolta inevitabilmente sommaria e approssimativa di dati statistici (che dicono qualcosa, ma con grossi rischi di fraintendimenti e sottostime), è piuttosto necessario cercare una rappresentazione, insieme realistica e progettuale, del modo in cui un fenomeno – il privato sociale – è emerso e va emergendo come fenomeno sociale. Si tratta di adottare un nuovo sistema di riferimento da cui poter osservare un fenomeno sinora incompreso, o compreso con categorie tradizionali, e poi delineare come si pone, oggi, il complesso problema delle relazioni fra privato sociale e Stato sociale in termini di sfide reciproche. Non è un caso se sappiamo poco o nulla del privato

sociale. Il fatto è che, sinora, non è stato un “problema”, ma piuttosto una realtà data per scontata. Quando si pensa al privato sociale, molti pensano ancora alle nostre brave iniziative di solidarietà umana e sociale “dal basso”, talvolta più capaci e utili talvolta meno, talvolta più tranquille talvolta un po' più turbolente e scomode, e così via.

Per capire il carattere strategico del privato sociale occorre che tale fenomeno venga osservato e interpretato non per riferimento ad altro-da-sé (per esempio dal punto di vista politico, giuridico, economico, amministrativo), ma per riferimento al suo stesso sistema di osservazione (il che non significa soggettivismo!). Con ciò, voglio dire che non si può definire e agire il privato sociale se non si tiene conto *in primis* del suo proprio punto di vista interno, per metterlo poi, dall'esterno, in relazione con gli altri sistemi della società (politico, economico, giuridico, amministrativo, e così via). Qual è questo punto di vista? A mio parere, esso consiste in un modo diverso di “essere società”, di “fare società”, nelle sue diverse e complesse dimensioni (economiche, giuridiche, sociali, alla fine: “vitali”) (Donati 2004). Come tale, il privato sociale non è un settore “in più”, un ambito o sfera di relazioni suppletive o integrative di un assetto pubblico/privato che avrebbe solo bisogno di essere arricchito e integrato di parti mancanti o più funzionali di altre, esistenti o passate. Il privato sociale è, per così dire, il sintomo e l'anticipazione di una riorganizzazione complessiva della società, della società civile dopo-moderna.

Il privato sociale come soggetto di una nuova sfera pubblica: differenziazioni e articolazioni

Il privato sociale è il protagonista della ridefinizione della sfera pubblica nella società dopo-moderna. Vediamo di capire perché. Se c'è una caratteristica che definisce la società dopo-moderna, questa è precisamente la forte *discontinuità* che si rileva nella definizione della sfera pubblica. Ovviamente, mi riferisco all'Europa e alla sua storia, dato che altre società sono strutturate e articolate diversamente. Con l'avvento della società dopo-moderna (segnata dalla globalizzazione e dai problemi che essa comporta), il “pubblico” assume un altro volto: diventa una funzione sistemica e societaria, alla quale partecipano una pluralità di soggetti, in buona misura nuovi, che stanno fuori dalla polarità – tipicamente moderna – costituita dal binomio Stato-mercato. La sfera pubblica statutale si restringe a funzioni sempre più specifiche e limitate. Il privato in senso stretto si differenzia in sfere molto diverse fra loro (ma accomunate dal fatto di operare la *re-entry* della distinzione privato/pubblico nel lato del privato). Emergono altre sfere che hanno funzioni pubbliche non statuali e non di mercato regolato dallo Stato. Queste sfere possono essere definite di privato sociale, in quanto esse sono certamente private, per origine e statuto, ma hanno un orientamento a svolgere compiti di natura non privatistica, bensì pro-sociale, anche se non traggono la loro legittimazione dal fatto di doversi «inverare» nello Stato o in un sistema politico infra- o sovra-statuale.

L'ingresso di questi nuovi attori modifica tutto il sistema societario. Lo modifica perché introduce nuove rappresentazioni (e nuove funzioni) di ciò che ancora concepiamo come Stato e come mercato. Inoltre instaura nuove relazioni fra di essi, perché l'ingresso di “un terzo” nel gioco modifica necessariamente le relazioni a due. A ciò si aggiunga che le nuove formazioni sociali, dette di privato sociale, esprimono e generano relazioni con i mondi della vita (famiglie, reti primarie e informali, e poi le reti che sorgono con i nuovi *media* e la *new economy*) diverse dal passato. È una rivoluzione della sfera pubblica quella a cui stiamo oggi assistendo. Una rivoluzione che è appena agli inizi, ed è ancora molto lontana dall'essere stata compresa. Per capirla un po' più a fondo è soprattutto necessario capire chi è questo «terzo attore» che ho chiamato privato sociale, altre volte denominato «terzo settore» proprio per

sottolineare la sua diversità, la sua “alterità”, e in parte anche estraneità alle logiche della politica moderna e delle sue basi economiche mercantili.

