

## VERSO IL WELFARE CIVILE

“Hanno spine le rose e fango gli argentei rivi”

(W. Shakespeare, Sonetto, 35)

### Dal welfare capitalism al welfare state

Il 1919 è l'anno in cui negli Stati Uniti alcuni grandi industriali, tra cui David Rockefeller, Henry Ford, Andrew Carnegie, firmano un accordo da cui prende inizio quello che di lì a poco sarà chiamato *welfare capitalism*, il capitalismo del welfare. Il presupposto di base di questo accordo prevedeva che alle imprese spettasse il compito di farsi carico delle sorti di benessere dei propri dipendenti e delle loro famiglie e ciò in forza del principio di restituzione (*restitution principle*). L'impresa restituisce così una parte dei profitti che ha conseguito a coloro che hanno concorso a ottenerli. E' questo un principio che è tipico della matrice culturale americana: bisogna restituire *post factum* una parte di quello che è stato ottenuto grazie anche al contributo che la comunità ha dato al buon svolgimento dell'attività produttiva. Il welfare capitalism registra fin da subito un discreto successo negli Stati Uniti, ma non tarda a mostrare il suo vero tallone d'Achille: quello di non soddisfare il requisito dell'universalismo. Il patto infatti non ha valore *erga omnes*, trattandosi di un atto di tipo privatistico su base volontaria. Un esempio recente di tale modello è il progetto “giving pledge” promosso negli USA da Bill Gates e Warren Buffet, sottoscritto ad oggi da circa cinquanta miliardari che si sono impegnati a devolvere fino al 50% del loro patrimonio a favore di cause socialmente rilevanti.

E' per questa ragione che, esattamente vent'anni dopo, nel 1939 in Inghilterra, il liberale John Maynard Keynes scriverà, nel saggio *Democracy and efficiency*, che se si vuole il welfare come modello di ordine sociale, questo non può che essere di tipo universalistico. Un welfare particolaristico, infatti, non garantirebbe la pace sociale, né servirebbe a ridurre le ineguaglianze. Grazie anche a questa intuizione, nel 1942, in tempo ancora di guerra, Lord William Beveridge, membro del parlamento inglese, riuscirà a far approvare il famoso “pacchetto Beveridge”, da cui prenderà avvio il servizio sanitario nazionale, l'assistenza gratuita a portatori di handicap e anziani non autosufficienti, l'educazione gratuita fino a una certa età per tutti. Ha così inizio in Inghilterra, il celebre modello del *welfare state*: è lo stato e non più l'impresa che deve prendersi cura del benessere dei cittadini ponendo in pratica il principio di redistribuzione. (Alcuni singoli istituti, come ad esempio l'assicurazione obbligatoria, già erano stati introdotti fin dalla fine del XIX secolo in paesi come la Germania, la Svezia e anche l'Italia). Famosa è rimasta la frase di Beveridge: lo

stato deve farsi carico del cittadino “dalla culla alla bara”. Si tratta di un modello che ha rappresentato un’autentica conquista di civiltà, e che dall’Inghilterra, si è poi diffuso nel resto d’Europa in versioni diverse e con esiti diversi. Non così in America dove il *welfare state* non è mai attecchito. Il *welfare capitalism*, irrobustito nel corso degli anni dalla fioritura delle organizzazioni non profit (organizzazioni che intrattengono uno speciale rapporto col mondo for profit – si pensi solo alla circostanza che quasi tutte le fondazioni filantropiche statunitensi recano il nome del loro fondatore) – è il modello al quale gli americani difficilmente saranno disposti a rinunciare.

