

A cura di Alberto Merler

ALTRI SCENARI

Verso il distretto
dell'economia sociale

Prefazione di
Stefano Zamagni

G

R

E

X

Scienze sociali, Solidarietà, Formazione

Collana interdisciplinare

FrancoAngeli

GREX **Scienze sociali, Solidarietà, Formazione**

Collana interdisciplinare diretta da Alberto Merler

Grex-gregis: il gregge. Già attraverso la sua provocatoria denominazione questa collana che si occupa di “Scienze sociali, Solidarietà, Formazione” intende offrirsi con una sua particolare modalità. Comunemente, siamo abituati a utilizzare il termine “gregge” secondo un’accezione negativa, come sinonimo di conformismo, appiattimento, adeguamento acritico. A ben vedere, però, il termine gregge può essere anche utilizzato come sinonimo di insieme, gruppo, pluralità e, in definitiva, unione, armonia d’intenti, appartenenza, capacità di intraprendere un cammino comune, propensione a pensare e agire non come singoli individui, ma come persone che operano assieme ad altre persone dotate di comuni idealità, associandosi, confrontandosi, costruendo, includendo e non escludendo.

Sono, queste, d’altro canto, le peculiarità che contraddistinguono l’operatività solidale rispetto ad altri modi di agire, di intervenire nella dinamica societaria: la vocazione al lavoro collettivo, la propensione al sociale e alle sue idealità, l’abilità nel ridefinire le prospettive, la capacità di vedere le cose in modo originale per elaborare idee e congegnare progettualità differenti anche e proprio a partire da ciò che è normalmente considerato in maniera negativa o è rappresentato con ostilità.

La collana ha un taglio multi/interdisciplinare e si rivolge al vasto mondo degli operatori e dei dirigenti delle organizzazioni che operano nel sociale, ma anche a Enti pubblici, decisori (amministratori, politici, sindacalisti, etc.), nonché a quanti nella comunità scientifica si occupano di solidarietà, politiche sociali, imprenditorialità solidale, sviluppo, lavoro, cooperazione e interculturalità (locale, nazionale e internazionale), etc.

Per rispondere ai diversi tipi di esigenze di questo ampio ventaglio di lettori, la collana si compone di tre sezioni:

1. **Interpretazioni e prospettive**; comprendente materiali di studio e altri saggi di interesse per la comunità scientifica e per quanti siano più interessati a una visione d’insieme e più approfondita sulle prospettive e le potenzialità delle organizzazioni che operano nel sociale e del Terzo Settore, nonché al dibattito che attorno ad esse si sviluppa e alle problematiche generali che le interessano da vicino, o che siano collaterali e arricchenti questa prospettiva, quali quelle dell’interculturalità, della formazione nelle sue molteplici forme, delle migrazioni, della solidarietà, dell’esclusione e della mobilità sociale, etc.

2. **Rapporti e ricerche**; composta di volumi che presentano le risultanze di specifiche attività di ricerca sull’economia sociale e atti di convegni, di seminari, proposte di documentata interpretazione con base nella ricerca empirica, con particolare riferimento al privato sociale, alla ricerca universitaria, alle specificità territoriali.

3. **Pratiche ed esperienze;** pubblicazioni orientate alla fruizione immediata, di facile consultazione e di pertinente uso didattico o di più raffinato impianto scientifico, finalizzate principalmente a fornire strumenti di lavoro agli operatori del terzo settore, oltre che ai decisori e agli studenti del settore, alle persone impegnate nella formazione specifica e agli studiosi e docenti che si pongono nella prospettiva di cercare strumenti adeguati ma non circoscritti.

Direzione della collana e segreteria redazionale
Laboratorio FOIST per le politiche sociali e i processi formativi
Università di Sassari
Piazza Conte di Moriana, 8
07100 Sassari
tel. A. Merler: 079 229661; A. Vargiu: 079 229662
fax 079 229660
e-mail foist@uniss.it

Le proposte di pubblicazione nelle varie sezioni della collana vengono sottoposte al vaglio della direzione e a un comitato di lettori anonimi (*referees*) indipendenti qualificati.