Per prima cosa deve essere evidenziata la novità del fenomeno. Da più parti, è stato rilevato che, anche in Italia, soprattutto dagli anni Ottanta in poi, sono cresciute le iniziative genericamente dette di privato sociale. Secondo l’Istat, le istituzioni non profit attive in Italia (in base al Rapporto 1999, non ulteriormente aggiornato) sono circa 221.412, di cui 113.173 localizzate nella ripartizione settentrionale (51,1% del totale), 46.966 nel Centro (21,2%) e 61.273 nel Mezzogiorno (27,7%). Questa cifra dà l’idea dell’importanza di ciò di cui vogliamo parlare (per un’analisi più dettagliata della sua consistenza ed evoluzione, si veda Barbetta, Cima, Zamaro 2003). Negli ultimi anni l’espansione è stata comunque notevole. In base a quanto detto sinora, si dovrebbe capire perché e come la crescita del privato sociale esprima di fatto delle tendenze che sono profonde, strutturali e di lungo periodo. In altri termini, il significato del privato sociale sta in una riorganizzazione complessiva della società, considerata sia come relazione fra società civile e politica (secondo una visione tradizionale), sia come insieme complesso di sotto-sistemi (secondo una visione sociologica più aggiornata).

Le istanze del privato sociale non risiedono soltanto nelle sub-culture (tradizionali o modernizzanti che siano), nelle motivazioni dei soggetti, in un appello a nuovi stili di imprenditorialità sociale, nuovi modi di vita e di politica sociale, ma in esigenze sistemiche molto più complesse. Pensare le sfere di privato sociale solamente come espressioni di buone intenzioni e di altruismo, di attaccamenti a lealtà localistiche, e così via, significa ridurre il senso e la portata di ciò che è una modificazione assai più radicale della società, insieme micro e macro-sistemica.

Il fatto è che non abbiamo ancora le categorie interpretative sufficienti per capire il fenomeno. Mancano perfino le categorie giuridiche, politologiche, amministrative ed economiche che possano osservare e regolare il fenomeno in modo adeguato agli sviluppi possibili e probabili. Quel che è certo è che l’interpretazione del privato sociale secondo il *continuum* pubblico-privato non regge più. Chi ancora si attiene ad una visione del privato sociale come combinazione o mediazione fra i due poli del pubblico (Stato) e del privato (mercato) rischia di arrivare a conclusioni piuttosto povere.

Per capire la novità del fenomeno del privato sociale possiamo avvalerci di due argomentazioni.

La prima argomentazione sostiene che la società si sta riorganizzando su quattro poli che, essendo interattivi, generano forme miste di vario genere. I quattro poli sono: (a) il mercato, inteso come il sistema delle imprese che agiscono per profitto; (b) lo Stato, che si caratterizza per l’uso dello strumento del potere politico (quindi del diritto) per l’imposizione forzata e la redistribuzione delle risorse; (c) il terzo settore come insieme delle organizzazioni autonome non di profitto che agiscono sulla base di scopi solidaristici usando primariamente, anche se non esclusivamente, mezzi solidaristici; (d) le cosiddette reti primarie, cioè famiglia, parentela, gruppi amicali e reti informali, che io denomino “quarto sistema” se e in quanto se ne vedono le funzioni sociali insostituibili (cioè che non ammettono equivalenti funzionali).

Lo schema incorpora quello precedente della modernità (basato sulla semplice distinzione dialettica pubblico/privato) ad un livello di differenziazioni assai più elaborate. Se stiamo alle categorie interpretative della modernità, la sfera pubblica coincide con il complesso “stato-mercato”, mentre il versante privato coincide con il complesso “terzo settore-mondi vitali”. Oggi, però, le differenziazioni *dentro* e *fra* i due “complessi” (*within* e *between*) sviluppano nuovi soggetti e nuove relazioni che creano una realtà inedita. I confini fra tutti questi settori variano in continuazione, perché essi si riorganizzano a seconda delle esigenze temporali e

“locali” (nello spazio-tempo). Tutti i più recenti tentativi di tracciare una mappa con confini determinati hanno dovuto concludere che tale obiettivo ha poco senso. Si deve procedere in un altro modo. Le teorie politologiche e giuridiche non hanno però ancora compreso, né tantomeno definito, il privato sociale, perché restano in genere legate al quadro della modernità, mentre oggi siamo tendenzialmente oltre la modernità e le sue originarie istituzioni politiche e giuridiche. Si dovrebbe anche sviluppare un “diritto sociale” in quanto diritto delle relazioni sociali (in particolare del privato sociale), ma i giuristi hanno grosse difficoltà a intendere che cosa ciò significhi. Così, ancor oggi, il privato sociale deve essere collocato nella sfera giuridica del privato, ciò che contrasta con la sua natura sociale (per quanto non pubblica).