Nel corso dell’ultimo quarto di secolo, tuttavia, anche il modello di welfare state ha iniziato ad accusare disturbi seri, svelando un duplice tallone d’Achille. Il primo è quello della sostenibilità finanziaria. I servizi di welfare, se vogliono essere di qualità, tenendo il ritmo del progresso scientifico e tecnologico, hanno costi crescenti nel tempo e la fonte principale che lo stato ha a disposizione per coprirli è la tassazione generale. Ora per rendere quest’ultima sufficiente a coprire l’intera spesa, si dovrebbe arrivare ad accettare livelli di pressione tributaria insostenibilmente elevati, il che ridurrebbe il prodotto nazionale in modo preoccupante. E’ allora evidente che se le risorse per finanziare il welfare state dovessero provenire esclusivamente dalla tassazione generale – ed eventualmente da tasse di scopo - la pressione fiscale in continuo aumento finirebbe col porre a repentaglio lo stesso assetto democratico del paese. Si badi che il divario crescente tra la curva che rappresenta l’andamento nel tempo dei costi del welfare – soprattutto della sanità e dell’assistenza – e la curva che descrive l’andamento temporale del gettito fiscale permarrrebbe anche se, per benaugurata ipotesi, si riuscisse a ridurre significativamente l’evasione fiscale e ad eliminare gli sprechi e le tante forme di corruzione. Certo, quel divario si ridurrebbe, ma il problema dell’elefantiasi del debito pubblico resterebbe immutato.

La seconda principale ragione della crisi del welfare state è la burocratizzazione del sistema. Impieghiamo la parola burocratizzazione in senso tecnico, per significare la standardizzazione dei modi di soddisfacimento dei bisogni. Il problema è che i bisogni delle persone non sono standardizzabili. Gli esempi che possono spiegare l’asimmetria tra i bisogni umani, che sono eterogenei, e loro copertura da parte dell’ente pubblico, che invece ha da essere omogenea, sono ormai schiera. Questo è il motivo per cui i servizi sociali sono cerchiati da un alone di malcontento. La bassa considerazione dei servizi pubblici da parte dei cittadini è, ad esempio in Italia, strettamente legata alla mancanza di qualità tacita, pur risultando adeguata la qualità codificata. Come ha ben chiarito il filosofo americano Michael Polanyi, codificata è la qualità che può essere garantita e controllata da una parte che è terza rispetto sia al fornitore del servizio sia al portatore di bisogno – ad esempio da un ispettore ministeriale oppure dalle forze dell’ordine. Tacita, invece, è la

qualità che può essere accertata solamente da chi riceve il servizio, il quale solo può giudicare del modo, relazionale o meno, con cui il servizio è stato erogato.

Sorge spontanea la domanda: da cosa ultimamente dipende il modo impersonale con cui vengono erogati i servizi nel welfare state? Dalla circostanza che la base teorica che fin dall'inizio ha sorretto e legittimato i sistemi di welfare state nei paesi dell'Occidente avanzato è stato il contrattualismo, nella versione specifica del contratto sociale. Così come è il contratto privato il perno intorno al quale ruotano le transazioni di mercato tra agenti economici, allo stesso modo è il contratto sociale a dare fondamento alla “società ben ordinata” di cui parla J. Rawls nel suo *A Theory of Justice* del 1971. Cosa troviamo alla base dell'idea di contratto, privato o sociale che sia? La nozione di negoziabilità: soggetti auto-interessati e razionali si rendono conto che per perseguire nel migliore dei modi i propri fini, trovano conveniente sottoscrivere un contratto che fissi obblighi e vantaggi per ciascuna delle parti in causa. La concezione secondo cui l'interesse personale è alla base del patto sociale, comporta che i diritti invocati dai contraenti derivano dalla capacità di ognuno di perseguire il proprio interesse. Riferendosi polemicamente ai difensori dell'ordine liberal-individualista, Jacques Maritain scrisse in un saggio rimasto memorabile: “Costoro vedono come segno distintivo della dignità umana prima di tutto la capacità di ognuno di impossessarsi individualmente di quei beni che gli permettono di fare quello che vuole”. (*L'uomo e lo stato*, 1952, p.107). Quanto a dire che la persona acquista, poniamo, il diritto alla proprietà se ha la capacità o *facultas* di avere la proprietà. Al tempo stesso, un diritto non può essere adeguatamente esercitato se la persona in gioco non ha la capacità di contrattare – un principio questo che già John Locke aveva anticipato alla fine del Seicento.