A cura di Alberto Merler

ALTRI SCENARI

Verso il distretto
dell'economia sociale

Prefazione di
Stefano Zamagni

FrancoAngeli

Il volume è stato realizzato con il contributo di



Stefano Chessa ha curato l'editing finale del volume

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Il Progetto “Altri Scenari”, di <i>Pino D’Antonio</i>	pag.	7
Prefazione, di <i>Stefano Zamagni</i>	»	11
1. Per ripensare territorialmente l’economia sociale, di <i>Alberto Merler</i>	»	19
2. Terzo settore e coesione sociale, di <i>Ivo Colozzi</i>	»	25
3. Le politiche sociali come equilibrio tra sfere di vita, di <i>Remo Siza</i>	»	35
4. È tempo per “Altri Scenari”? Processi culturali in atto, economia solidale e comunità educante, di <i>Stefano Chessa</i>	»	47
5. Documento di sintesi, di <i>Fabrizio Bonali, Efreem Carta, Pino D’Antonio, Alberto Merler, Edoardo Patriarca, Vittorio Pelligra, Antonio Sambo, Salvatore Soru</i>	»	67
6. Appendici al Documento, di <i>Fabrizio Bonali, Antonio Sambo, Salvatore Soru</i>	»	75
7. Dibattito - Schede	»	109
1. Decrescere per superare la recessione e la crisi cli- matica, di <i>Maurizio Pallante</i>	»	109
2. Il Distretto dell’Economia Sociale a Nuoro, di <i>Edoardo Patriarca</i>	»	117
3. Osservazioni e proposte, di <i>Attilio Mura</i>	»	122

Il Progetto “Altri Scenari”

di *Pino D'Antonio**

La risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale sostiene: «che l'economia sociale si basa su un paradigma sociale conforme ai principi fondamentali del modello sociale e di welfare europeo e che oggi l'economia sociale svolge un ruolo fondamentale nel mantenere e rafforzare tale modello, gestendo la produzione e l'offerta di molti servizi sociali e di interesse collettivo» e «che i modelli dell'economia sociale dovrebbero conseguentemente essere portati avanti per raggiungere gli obiettivi di crescita economica, occupabilità, formazione e servizi alla persona che permeano tutte le politiche dell'Unione europea».

Il progetto “Altri scenari” – finanziato dal Ministero del lavoro in raccordo con l'Assessorato al lavoro della Regione Sardegna e gestito da un partenariato d'impresie sociali – attraverso diverse e composite azioni di studio, ricerca, formazione e marketing, si è configurato come un intervento di sistema a sostegno dell'economia sociale e, in particolare, dell'imprenditoria sociale in Sardegna.

Un'esperienza importante per il terzo settore sardo, maturata in continuità con la progettualità sperimentata alcuni anni fa nell'ambito dell'azioni Equal promosse dall'Unione europea che, per la prima volta, ha consentito di mettere al centro dell'attenzione delle istituzioni locali, del sistema produttivo, della cooperazione sociale e delle comunità, le tematiche più stringenti attenenti allo sviluppo dell'economia sociale, alle sue connessioni con i processi di sviluppo locale e all'importanza e necessità di costruire partenariati compositi per stimolare i processi d'inclusione sociale delle fasce deboli della popolazione.

Con il progetto “Altri scenari” sono stati realizzati nel corso di due anni numerosi interventi: una ricerca sulle prospettive di sviluppo dell'impre-

* Sociologo, coordinatore del Progetto “Altri Scenari”, responsabile gruppo di lavoro “Distretto dell'Economia Sociale”.

ditoria sociale in Sardegna, un corso di alta formazione sul *nonprofit* e *fundraising management*, percorsi di accompagnamento alla creazione di impresa, seminari residenziali per la consulenza specialistica alle imprese sociali e agli enti locali, un concorso per studenti su un'idea di impresa, la fiera regionale dell'economia sociale, interventi formativi di qualificazione e riqualificazione professionale, le lezioni magistrali sul distretto dell'economia sociale nel centro Sardegna, interventi di comunicazione e la costituzione di un gruppo di lavoro che ha sviluppato il progetto sul distretto dell'economia sociale, oggetto di questo volume.