La seconda argomentazione, in qualche modo complementare alla prima, vede le cose dall’angolazione della teoria dei beni. In un approccio più specifico, il privato sociale può trovare una teorizzazione particolare per riferimento al tipo di beni che vengono prodotti. Ossia: il privato sociale si caratterizza per la produzione di beni peculiari la cui comprensione richiede una teoria sociologica generalizzata (non meramente economica) dei beni sociali. Per esprimere questo “fatto sociale”, ho coniato il termine di beni relazionali, e ne ho svolto una prima analisi tipologica (Donati 1991, cap. 3; 2000², cap. 2), proprio per indicare che la portata sociologica specifica del privato sociale è quella di produrre beni diversi da quelli tipicamente riferiti al mercato e allo Stato.

In sintesi: se lo Stato produce *beni pubblici*, e il mercato *beni privati*, per il privato sociale o terzo settore si parla di una *economia di condivisione (sharing)*, ossia della produzione di *beni relazionali collettivi*. Questi ultimi sono in buona misura interdipendenti e interrelati con quel settore della società che produce *beni relazionali primari*, i quali hanno il loro referente basilare nelle famiglie e nelle reti primarie. In un approccio relazionale, ampio e articolato, il privato sociale viene ad essere costituito dal terzo e quarto settore in inter-azione ed inter-scambio fra loro. Ciò riguarda anche il mondo del lavoro, che si è sviluppato e si svilupperà sempre di più nelle sfere del privato sociale, attraverso *contratti relazionali* che sono i più adatti a definire il senso produttivo di quel lavoro che ha come oggetto un bene relazionale (Donati 2001, pp. 181 e ss.).

Come viene articolato oggi il privato sociale in Italia? Una recente indagine ha cercato di tracciare una “mappa” del privato sociale (Donati, Colozzi 2004). Tale mappa va letta così: il privato sociale è la sfera delle relazioni *sui generis* da cui si sprigionano le organizzazioni che chiamiamo di terzo settore. Il mondo delle Associazioni di promozione sociale appare come il più indifferenziato. Benché nascano dalla comune matrice del privato sociale, anche quando si concretizzano in organizzazioni specifiche, le Associazioni di promozione sociale sono le più “generaliste”, e in un certo senso a-specifiche. Le Organizzazioni di volontariato, pur abbastanza simili a quelle di promozione sociale, si connotano per la loro vicinanza alle istituzioni pubblico-statali. Le Associazioni familiari hanno invece un *ethos* di azione decisamente più particolare, perché orientato a bisogni molto concreti e situati delle famiglie nella vita quotidiana. La differenziazione più netta che si rileva nel campo osservato è quella fra le Cooperative sociali e il resto del mondo associativo, in virtù della loro vicinanza al mercato. Per altre ragioni, anche le Fondazioni sociali si distinguono dal resto del mondo associativo.

La diversificazione delle culture e delle pratiche si traduce in dinamismi e interazioni che danno vita a intrecci non facilmente classificabili. Per offrire un’immagine molto sintetica potremmo parlare di una *tripolarità del privato sociale*.

i) Una polarità è costituita dalle *Cooperative sociali* e dalle *Fondazioni sociali*, la cui caratteristica è quella di essere protese all’azione esterna, di poter contare su proprie risorse

strumentali e di orientarsi ad operare attraverso sistemi di azione contigui al mercato economico. Le Cooperative sociali si muovono culturalmente in direzione dell'economia civile, ma di fatto si collocano in una zona intermedia e ibrida fra apparati di Stato e mercato *for profit*. Le Fondazioni sociali si collocano invece nello spazio intermedio fra i mondi vitali (le reti informali) e l'economia (civile e *for profit*), tendenzialmente più distanti dallo Stato, anche se in dialogo con le associazioni di promozione sociale e di volontariato.