Ma cosa ne è di coloro che, non essendo indipendenti né autonomi, perché ad esempio disabili, non sono in grado di negoziare e dunque non sono in grado di sottoscrivere il contratto sociale? Cosa ne è cioè degli *outliers*, degli esclusi, i quali non possono partecipare al processo negoziale perché non hanno nulla da offrire in cambio? Come ammette con ammirevole onestà intellettuale il filosofo americano David Gauthier, seguace del contrattualismo rawlsiano, “gli esclusi rappresentano un problema che comprensibilmente nessuno vuole affrontare... perché queste persone non sono parte delle relazioni morali cui la teoria contrattualista dà origine” (*Morals by agreement*, Oxford, OUP, 1986, p.18). Per dirla in altro modo, dal momento che per il contrattualismo tutti i diritti hanno origine nel patto sociale, se una persona non può prendervi parte perché manca delle capacità di contrattare e non vi è alcuno che accetti di rappresentarla, questa non godrà delle prestazioni garantite a coloro che hanno partecipato alla contrattazione.

L'obiezione che un sostenitore del diritto naturale potrebbe a tal proposito avanzare – e cioè che anche i “fuori casta” hanno diritti inviolabili in quanto persone – viene respinta dal liberal-

individualista con l'argomento che costoro sono bensì esseri umani ma non persone – almeno non lo sono nello stesso senso di coloro i quali partecipano alla stipula del contratto sociale. Ma, come si chiede George Grant: “Vuol dire questo che quello che rende un individuo una persona, e pertanto un titolare di diritti, è la capacità di calcolo e la capacità di acconsentire al contratto? Perché mai gli esseri umani dovrebbero avere così poco valore da risultare titolari di diritti solo in quanto capaci di calcolo?” (*English-speaking justice*, Toronto, House of Anansi Press Ltd., 1985, p.83). In buona sostanza, le teorie politiche fondate sul contratto sociale, in quanto negano il riferimento a qualcosa che sia al di fuori di tale contratto, sono bensì capaci di spiegare la vita in comune, ma non di spiegare perché è *bene* che esistano degli uomini e perché è *bene* che essi continuino ad esistere.

### Riconoscersi mutuamente vulnerabili

E' quando si giunge a questo stadio di consapevolezza che si riesce a comprendere perché occorre porsi alla ricerca di un nuovo fondamento etico per il welfare. La società decente, nel senso di Avishai Margalit, vale a dire la società che non umilia i suoi membri facendoli sentire irrilevanti o ridondanti, non può consentire che agli esclusi – primi fra tutti i sofferenti e gli anziani non autosufficienti – vada il paternalismo di Stato o la pietà istituzionale. Ci vuole un principio più originario e più robusto di quello di negoziabilità se si vogliono superare le aporie del contrattualismo. Quale esso potrebbe essere? La risposta che l'Economia civile offre è il principio di vulnerabilità nel senso specificato da Martha Nussbaum. E' dal riconoscimento della vulnerabilità come cifra della condizione umana che discende l'accettazione della dipendenza reciproca e dunque della “simmetria dei bisogni”. Il prendersi cura dell'altro diviene allora espressione del bisogno di dare cura, del bisogno cioè di reciprocare il gesto o l'aiuto ricevuto. Ed è chiaro che il legame sociale che discende dall'accoglimento del principio di vulnerabilità è assai più solido di quello che nasce dal contratto.