Questi interventi hanno coinvolto centinaia di persone – tra operatori, operatori sociali, amministratori, studenti, formatori ed esperti afferenti al mondo della cooperazione sociale, del sistema produttivo, delle istituzioni locali e dell'università –, con importanti risultati sia sull'erogazione di servizi reali alle imprese sociali, sia sull'analisi e la costruzione di nuove prospettive per l'economia sociale e sui nuovi scenari in cui collocare l'imprenditoria sociale sarda.

La sfida che attende quest'ultima nei prossimi anni è quella di ritrovare un'identità nuova a partire dall'attenta analisi del contesto socio-economico. Un contesto che, ridefinendosi a causa della crisi economica in atto, induce alla ricerca di nuovi paradigmi di sviluppo locale capaci di dare risposte adeguate alla frammentazione sociale, al progressivo sfaldarsi della coesione sociale e all'incremento delle aree svantaggiate della popolazione che stenta a trovare collocazione nel mercato del lavoro.

La fase pionieristica credo abbia concluso il proprio ciclo. L'imprenditoria sociale ha raggiunto, anche in Sardegna, quella maturità necessaria per svolgere funzioni pubbliche e produttive al di fuori della precarietà che la contraddistingue: costruendo forti sinergie più organiche con gli enti locali, il mondo dell'impresa e le comunità, per innovare il sistema del welfare e rafforzarsi nell'economia di mercato (oggi che appare chiaro che la crisi non è solo finanziaria ma è nell'economia reale la criticità del modello di sviluppo) dimostrando di essere capace di costruire imprese produttive nell'ambiente, nell'agricoltura sociale, nel turismo accessibile, nella sanità responsabile e in tutti quei servizi che vengono dismessi, dove è possibile creare occupazione stabile per soggetti svantaggiati e lavoratori espulsi dal mercato del lavoro; superando logiche assistenziali e riparative; confermando il legame storico e riconosciuto tra occupazione e fasce deboli che sempre più sono espressione di vecchie e nuove fragilità.

Come costruire nuove strategie che diano concretezza a queste prospettive? Dove sono “i luoghi” in cui si elaborano queste strategie? E chi sono i soggetti deputati a farlo? Come uscire da questo micidiale cuneo, tra sce-

nari possibili e una imprenditoria sociale concentrata sull'emergenza e la sopravvivenza?

Il progetto "Altri scenari" ha erogato servizi e si è misurato, allo stesso tempo, con questi interrogativi, attivando un gruppo di lavoro composto da esperti provenienti dal mondo accademico, dalla cooperazione sociale e dal sistema delle professioni – Alberto Merler, Vittorio Pelligra, Edo Patriarca, Fabrizio Bonali, Salvatore Soru, Antonio Sambo, Efreem Carta, Pino D'Antonio – con l'obiettivo di avviare un primo confronto in generale sull'economia sociale e approfondire le problematiche sullo stato dell'imprenditoria sociale in Sardegna e, in particolare, nel centro Sardegna.

Il gruppo di lavoro ha individuato nel distretto dell'economia sociale una delle strategie possibili di sviluppo dell'imprenditoria sociale nel centro dell'isola, ritenendolo uno strumento efficace per avviare un processo di infrastrutturazione sociale volto a ricostruire quel *frame* comunitario quale presupposto indispensabile per progettare uno sviluppo locale sostenibile, orientato a connettere azioni intersettoriali di partenariati compositi e convergenti verso un comune obiettivo.

Per dar forza a questi processi partecipativi, l'équipe di lavoro – oltre allo studio e confronto interno che ha prodotto il documento di sintesi presentato in questo volume –, ha aperto una sorta di "cantiere del distretto": attivando laboratori territoriali animati dalle *lectio magistralis* tenute da professori universitari e da esponenti delle istituzioni locali e della finanza etica; raccogliendo importanti contributi di operatori afferenti alle centrali cooperative, ai Gruppi di azione locali (GAL), alla Camera di commercio e alle parti sociali, al sistema sociosanitario e al modo delle professioni sociali. A tutti loro, va il nostro sincero ringraziamento.