ii) La seconda polarità è costituita dall'*Associazionismo di promozione sociale* e dall'*Associazionismo familiare*, che, oltre ad essere più "vecchi" di età, mostrano una natura culturale e operativa più rivolta ai bisogni "interni" dei mondi vitali della vita quotidiana, possono contare su poche risorse finanziarie e materiali, e queste risorse sono in buona misura raccolte all'interno della propria sfera di azione. La distinzione interna a questa polarità può essere osservata nel loro agire verso l'esterno: mentre le Associazioni di promozione sociale sono più rivolte ad un'azione di *advocacy* verso le istituzioni statali, le Associazioni familiari sono ovviamente più vicine alle problematiche e alle esigenze delle famiglie, dei mondi vitali quotidiani, delle reti informali, con cui si intrecciano più strettamente.

iii) La terza polarità è costituita dal *Volontariato* che si distingue nettamente dalle altre forme soprattutto per la sua carica motivazionale (l'*ethos* del dono), per una struttura organizzativa peculiare (prevalenza di soggetti volontari che fanno azioni gratuite, minimizzando le funzioni di amministrazione e di lavoratori dipendenti) e per il fatto che le loro risorse dipendono quasi completamente dall'esterno, in gran parte dallo Stato centrale o locale. Proprio per queste caratteristiche sono anche quelle più interconnesse con l'associazionismo 'puro' e 'spontaneo' del privato sociale concepito come capitale sociale costituito da quei fattori che fanno emergere l'associazionismo organizzato.

Chi scrive vede nei risultati empirici la conferma dell'idea che *il privato sociale sia il nucleo generatore del terzo settore* (secondo quanto teoricamente già ipotizzato da tempo) (Donati 1997). Per dirla in breve, si può affermare che *il privato sociale come tale* consiste in un *criterio di azione*, che è la sua distinzione direttrice: precisamente quella di agire privatamente per scopi sociali e così dare il proprio contributo alla sfera pubblica non perché lo richieda la legislazione statale o il desiderio di un profitto proprio, ma per motivazioni sorgive che devono trovare modalità operative autonome e viabili di azione. Tali modalità non sono predeterminate, ma largamente indeterminate nelle loro espressioni e arrangiamenti pratici. Di qui la variabilità delle forme che possono assumere.

Per dirla con un'immagine, è nelle sfere associative del privato sociale che si elaborano le reti di fiducia e cooperazione (dunque: il capitale sociale primario e secondario). Tali reti possono poi prendere diverse direzioni, fra le quali sottolineo le seguenti:

i) rivolgersi prevalentemente al proprio interno (è il caso delle Associazioni di promozione sociale);

ii) orientarsi al rapporto preferenziale con il mercato, anche se in buona misura controllato dallo Stato (è il caso delle Cooperative sociali);

iii) orientarsi ad un rapporto preferenziale con l'azione volontaria di supporto all'aiuto e all'assistenza gratuita nelle sfere sociali in cui né lo Stato (apparati della pubblica amministrazione) né i privati (imprese lucrative) hanno interesse o capacità di entrare (è il caso delle Organizzazioni di volontariato e delle Fondazioni sociali, seppure questi due tipi si collochino in aree diverse nella mappa qui indicata, in ragione delle diverse relazioni che intrattengono con gli altri attori della mappa);

iv) orientarsi alle famiglie e ai mondi vitali (è il caso prevalentemente delle Associazioni familiari, che possono mescolarsi con altre forme di associazionismo sociale e di volontariato, al confine con il privato sociale più ‘reticolare’).

Il posto del privato sociale nel modello sociale europeo di welfare: le nuove strategie