Cosa comporta l'accoglimento di tale principio? Il superamento del concetto di fragilità. Il welfare state è centrato sulle fragilità, e questo non basta. Vulnerabile in senso tecnico è il soggetto che ha una probabilità alta di cadere, in un lasso di tempo relativamente breve (un anno, ad esempio), in una situazione di fragilità. Posso non essere fragile, oggi; però, se per una serie di circostanze ho una probabilità alta di diventarlo su un certo arco di tempo, devo essere considerato vulnerabile. La transizione da un welfare delle sole fragilità ad un welfare delle vulnerabilità, è un welfare che “gioca d'anticipo” e alla fine fa risparmiare risorse. È un po' quello che succede con la

salute: se non mi sottopongo a controlli con una certa regolarità e poi mi viene diagnosticato un male serio, finisco col costare molto di più alla sanità pubblica.

Ma v'è di più. Pensare al welfare in termini di mutua vulnerabilità ci consente di comprendere dove risieda il vero limite del welfare state: nella impossibilità pratica di mantenere ciò che promette. Si tratta di questo. Sappiamo che il welfare state è stato salutato con grande favore perchè, come già Aristotele aveva anticipato, la democrazia presuppone un certo grado di uguaglianza tra i cittadini per poter funzionare. Pertanto, delle due l'una: o si riducono le disuguaglianze oppure si riduce la pratica democratica. James Madison nei *Federalist Papers* aveva preferito questa seconda opzione; ma nel XX secolo continuare in quella direzione sarebbe stato troppo pericoloso per l'ordine pubblico, e *pour cause*. Il senso ultimo del welfare state è stato dunque quello di aver reso socialmente e politicamente accettabile l'economia capitalistica di mercato. Riduzione delle disuguaglianze e riconoscimento dei diritti di cittadinanza è ciò che serve alla bisogna; quel che serve cioè per garantire la crescita senza eccessive tensioni sociali. Alla mano invisibile del mercato si aggiunge così la mano visibile (e pesante) dello Stato.

Ma l'arrivo della globalizzazione, a partire dalla fine degli anni 70 del secolo scorso - è infatti con il primo summit del G.6 a Rambouillet (Parigi) nel novembre 1975 che ha "ufficialmente" inizio il processo di globalizzazione - modifica radicalmente il quadro. Le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi e dei patrimoni aumentano più che proporzionalmente rispetto all'aumento del reddito a livello sia transnazionale sia intranazionale come dagli studi di Madison (2003), di Milanovic (2012) e fino a Piketty (2014) tutti ormai bene conoscono. E tutto ciò senza che la spesa sociale pubblica sia diminuita. Anzi. (Si pensi che in Italia, oltre il 50% del PIL è ancor'oggi generato dal settore pubblico e la stessa spesa pubblica per il sociale è andata aumentando negli ultimi decenni, eccetto che in questi anni di crisi). Questo significa che il welfare state non protegge i più vulnerabili, né facilita la mobilità di chi occupa i gradini bassi della scala sociale. Questo significa che le disuguaglianze non sono tanto la conseguenza della miseria, quanto piuttosto della presenza di istituzioni economiche che "succhiano" il sovrappiù prodotto nell'economia e lo trasformano in rendita, che è sempre parassitaria. E' per questa ragione che la crescita non è di per sé garanzia di minori disuguaglianze.

Cosa c'è dunque alla radice del "fallimento" (nel senso di *failure*) del welfare state? C'è che questo modello si regge su un presupposto fallace, quello dei due tempi, un presupposto di ascendenza kantiana: "facciamo la torta più grande e poi ripartiamola con giustizia". Donde la ben nota divisione di ruoli: al mercato (capitalistico) si chiede di produrre quanta più ricchezza possibile (dato il vincolo delle risorse e della tecnologia) senza soverchie preoccupazioni circa il modo in cui questa viene ottenuta (perché "business is business" e "competition is competition" – come a dire

che la dimensione etica nulla ha a che vedere con il momento in cui viene prodotta la ricchezza); allo Stato poi il compito di provvedere alla redistribuzione del prodotto secondo un qualche criterio di equità. E dire che già il grande economista francese Leon Walras, alla fine dell'Ottocento, aveva cercato di criticare Kant scrivendo: "Quando porrete mano alla ripartizione della torta non potrete ripartire le ingiustizie commesse per farla più grande".