In epilogo – richiamandoci ancora alla risoluzione del Parlamento europeo e dunque «considerando che l'economia sociale rappresenta il 10% di tutte le imprese europee, vale a dire 2 milioni d'imprese o il 6% dei posti di lavoro totali, e presenta un notevole potenziale in termini di generazione e mantenimento di un'occupazione stabile, dovuto soprattutto al fatto che è improbabile che tali attività, per la loro natura, siano delocalizzate»; «che le imprese dell'economia sociale contribuiscono a un modello di sviluppo in cui gli individui sono più importanti del capitale» –, il presente volume e la proposta del distretto rappresentano un primo tassello di un progetto più ampio e complesso la cui realizzazione spetta alle imprese sociali, ai operatori, agli enti locali, alle università, al sistema produttivo e alle parti sociali del nostro territorio.

Prefazione

di *Stefano Zamagni**

Il libro collettaneo che il lettore ha per mano è un bell'esempio di lavoro di gruppo, efficacemente coordinato da Alberto Merler, che alla pluralità delle prospettive di studio affianca una quanto mai opportuna combinazione di livelli di ricerca, da quello teorico, a quello empirico, a quello sperimentale.

Il grande tema che tiene assieme i vari contributi è quello dello sviluppo umano, inteso, letteralmente (s-sviluppo) come processo di liberazione dagli “sviluppi”, da lacci di plurima natura. Battersi per lo sviluppo – da non confondersi con la crescita – vuol dire allora battersi per l'allargamento degli spazi di libertà delle persone. Libertà intesa – si badi bene – non solo come assenza di vincoli, ma anche come possibilità concreta di scelta, ad esempio tra stili diversi di vita; tra modelli di sviluppo alternativi. Ecco perché non può bastare la metrica delle preferenze per valutare stati sociali alternativi; non è cioè più sufficiente misurare il grado in cui le preferenze individuali sono soddisfatte in una data configurazione socio-economica. Quel che in più si esige, oggi, è la libertà di poter scegliere: il *free to be able to choose* e non solo il *free to choose*, come insisteva Milton Friedman. Di qui la necessità di arrivare a definire una qualche metrica delle opportunità, come questo volume indica a tutto tondo. Pertinente, a tale riguardo, il celebre esempio di von Hayek (nel suo *Constitution of Liberty*, 1960) del rocciatore caduto nel crepaccio: la sua libertà in senso negativo è rimasta immutata, ma la sua libertà effettiva si è annullata.

Nelle righe che seguono, anziché dedicarmi a chiosare i pregevoli saggi del libro, preferisco dirigere l'attenzione del lettore su una questione che –

* Professore ordinario di Economia Politica nella Facoltà di Economia, Università di Bologna.

per così dire – è trasversale a tutti questi. Desidero offrire una risposta alla seguente domanda: perché l'economia sociale di mercato – a volte confusa con l'economia solidale – non può essere confusa e tanto meno assimilata all'economia civile di mercato? Un chiarimento è necessario prima di entrare in argomento. Quella dell'economia civile è una linea di pensiero esclusivamente italiana che nasce nell'età dell'Umanesimo Civile (XV secolo), quando l'economia di mercato, come oggi la conosciamo, inizia a prendere forma e prosegue fino alla prima metà del secolo XVIII con i contributi, veramente notevoli, degli illuministi della scuola sia napoletana (Antonio Genovesi – cui si deve l'invenzione dell'espressione 'economia civile' nel 1753 –, Ferdinando Galiani, Giacinto Dragonetti) sia milanese (Pietro Verri, Cesare Beccaria, Giandomenico Romagnosi, Melchiorre Gioja). A partire dalla fine del Settecento, grazie all'enorme influenza del pensiero smithiano, l'economia civile viene soppiantata e totalmente emarginata dal discorso economico. È solo nell'ultimo ventennio che, per tutta una serie di ragioni che non ho qui la possibilità di illustrare, si assiste ad una lenta ma robusta ripresa, nella ricerca scientifica e soprattutto nell'agire economico, della prospettiva dell'economia civile, la cui cifra è quella di far stare assieme, nel momento stesso in cui una società procede al disegno del suo assetto istituzionale, i tre principi base di ogni ordine sociale e cioè il principio dello scambio di equivalenti, il principio di redistribuzione, il principio di reciprocità.