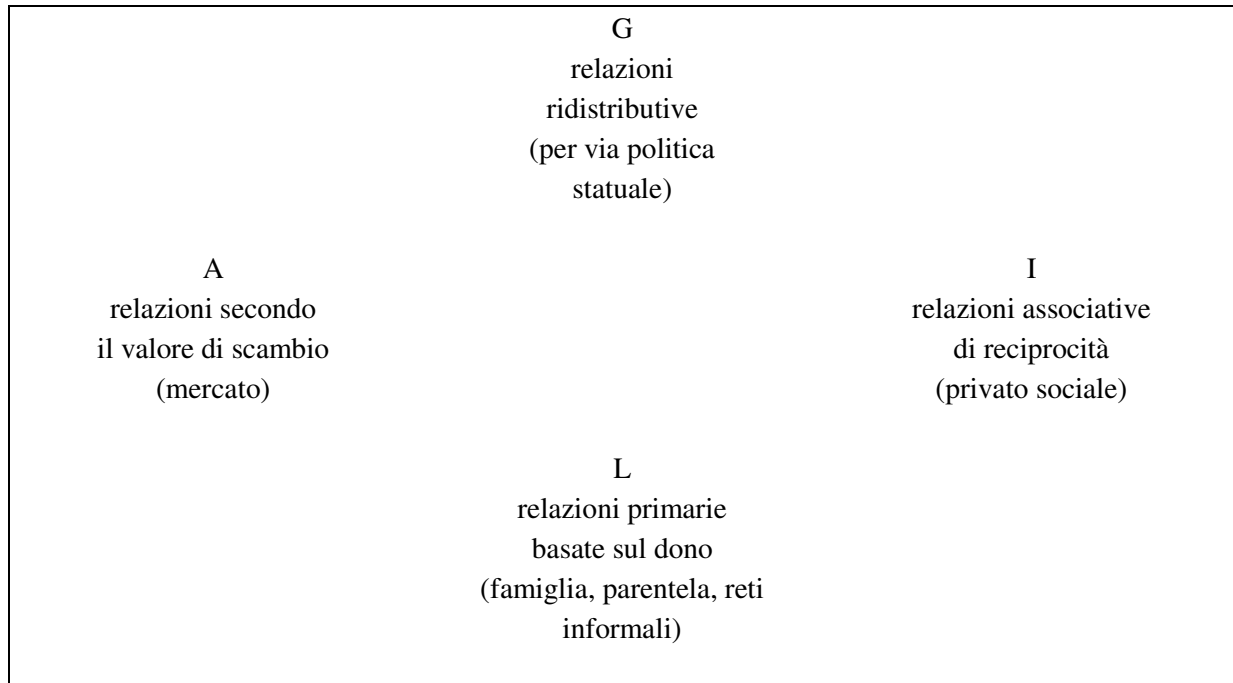
Qual è il posto del privato sociale nell’assetto dello Stato sociale e della *welfare society*? Il dibattito sul *welfare state* europeo – in particolare in Italia – è sostanzialmente fermo da molto tempo. Negli ultimi decenni, semplificando un poco, analisi e progetti si sono concentrati su due fronti: (a) analizzare le ragioni di crisi del *welfare*, concepito come sistema di spese per la protezione sociale, per capire come si possa *diminuire la spesa sociale* (che è anche crisi fiscale, ecc.) *attraverso processi di privatizzazione*, principalmente intesa come riduzione del *welfare* alle categorie povere e ricorso al mercato per gli altri; (b) difendere il *welfare* attraverso una sua riorganizzazione che mantenga un sostanziale assetto pubblico (=statale) nel quale introdurre alcuni elementi di mercato e di terzo settore.

Vorrei mettere ben in chiaro che la prospettiva del privato sociale non ha nulla a che fare né con l’una, né con l’altra di queste modalità di ripensare il *welfare*, che possono essere denominate rispettivamente prospettive neo-liberali e prospettive neo-socialdemocratiche. Se si segue la prima strada, si creano enormi problemi di equità fra strati sociali e di solidarietà verso i più deboli, a causa del venir meno della protezione sociale ancora pubblicamente garantita a molti individui e famiglie, che non potrebbero essere compensati da una maggiore ricchezza di mercato. Se si segue la seconda strada, il *welfare* mantiene caratteri di burocratizzazione e di passivizzazione, di assistenzialismo clientelare e comunque di freno a motivazioni di innovazione sociale. Queste due possibili vie, che tuttora si contendono il campo delle discussioni pubbliche, sono ovviamente delle costellazioni di interessi, locali e nazionali, che andrebbero analizzate. Non posso qui fare questa analisi.

Certo, molto può essere fatto utilizzando ancora gli strumenti dello Stato e del mercato, modernamente intesi. Qualcosa di positivo si può e si deve ottenere. Ma perseguendo tali vie non si produce alcuna vera innovazione, non si pensa alla società del secolo XXI. L’errore sta nel pensare che il complesso Stato-mercato sia ciò su cui la società dovrebbe ancora puntare se vuole diventare “moderna”. Dobbiamo invece disegnare scenari completamente nuovi. Li inquadro nello schema generale di quella che io chiamo la *cittadinanza societaria* (si veda la figura 1).