Siamo ora in grado di cogliere il limite pesante del welfare state, che è quello di accettare, implicitamente, che il mercato capitalistico segua appieno la sua logica, salvo poi intervenire *post-factum*, con interventi *ad hoc* dello Stato, per mitigarne gli effetti perversi. La macchina, il sistema, però, non va toccato. Si badi che è questo il cuore dell'idea riformista: si correggono gli effetti indesiderati, ma non si interviene, se non marginalmente, sulle cause generatrici degli stessi.

Il modello dicotomico di ordine sociale basato sulla diade stato-mercato ha prodotto conseguenze non positive anche a livello culturale, facendo accettare a studiosi e policy-makers che l'etica, mentre avrebbe qualcosa da dire quando ci si occupa della distribuzione del reddito e della ricchezza, nulla c'entrerebbe con la sfera della produzione, perché quest'ultima sarebbe governata dalle ferree leggi del mercato. Aver legittimato politicamente la separazione (e non già la distinzione) tra sfera economica e sfera sociale, attribuendo alla prima il compito di produrre quanta più ricchezza possibile e alla seconda il compito di ridistribuirla è stata il grande "limite" del welfare state. Perché ha fatto credere che una società democratica potesse progredire tenendo tra loro disgiunti il codice dell'efficienza - che basterebbe da solo a regolare i rapporti entro la sfera del mercato - e il codice della solidarietà, il cui spazio di applicazione sarebbe esclusivamente quello della sfera del sociale. Donde il paradosso che affligge le nostre società: per un verso, si moltiplicano le prese di posizione a favore di disabili, di chi è senza occupazione, di chi resta indietro nella gara di mercato. Per l'altro verso, tutto il sistema di valori (i criteri di valutazione dell'agire individuale, lo stile di vita) è centrato sul principio di efficienza, diventato il vero principio di realtà. Di qui il contrasto tra il rispetto dovuto agli individui in quanto persone - e quindi essenzialmente diverse - e il rispetto dovuto alle stesse in quanto esseri umani - e quindi essenzialmente eguali. Come ha scritto un liberal-democratico di rango, Michael Ignatieff (*I bisogni degli altri*, Il Mulino, 1986): "Avremmo dovuto aspettarci che con l'incorporazione del bene comune nel welfare state ci saremmo avvicinati gli uni agli altri. Il welfare state ha cercato di realizzare la fraternità, dando a ciascun individuo il diritto di attingere alle risorse comuni. Tuttavia, anche se si soddisfano i bisogni fondamentali di ognuno, non si soddisfa necessariamente il bisogno di solidarietà sociale" (sic!, p. 133). (Per la precisione, il bene comune di cui parla Ignatieff è in realtà il bene totale).

C'è allora da meravigliarsi se oggi con le diseguaglianze di vario genere che continuano ad aumentare, gli indicatori di felicità pubblica registrano diminuzioni costanti? C'è forse da meravigliarsi se il principio di meritorietà viene confuso (maldestramente) con la meritocrazia, come se si trattasse di sinonimi? (E dire che Aristotele fu il primo a scrivere che la meritocrazia è pericolosa per la democrazia). Ed ancora, c'è forse da meravigliarsi se l'aumento endemico della disuguaglianza non suscita nei cittadini moti di ripulsa nei confronti di un tale preoccupante fenomeno? Al contrario, la credenza ormai data per scontato secondo cui l'elitarismo vada incoraggiato perché il benessere dei più crescerebbe maggiormente se si sostengono le abilità dei pochi (mediante incentivi, risorse, attenzioni varie), viene presa come verità incontrovertibile. Con il che l'esclusione dal processo produttivo di chi è meno dotato e perciò meno produttivo diviene qualcosa non solamente di normale, ma anche di necessario, se si vuole far progredire la società. Ci penserà poi il *trickle down effect*, l'effetto di sgocciolamento, a far arrivare agli esclusi qualche goccia di benessere, perché una marea che sale solleva tutte le barche! Mai aforisma più fuorviante, oltre che errato, poteva essere coniato.