Come noto, per Eucken – uno degli artefici dell'economia sociale di mercato (ESM) – il sistema economico va guidato sulla base di “principi formativi” – quelli cioè che definiscono la natura e l'essenza dell'economia di mercato – e di “principi regolativi” – quelli che ne fissano i modi di funzionamento. I primi includono il primato della politica monetaria (che deve assicurare la stabilità del valore della moneta); l'apertura dei mercati alla libera e piena concorrenza; la tutela e la salvaguardia dei diritti di proprietà; la libertà d'impresa e la sua difesa dai rischi di monopolizzazione; la continuità dell'azione di politica economica da parte dello Stato. I cosiddetti principi regolativi riguardano invece la difesa dal rischio dei monopoli naturali da attuarsi per mezzo di una ferrea politica a favore della concorrenza; la politica dei redditi attuata allo scopo di assicurare un'equa distribuzione delle risorse per mezzo di un'imposizione fiscale di tipo progressivo; l'intervento statale volto a correggere, con un sistema di tasse e sussidi di tipo pigouviano, le esternalità generate dall'attività economica degli agenti; l'intervento statale sul mercato del lavoro che – come è ovvio – non funziona secondo i canoni della legge della domanda e dell'offerta e che va dunque regolato per evitarne l'autodistruzione.

Sulla medesima linea di pensiero si muove W. Röpke quando scrive che il corretto e sostenibile funzionamento dell'economia di mercato postula un forte inquadramento morale e politico-istituzionale i cui elementi identificativi sono i quattro seguenti: "un minimo di onestà in affari", simile al codice di moralità mercantile di cui aveva parlato Adam Smith; "un forte Stato" in grado di assicurare quella sicurezza di cui i cittadini hanno bisogno per svolgere la propria attività; "un'intelligente polizia dei mercati", dato che questi ultimi non sono in grado di autogovernarsi né di auto correggersi; "un diritto profondamente meditato e conforme alla costituzione economica", (Cfr. *La crisi sociale del nostro tempo*, Einaudi, Torino, 1946, pp. 64-65).

Non vi è chi non veda come una simile architettura di pensiero non possa fare a meno di un ruolo non secondario dello Stato nell'economia, tanto è vero che il modello di organizzazione economica della ESM, fatto proprio dalla CDU (Cristiano Democratici) nel 1949 – notevole il ruolo svolto a tale riguardo da L. Erhard – verrà successivamente adottato dalla SPD (Social-Democratici) nel 1959. Invero, quando si espungono, addirittura dal lessico politico-economico, termini quali reciprocità, fraternità, dono come gratuità (da non confondere con dono come regalo) e quindi quando non si riconosce che possono esserci soggetti d'impresa, diversi dalle imprese capitalistiche, in grado di produrre valore economico, è ovvio che l'unico ente al quale chiedere di far funzionare bene il mercato sia lo Stato. Al tempo stesso, i modi di intervento di quest'ultimo sono o quelli dell'intervento diretto in economia o quelli della normazione legale. Ma cosa dire delle norme sociali (le norme la cui esecutorietà è affidata alla vergogna) e delle norme morali (la cui esecutorietà è associata alla colpa)? Sappiamo bene che se la norma legale non è in sintonia con la norma sociale e/o con quella morale, si è di fronte a *inexpressive laws*, leggi cioè che non riescono ad esprimere quei valori che sorreggono l'architettura delle società. Quasi sempre tali leggi generano risultati perversi, come la storia del nostro Mezzogiorno ampiamente dimostra.

Ma v'è di più. Mentre l'impianto filosofico dell'ESM è il deontologismo di stampo kantiano, la matrice filosofica dell'economia civile di mercato è il personalismo di derivazione tomista. Non c'è qui lo spazio per elucidare le differenze tra le due posizioni. Basti solo ricordare che se nell'orizzonte deontologico vige il primato del giusto sul bene, fino al punto in cui "*fiat iustitia, pereat mundus*" (I. Kant); per il personalismo, invece, è vero il contrario e cioè che il bene ha il primato sul giusto – come già Aristotele insegnava.