Fig. 1 - *Il sistema dei diritti sociali di cittadinanza (o sistema di welfare)*

Caratteri	Modello <i>mutualistico</i> (prima industrializzazione)	Modello <i>statalistico</i> (seconda industrializzazione)	Modello <i>societario</i> (società post-industriale)
Principio di cittadinanza	Minimo o residuale (assistenziale)	Massimizzazione dell'inclusione politica	Generalizzazione e differenziazione ("universalismo selettivo")
Referente delle politiche sociali	Ceti sociali e condizioni di povertà	Classi sociali definite in rapporto al mercato capitalistico	Condizioni e stili di vita di ogni persona
Copertura dei rischi	Mutualità e assistenza ex-post con forme miste di Stato e solidarietà locali e professionali	Attraverso assicurazioni obbligatorie generali per categorie e in parte per via fiscale	Nuovi mix e combinazioni fra Stato, mercato e solidarietà primarie (reti informali)
Regole di allocazione	Secondo una logica assistenziale	Secondo una logica redistributiva	Secondo una logica distributiva
Ruolo dello Stato	<i>Welfare state</i> residuale	<i>Welfare state</i> istituzionale o quasi-totale	<i>Welfare state</i> come ordinatore generale e guida relazionale
Estensione della cittadinanza	Limitata secondo la categoria sociale di appartenenza	Universalistica ma solo per i soggetti di lavoro	Universalistica per condizioni di vita (età, <i>gender</i> , struttura familiare, ecc.)
Soggetti di cittadinanza	Individui in quanto appartenenti a comunità tradizionali	Individui in quanto appartenenti a collettivi di lavoro	Individui in quanto appartenenti a "soggetti sociali"

Fig. 2 - *L'articolazione della società in condizioni post-moderne*

Il *welfare* keynesiano-beveridgiano è stato amico di un certo tipo di sviluppo, quello della modernizzazione capitalistica che ha dominato in Occidente nella seconda metà del Novecento. Là dove è stato efficiente, esso ha raggiunto i *suoi* limiti, si è saturato. Là dove non è stato efficiente, e in particolare laddove si è rivestito di una forma assistenzialistica e clientelare come in Italia, esso è incorso in distorsioni che sono molto difficili da correggere dall'interno, cioè restando dentro la sua cornice, attraverso un rilancio del neo-corporativismo liberal-democratico.

Un *welfare* all'altezza della società in via di globalizzazione deve prendere di mira un altro tipo di sviluppo, che chiamo *civile* perché passa attraverso la liberazione di quelle relazioni sociali che fanno società in modo non politico e non mercantile. Lo sviluppo civile va compreso nel quadro di una visione del sistema societario articolata su quattro poli o settori decisivi. Lo spazio disegnato nella figura 2 è assai complesso e la concettualizzazione che le è sottesa estremamente articolata. È uno spazio relazionale, cioè fatto di *relazioni di relazioni*, in cui il sociale si configura come emergenza della loro interazione. La società vi è concepita come rete, cioè come relazione di relazioni (non come insieme di individui, né come un collettivo, né solo come relazioni fra individui).

Le quattro dimensioni, che sono sotto un certo punto di vista i quattro poli di una bussola e sotto un altro punto di vista "requisiti al contorno", hanno un carattere analitico e relazionale, anche se empiricamente noi le consideriamo in rapporto a sfere distinte di relazioni, che sono le seguenti:

(A) è la sfera delle dimensioni 'economiche' in senso analitico, dove valgono principi di equivalenza degli scambi, dell'utilità, della competizione, del contratto, ecc.;

(G) è la sfera delle dimensioni politiche, intese come principi di azione collettiva che rispondono a decisioni vincolanti per tutti e si ispirano a criteri di redistribuzione;

(I) è la sfera degli scambi sociali tra ‘associati’, scambi che sono ispirati in gran parte alla norma della reciprocità;

(L) è la sfera delle relazioni altruistiche, di dono, di scambio di valori di uso, di benevolenza verso l’*alter*, eticamente orientate non a scopi di utilità o di scambio di equivalenti, né comandate imperativamente.

Dietro questa visione delle cose, c’è l’idea che sia possibile un modello di sviluppo alternativo a quello che ha dominato fino ad oggi, cioè l’economia politica di tipo clientelare o di tipo puramente capitalistico. Si tratta di vedere se esso possa contare su forze sociali capaci di modificare gli assetti e i blocchi di potere e di interessi che fanno ristagnare e degenerare le aree più deboli della società. Possiamo pensare ad un modello di sviluppo che: (i) renda più differenziate queste componenti, le tratti in modo autonomo, ne liberi le energie e le risorse; (ii) renda più libere le persone non perché più assistite dallo Stato o viceversa assoldate dal mercato, ma perché più capaci di tessere una rete sociale con legami meno ristretti (meno vincolati) e più capace di conferire opportunità di vita attraverso azioni che hanno nell’altruismo e nella reciprocità la loro motivazione, anche se ovviamente dotate di valore economico e politicamente responsabili in senso democratico.