### 3. Welfare civile e sussidiarietà circolare

E' la crisi sistemica – non meramente congiunturale – del welfare state a dare ragione dell'interesse crescente che da qualche tempo viene rivolto al modello di welfare civile. In quest'ultimo, è l'intera società, e non solo lo stato, che deve farsi carico del benessere di coloro che la abitano. Parallelamente a tale concetto, il principio di *sussidiarietà circolare* ha cominciato a fare capolino. Se è la società nel suo complesso che deve prendersi cura di tutti coloro che in essa vivono senza esclusioni di sorta, è evidente che occorre mettere in relazione i tre vertici del triangolo sociale, cioè le tre sfere di cui si compone l'intera società: la sfera degli enti pubblici (stato, regioni, comuni, enti parastatali, ecc.), la sfera delle imprese, ovvero la *business community*, e la sfera della società civile organizzata (associazionismo di vario genere, cooperative sociali, organizzazioni non governative, fondazioni). Ebbene, l'idea della sussidiarietà circolare è tutta qui: le tre sfere devono trovare modi di interazione sistematica (cioè non occasionale) sia nel momento in cui si progettano gli interventi che si ritiene di porre in campo sia nel momento in cui occorre provvedere alla loro gestione.

Un primo guadagno del welfare civile è quello di superare le due aporie del welfare state di cui si è dianzi detto. Innanzitutto, questo modello consente di reperire le risorse necessarie dal

mondo delle imprese. Quando si dice “mancano le risorse” ci si sta riferendo a quelle pubbliche, non a quelle private, che al contrario, sono ben presenti e in continuo aumento. Il punto è che sinora nessuno ha pensato di attingere alle risorse provenienti dal mondo delle imprese per incanalarle verso la fornitura di servizi di welfare. D’altro canto, la presenza dell’ente pubblico resta fondamentale in questo modello allo scopo di garantire l’universalismo, perché il pericolo dell’esclusione di alcuni gruppi sociali dalla fruizione dei servizi deve essere sempre tenuto presente. Il mondo della società civile che si continua a chiamare non profit o terzo settore (ma meglio sarebbe parlare di organizzazioni della società civile), occupa un posto speciale nella sussidiarietà circolare in quanto portatore sia di conoscenze specifiche (chi meglio di un’associazione di volontari può sapere se in un certo quartiere della città vi sono particolari bisogni da soddisfare?) sia di modi di governance capaci di elevare la qualità relazionale dei servizi erogati.

L’alternativa al welfare civile sarebbe solo una: il ritorno al welfare capitalism, un modello che – come si è detto - affida, in modo affatto discrezionale, alla sensibilità sociale delle imprese il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. (Recentemente, David Cameron, primo ministro inglese, ha di fatto radicalmente modificato in senso liberista il servizio sanitario nazionale in una nazione, l’Inghilterra, che ha dato i natali a tale servizio). Ecco perché è urgente porre in atto un welfare nel quale imprese, enti pubblici e cittadini con le loro organizzazioni concorrono, in proporzione alle rispettive *capabilities*, a definire protocolli di partenariato per la programmazione e gestione degli interventi.