C'è, infine, un terzo elemento che non consente di assimilare l'ESM all'economia civile di mercato. Si tratta dello spazio, veramente notevole, che l'economia civile riconosce alle organizzazioni della società civile sul piano propriamente economico e non solo su quello culturale e politico – il che non accade per l'ESM. Ci si può chiedere: perché nella prospettiva dell'economia civile così largo spazio viene riconosciuto a soggetti che operano bensì dentro il mercato con logica imprenditoriale, ma senza finalità di tipo lucrativo soggetti cioè che oggi denominiamo organizzazioni a movente ideale? Perché l'economia civile sa bene che il mercato capitalistico non “secerne” concorrenza, ma tende, *naturaliter*, al monopolio – una proposizione questa che già A. Smith aveva anticipato nella sua *Ricchezza delle Nazioni* (1776) quando scriveva che due e non una erano le mani necessarie per far funzionare il mercato: invisibile l'una, operante per mezzo di quel meccanismo noto come eterogenesi dei fini; visibile l'altra, attraverso l'azione dei poteri pubblici. Ebbene, la grande intuizione del pensiero economico-civile è che la più efficace difesa contro i rischi della monopolizzazione dell'economia, più ancora che l'intervento statale, è il pluralismo delle forme d'impresa. Nel mercato devono poter operare, in condizioni di effettiva parità, imprese capitalistiche, imprese sociali, imprese cooperative, fondazioni varie, senza che l'assetto giuridico-istituzionale privilegi l'una o l'altra forma. È la competizione tra tipi diversi di impresa e non solo tra imprese dello stesso tipo a garantire sia il buon funzionamento del mercato sia la vera libertà di scelta da parte dei cittadini consumatori. Tutto questo non c'è nell'ESM. In buona sostanza, i requisiti necessari a sorreggere l'impianto dell'ESM sono troppo vicini e simili a quelli richiesti dalla teoria contrattualista della giustizia come equità, quale è quella sviluppata da John Rawls nel 1971, perché possano essere accolti *toto corde* da chi si riconosce nelle posizioni dell'economia civile di mercato.

C'è un ambito specifico in cui il chiarimento di cui sopra si rivela particolarmente afferente ed è quello del disegno del cosiddetto nuovo welfare. Vedo di chiarire. In un saggio famoso – ma poco conosciuto – del 1939 (“*Democracy and efficiency*”), J.M. Keynes scriveva che il modello di welfare che una società avanzata avrebbe dovuto darsi doveva essere tale da consentire al cittadino di concorrere alla definizione delle modalità di soddisfacimento dei suoi bisogni. Il modello di “welfare democratico” – come Keynes amava chiamarlo – doveva dunque rifiutare quel paternalismo assistenzialistico che a partire dal 1942 – anno di approvazione del c.d. pacchetto Beveridge – andò, in effetti, a realizzarsi, contro gli intendimenti del grande economista. Non desta dunque sorpresa che oggi, in parecchi paesi,

si vada riflettendo intorno alla sua radicale ridefinizione in senso anti-assistenzialistico.

E l'Italia? A dire il vero, anche il nostro paese ha conosciuto una stagione di intenso dibattito, nella seconda metà degli anni '90, a proposito dell'urgenza di muovere passi spediti dal *welfare state* alla *welfare society*. La legge 328/2000 è stato l'esito più importante di tale processo, culturale e politico ad un tempo. Si tratta di una legge molto innovativa e, per certi aspetti, originale. Forse per questo essa è stata (finora) sostanzialmente disattesa. Le ragioni addotte sono note: insufficienza di risorse; inadeguatezza dell'apparato burocratico-amministrativo; eccessiva conflittualità tra gli schieramenti politici. C'è chiaramente del vero in ciò; ma non basta a dare conto del *fin de non recevoir* nei confronti di una legge che pure era stata votata con un'ampia maggioranza. La ragione principale, piuttosto, è stata (ed è) la difficoltà, tipicamente culturale, di capire che abbandonare il modello neostatalista di welfare, nel quale lo Stato conserva il monopolio della committenza, non significa affatto cadere nelle braccia del modello neoliberalista che – come noto – rifiuta l'universalismo delle prestazioni.