Le esigenze sin qui rilevate portano con sé precise strategie e concrete applicazioni. In sintesi, direi che il ruolo del privato sociale nelle politiche sociali si colloca e può essere perseguito lungo tre principali linee strategiche.

(a) Le politiche sociali debbono trovare la loro integrazione sia al centro che in periferia, ma in modi diversi. Al centro si tratta di coordinamento inter-settoriale fra i vari comparti della protezione sociale. Alla periferia si tratta di un approccio di comunità nelle cure per il “bene-essere”. Tra i diversi livelli, che vanno dall’ente locale alla Regione allo Stato nazionale agli organismi sovranazionali (UE), debbono esservi relazioni di reciprocità. È quello che io chiamo il principio di “sussidiarietà complessa”. Non più solo un approccio dall’alto al basso (*top-down*), né solo dal basso verso l’alto (*bottom-up*), ma interazioni fra i vari livelli, a partire però da un’effettiva integrazione del sistema dei servizi *in kind* e *in cash* nella comunità locale. La parola-chiave è qui *community care*. Essa ha una sua traduzione italiana: ripartire dalle comunità locali.

(b) Le politiche sociali debbono favorire le organizzazioni intermedie fra lo Stato e gli individui. La parola-chiave è qui “rafforzamento delle strutture intermedie che conferiscono potere ai cittadini (*mediating structures empowering people*). Ovviamente, ragioni di democrazia e di equità impongono che esse affianchino e non sostituiscano lo Stato, il mercato e la comunità (Cotturri 2001). Sono un altro “polo”, designato a conferire più responsabilità e quindi più potere alla gente perché si organizzi autonomamente nella produzione, distribuzione e aggiornamento dei servizi, in molti, anche se non in tutti, i campi della politica pubblica (Rossi 1997). Le funzioni che queste organizzazioni assolvono non sono solo di tipo tecnico, esecutivo ed economico. La loro valenza è anche culturale e politica. Esse mettono in gioco la ripartizione del potere politico. Per tali ragioni sono state denominate in vari modi. Si parla di *mediating structures* (per es. Berger, Neuhaus 1979), di “organizzazioni non governative” (Powell 1987), di organizzazioni intermedie come “governo da parte degli interessi privati” (Streeck, Schmitter 1985).

(c) Il governo politico, ai differenti livelli (europeo, nazionale, regionale, infraregionale), dovrebbe essere concepito come “ordinatore generale” che prende decisioni vincolanti per la collettività di riferimento, ma non come gestore (manager) delle politiche sociali. I governi,

ciascuno al suo livello, dovrebbero costruire le politiche sociali come sistemi di osservazione-diagnosi-guida relazionale adeguati alla complessità della società. L'idea-base della prospettiva relazionale è che sono gli stessi soggetti coinvolti nei programmi di "bene-essere" che partecipano alla definizione di ciò che deve essere fatto, da chi, come e quando, in termini di massima reciprocità possibile. Solo essi possono osservare e diagnosticare la situazione. E solo essi possono interiorizzare e mettere in atto le decisioni concordate. Ovviamente ci sono difficoltà e limiti per sviluppare questo tipo di approccio alle politiche sociali. Ma, nonostante ciò, questa è la filosofia che meglio sembra poter corrispondere agli ideali della cultura europea, di libertà, eguaglianza e solidarietà, nella democrazia.

L'osservabilità del privato sociale e la sua regolazione: per una "soluzione statutaria" del privato sociale