Una precisazione è qui opportuna. Parliamo di sussidiarietà circolare e non di sussidiarietà orizzontale e/o verticale, perché, mentre queste due ultime bene si integrano con il modello sia del *welfare capitalism* sia del *welfare state*, esse non sono in grado di reggere il modello di welfare civile. La spiegazione è immediata. Mentre con le due forme tradizionali di sussidiarietà si ha una *cessione* di quote di sovranità dallo Stato a enti pubblici territoriali e/o funzionali (sussidiarietà verticale) oppure a soggetti della società civile portatori di cultura (sussidiarietà orizzontale), con la sussidiarietà circolare si ha una *condivisione* di sovranità. “Non faccia lo Stato ciò che meglio possono fare gli enti inferiori e i soggetti della società civile” è lo slogan della sussidiarietà verticale e orizzontale; “faccia lo Stato *assieme* alle imprese e ai soggetti non profit”, potrebbe essere quello che descrive la sussidiarietà circolare.

Le ragioni finora addotte nel nostro paese per ostacolare la marcia verso il welfare civile sono quelle ormai familiari: insufficienza di risorse monetarie; inadeguata capacità dell’apparato burocratico-amministrativo di far fronte a nuovi compiti; eccessiva eterogeneità dei punti di partenza tra le diverse regioni italiane; ecc. C’è certamente del vero in tutto ciò; ma questo non basta a spiegare il *fin de non recevoir* nei confronti dell’accettazione della sussidiarietà circolare. La

ragione vera, piuttosto, è la difficoltà, di natura basicamente culturale, di far comprendere ai cittadini che l'abbandono del modello neo-statalista di welfare, (nel quale lo stato conserva il monopolio della committenza), non significa affatto cadere nelle braccia del modello neoliberista di welfare (il *welfare capitalism*). Destatizzare non implica necessariamente privatizzare, perché resta sempre aperta la via della socializzazione. In altro modo, depubblicizzare socializzando e non privatizzando: è questo lo slogan del welfare civile.

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

Per passare a tempi a noi più vicini, conviene sapere che l'appena sorto stato italiano unitario (1861) si trovò di fronte ad una realtà particolarmente variegata di "istituzioni di carità" ovvero di "opere pie" come vennero chiamate nella legge 3 Agosto 1862, n.753, che recepì nella sostanza la legge piemontese di tre anni prima (la c.d. "legge Rattazzi"). Secondo un'inchiesta dell'epoca il numero era stimato in 20.123 unità, in gran parte localizzate nelle regioni del Nord. La legge 753, di stampo liberale, diede una disciplina rispettosa dell'autonomia di tali enti e tesa a favorirne lo stretto collegamento con le istituzioni locali, ricordandone la rilevante funzione in ordine alla tutela dei diritti sociali in generale e nella lotta al pauperismo in particolare. La successiva legge Crispi del 17 luglio 1890 sulle "istituzioni pubbliche di beneficenza" modificò parzialmente l'impianto precedente, mirando ad accrescere la rilevanza della mano pubblica nel settore dell'assistenza e beneficenza e, al contempo, a predisporre strumenti di forme di controllo e di disciplina uniforme degli enti privati. In ogni caso, in tutto questo periodo restò forte la vitalità della società civile organizzata che non incontrò ostacoli rilevanti da parte dello Stato unitario, nella sua forza espressiva, sebbene essa dovette misurarsi con un crescente attivismo delle istituzioni pubbliche, e ciò in coerenza con una concezione che ritiene il perseguimento del benessere dei consociati compito esclusivo dello Stato.

La situazione mutò radicalmente con l'avvento del fascismo, e soprattutto con la realizzazione dell'ordinamento corporativo, che inaugurò una stagione di aperta ostilità tra Stato e organizzazioni sociali: queste vennero private della loro natura e inquadrate in enti pubblici che ne snaturarono l'identità. Le commissioni provinciali di assistenza e beneficenza, insieme al Consiglio superiore di assistenza e beneficenza vennero soppressi già nel 1923, mentre nel 1937 si provvide alla soppressione delle congregazioni di carità e alla loro sostituzione con enti comunali

di assistenza. A ciò si aggiunsero i noti provvedimenti relativi alle altre articolazioni della società civile organizzata: dalle associazioni ai sindacati, ad indicare come lo Stato sociale che il fascismo tese a realizzare attribuisse allo Stato stesso il monopolio della cura dei diritti delle persone, con la conseguenza che là dove lo Stato non riusciva ad arrivare la persona rimaneva priva di qualsiasi forma di tutela.