Si pone la domanda: è possibile conservare al sistema di welfare il suo impianto universalistico eliminando però i suoi tratti di impersonalità, cioè di asocialità? Come a dire, è possibile coniugare in modo sostenibile solidarietà, e sussidiarietà il che è la cifra del welfare civile? La risposta affermativa va cercata nelle pieghe della seguente considerazione. Ciò che è costitutivo dell'intervento dello Stato nel disegno di un modello universalista di welfare è un triplice compito: la definizione del pacchetto dei servizi sociali (e dei relativi standard di qualità) che si intendono assicurare ai cittadini; la fissazione delle regole d'accesso alle prestazioni e dunque degli interventi in chiave ridistributiva necessari per assicurarne la fruizione effettiva a tutti i cittadini; l'esercizio delle forme di controllo sulle erogazioni effettive delle prestazioni. Sono queste le funzioni specifiche della figura dello Stato-regolatore. Non è invece costitutivo del ruolo dello Stato il compito della produzione diretta ovvero della gestione in proprio dei servizi sociali.

Chiaramente, ciò non significa che, in determinate circostanze storiche o geografiche, lo Stato non possa provvedere alla fornitura, in condizioni di monopolio pubblico, di questo o quel servizio. Significa piuttosto che quando veste i panni del *producer*, lo Stato deve saper mostrare ai cittadini le ragioni proprie della sua azione, documentandone la prevalenza dei benefici sui costi. In altro modo, mentre le funzioni dello Stato-regolatore sono, per così dire, *a priori* – sempre che si accolga l'opzione universalista – le ragioni dello Stato-gestore sono *a posteriori* e ciò nel senso che, al livello della produzione dei servizi sociali, lo Stato deve accettare di sotto-

porsi al medesimo vaglio valutativo al quale si sottopone qualsiasi altro soggetto di offerta. Ciò è tanto più necessario quanto più si consideri che v'è un forte *trade-off* tra gestione e regolazione: quanto più lo Stato gestisce tanto meno riesce a regolare, vale a dire tanto meno riesce ad assicurare quegli obiettivi di equità ed efficienza che devono connotare di sé un sistema di sicurezza sociale.

Quale condizione di ordine pratico deve essere soddisfatta perché la via del welfare civile, e quindi sussidiario, possa risultare pervia? Quella di attivare una specifica tipologia di mercati, tuttora inesistenti nel nostro paese: i mercati di qualità sociale. Si tratta di mercati *sui generis*, il cui modo di operare è diverso da quello dei mercati dei beni privati. Nei mercati di qualità sociale le risorse che lo Stato ottiene dalla fiscalità generale e che decide di destinare al welfare vengono utilizzate per interventi di promozione e sostegno della domanda di servizi sociali, trasformando così in effettiva una domanda che altrimenti resterebbe solo virtuale, cioè non pagante. Come a dire che i fondi pubblici vengono utilizzati *per finanziare la domanda* (cioè i portatori di bisogni) *anziché l'offerta*.

Secondariamente, si tratta di intervenire sul lato dell'offerta dei servizi, con misure sia legislative sia amministrative, per assicurare la pluralità dei soggetti di offerta di vari servizi e ciò allo scopo di scongiurare i rischi della formazione di posizioni di rendita, cioè di monopolio (sia pubblico sia privato) e di consentire una reale libertà di scelta da parte dei cittadini. Cosa c'è al fondo della proposta dei mercati di qualità sociale? L'idea di A. Sen, delle *capabilities* (capacità) e dei funzionamenti, un'idea ormai universalmente nota, ma ancora non tradotta nella pratica. L'approccio seniano al benessere suggerisce di spostare il fuoco dell'attenzione dai beni e servizi che si intende porre a disposizione del portatore di bisogni alla effettiva capacità di questi di "funzionare" grazie alla loro fruizione e quindi di espandere le opportunità della "fioritura" umana. Questo significa porre al centro del nuovo welfare le persone con la loro identità, le loro biografie, le loro esigenze di "essere-bene" e non invece - come ancora avviene - le prestazioni di servizi, le quali devono conservare il valore dello strumento e non del fine degli interventi di welfare. Occorre andare contro la distorsione autoreferenziale delle politiche di welfare, distorsione che è stata la causa prima del loro scarso successo. Se le prestazioni (sanitarie, assistenziali, educative, ecc.), per quanto di qualità sotto il profilo tecnico, non si convertono in possibilità di "funzionamento" di coloro ai quali vengono rivolte, si rivelano inefficaci - pur potendo superare i vari test di efficienza - e, in ultima istanza, inutili. In questo senso, possiamo dire che la