La difficoltà di "vedere" e "trattare" il privato sociale è strettamente legata all'osservabilità del fenomeno e alla sua regolabilità (dall'esterno e dall'interno). Ho già più volte fatto menzione della scarsa osservabilità che il fenomeno del privato sociale implica e comporta. A sua volta, la scarsa osservabilità è correlata alla scarsa regolabilità (sociale, economica, politica) dello stesso, cosa che è resa evidente dalle difficoltà di individuare precise categorie giuridiche, amministrative, economiche, che inquadrino il fenomeno. Il carattere "sommerso", più o meno informale, che esso presenta, assieme al fatto di avere un proprio "ciclo di vita" (con una sua propria logica dotata di una certa spontaneità), lo hanno fatto assimilare, negli anni passati, anche dietro l'influenza di una certa sociologia ideologica ed economicistica, con le sfere particolaristiche e clientelari, con il mercato nero, la mafia, e altre cose simili. Il fatto è che le difficoltà di osservare e regolare il privato sociale nascono precisamente dal fatto che si vogliono compiere tali operazioni dal punto di vista dello Stato e del mercato, cioè da "altri" punti di vista, che non sono in tono con il punto di vista (o sistema di osservazione-regolazione) proprio del privato sociale (sia come terzo settore, sia come quarto settore). Le soluzioni nuove vanno cercate in istituzioni giuridiche e forme regolative di carattere sociale che la modernità non conosce, perché non conosce questa nuova sfera pubblica. (a) In primo luogo, l'osservabilità. Il privato sociale deve essere reso visibile e trasparente, però avendo bene in mente che, per fare questo, non ci si può collocare dal punto di vista del sistema politico (che ha la sua auto-referenza: il consenso politico), o del sistema giuridico (che ha la sua auto-referenza: la legge, di per sé tendente alla fissazione tipologica e alla staticità), o anche del solo sistema economico (comparabilità con il mercato, compatibilità nell'uso delle risorse, criteri di redditività, ecc.). (b) In secondo luogo, la regolabilità. Si tratta di un tema delicato. Indubbiamente il privato sociale deve essere regolato, ma non troppo, né troppo poco. Troppa regolazione lo uccide. Troppo poca ne fa un fenomeno spontaneistico debole e marginale. Si dovrebbero perciò regolare queste sfere relazionali, ma in modo da toccare solo alcuni meccanismi fondamentali e solo in quei punti sensibili per entrambe le parti, cioè per chi regola e per chi è regolato (in particolare il sistema politico-amministrativo, le imprese di mercato e i soggetti associativi del privato sociale).

La linea normativa (legislativa, a partire dalla riforma del codice civile) che personalmente auspico è quella «statutaria» (o «costituzionale»), cioè la definizione di *un diritto comune del privato sociale*, che preveda alcuni requisiti minimi a cui gli statuti (o costituzioni) propri dei nuovi soggetti «pubblici» (tali per funzioni e non per una presupposta natura giuridica o altro) dovrebbero attenersi, onde poter essere considerati organizzazioni con funzioni pubbliche. Ma si tratta, ripeto, di requisiti minimi, il cui intento non deve essere né colonizzante né penalizzante, bensì di trasparenza e promozione, fuori sia dalle regole burocratiche sia da

quelle tipicamente mercantili. Attraverso queste strategie possiamo sperare di realizzare una politica sociale non illusoria e non razionalistica in quanto non più lesiva dei diritti di cittadinanza dei soggetti di privato sociale. La soluzione statutaria è quella capace di dare loro una voce, e con ciò di mettere la *welfare society* in grado di essere veramente tale in quanto arriva a riconoscere pienamente la solidarietà sociale come sfera autonoma di azione e di cittadinanza universalistica allo stesso tempo. Per comprendere come ciò possa avvenire occorre aprire un nuovo capitolo dell'organizzazione politica e sociale della società di domani: è il tema della *cittadinanza societaria*.

Riferimenti bibliografici

- G.P. Barbetta, S. Cima S., N. Zamaro (a cura di), *Le istituzioni non profit in Italia. Dimensioni organizzative, economiche e sociali*, il Mulino, Bologna 2003.
- P.L. Berger, R.J. Neuhaus, *To Empower People. The Role of Mediating Structures in Public Policy*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC 1979.
- G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma 2001.
- P. Donati, *Pubblico e privato: fine di una alternativa?*, Cappelli, Bologna 1978.
- P. Donati, *Teoria relazionale della società*, Franco Angeli, Milano 1991.
- P. Donati, *Sociologia del terzo settore*, NIS, Roma 1996.
- P. Donati, *L'analisi sociologica del terzo settore: introdurre la distinzione relazionale terzo settore/privato sociale*, in G. Rossi (a cura di), *op. cit.*, 1997, pp. 255-295.
- P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 2002².
- P. Donati, *Il lavoro che emerge*, Bollati Boringhieri, Torino 2001.
- P. Donati, *Esplorare una galassia: il privato sociale come fenomeno emergente*, in P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 21-54.
- P. Donati, I. Colozzi I. (a cura di), *Il privato sociale in Italia: culture e pratiche*, Franco Angeli, Milano 2004.
- W.W. Powell (a cura di), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, New Haven and London 1987.
- G. Rossi G. (a cura di), *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Franco Angeli, Milano 1997.
- W. Streeck, P.C. Schmitter (a cura di), *Private Interest Government*, Sage, London 1985.