Fu proprio la volontà di chiudere tale esperienza a determinare le scelte dell'Assemblea costituente, chiamata negli anni 1946-1947 a elaborare il testo della nuova costituzione. Quello del pluralismo sociale è posto tra i principi fondamentali: anzi, è inserito in quell'articolo 2 che costituisce, come affermò uno dei suoi padri (Giorgio La Pira), la "pietra angolare" della nuova Costituzione. Con esso, ma anche con numerose disposizioni successive, si è affermata la piena autonomia delle "formazioni sociali", riconoscendone la funzione sussidiaria nella tutela di alcuni diritti fondamentali (si pensi ad esempio all'assistenza sociale di cui all'art. 38). L'atteggiamento di grande rispetto dell'autonomia privata si è tradotto nella preoccupazione che un intervento legislativo potesse limitare tale autonomia, fino a suggerire un atteggiamento di astensione totale da ogni forma di regolamentazione: così da far ritenere la garanzia del pluralismo sociale, intesa nel senso della sua stessa esistenza, inscindibilmente connessa alla sua *libertà* (di organizzarsi secondo regole non imposte dall'esterno, di operare secondo linee di azione non imposte o vincolate, di regolare i rapporti interni mediante norme di autonomia). Da ciò la scelta di una disciplina di tipo privatistico e non pubblicistico, per la preoccupazione che una disciplina pubblicistica potesse agire in funzione limitatrice di quella libertà: il rovesciamento rispetto all'esperienza fascista ed alla sua regolamentazione pubblicistica delle corporazioni non poteva essere più netto ed evidente.

Nonostante ciò, l'Italia repubblicana ha visto un crescente interventismo dei soggetti pubblici (oltre allo Stato e ai Comuni, storicamente presenti nel panorama istituzionale italiano, con l'avvento della Costituzione repubblicana è venuto crescendo anche il peso delle Regioni) nella tutela dei diritti, ed in specie di quelli sociali, tradizionalmente più protetti dai soggetti del terzo settore: interventismo che si è tradotto in una crescente assunzione di responsabilità diretta da parte pubblica nella gestione ed erogazione di servizi alla persona, riservando ai soggetti privati una funzione complementare e tutto sommato marginale. Si può dunque a ragion veduta affermare che è stato tradito fino ad oggi lo spirito della nostra Carta Costituzionale. Bisogna porre in fretta rimedio.

Questi rapidi cenni di storia italiana post-unitaria hanno un solo scopo, quello di ricordare che il fiume carsico dell'economia civile mai si è prosciugato totalmente nel nostro paese, anche se tanti sono stati i tentativi di farne perdere le tracce. La transizione dal welfare state, - un welfare redistributivo nel quale il portatore di bisogni è solo oggetto di servizi - al welfare civile - un

welfare generativo nel quale il portatore di bisogni è reso soggetto attivo - esige che si abbandoni il binomio “pubblico, privato” per accogliere il trinomio “pubblico, privato, civile”.

Ci piace chiudere con un brano eloquente di A. Tocqueville tratto dal suo *Democrazia in America* (1835): “Il dispotismo... vede nella separazione tra gli uomini la garanzia della sua permanenza... Il despota facilmente perdona i suoi sottoposti per non amarlo, a condizione che essi non si amino l’un l’altro”. E’ proprio così, come la storia insegna. Ecco, la mira del welfare civile è quella di contrastare quella separazione e dunque di impedire l’insorgenza di forme nuove di dispotismo.