prospettiva di un welfare civile rappresenta, nelle condizioni storiche attuali, una vera e propria alternativa di sguardo.

In buona sostanza, il governo di un sistema complesso come è il sistema di welfare non può essere messo in opera restando all'interno della tradizionale contrapposizione tra una visione statalista ed una liberista dell'ordine politico-economico. Secondo tale concezione, controllo statale e meccanismo di mercato vengono visti come alternative antitetiche per il disegno di un sistema di servizi alla persona. Eppure, è cosa ormai nota che né l'istituzione stato né l'istituzione mercato sono in grado, da sole, di risolvere conflitti fondamentali e, in particolare, di sciogliere in modo accettabile quelle "scelte tragiche" che si presentano soprattutto, ma non solo, in sanità in modo sistematico e non già occasionale.

Rispetto a tale concettualizzazione dicotomica – invero, alquanto obsoleta – giudico più promettente la via di un rapporto cooperativo tra dimensione pubblica e privata secondo cui lo stato assume, da un lato, la funzione di stimolatore dell'evoluzione di assetti organizzativi chiamati ad annullare le sacche di inefficienza endemicamente presenti nel welfare e, dall'altro, la funzione di regolatore, cioè di ordinatore che agisce in modo promozionale della società civile per scongiurare i rischi del privatismo sociale (sarebbe questo un antagonista serio di quella coesione sociale che è stata ed è l'elemento centrale del processo di sviluppo italiano). Al tempo stesso, al mercato, che deve articolarsi nelle forme diverse ma complementari dei soggetti profit e non profit, spetta il duplice compito di fornire le risorse aggiuntive rispetto a quelle raccolte con la fiscalità generale per rendere sostenibile un welfare di tipo universalistico, e di contrastare le tentazioni sempre ricorrenti di dirigismo sia economico sia politico mostrando, con i fatti, come si possa arrivare ad esiti socialmente ottimali nella fornitura dei vari servizi alla persona.

Ecco perché *Altri scenari* è un libro importante che va apprezzato e letto con simpatia.

1. Per ripensare territorialmente l'economia sociale

di *Alberto Merler**

Guardare alla (e pensare nella) prospettiva dell'economia sociale significa innanzitutto rivedere a fondo il nostro sguardo. Le nostre categorie mentali ed interpretative, consolidate negli ultimi decenni ritenuti di crescita economica e di opportunità di consumo senza limiti, non sempre ci aiutano a ripensare la storia umana e il momento presente. Esse si adattano con difficoltà ad una idea di produzione economica collegata con tutte le altre azioni e variabili della nostra esistenza, ovvero ad una idea che collochi la produzione economica all'interno della società, proprio come una delle modalità di produzione e riproduzione della società stessa.

Solo secondo quest'ultima prospettiva la pratica economica allora si ricolloca nel solco della vita comunitaria; degli obiettivi da raggiungere come bene comune; dell'attenzione del patrimonio culturale; della salvaguardia del territorio e dell'ambiente naturale; della promozione della dignità delle persone, assunte singolarmente e collettivamente, soprattutto se appartenenti alle fasce più esposte, fragili e deboli della popolazione; della visione di una pratica solidaristica e di una ricaduta diffusa delle misure di politica sociale tendenti a una perequazione equitativa e ad una coesione tra le diverse modalità di essere umanità. Una siffatta pratica economica

* Professore ordinario di Sociologia nella Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Sassari; direttore del Laboratorio FOIST per le politiche sociali e i processi formativi nella stessa Università.