

## **Il ruolo del terzo settore nella lotta contro le disuguaglianze ingiuste a livello sociale e territoriale in un regime federalista**

**Pierpaolo Donati**, Università di Bologna

Il federalismo fiscale può combattere la disuguaglianza sociale a livello dei territori? Indubbiamente ci sono grandi possibilità a livello locale, perché all'interno dei singoli territori (Comuni e circoscrizioni) è più facile controllare le forme illegittime e non meritate di disuguaglianza sociale, c'è maggiore visibilità nel rapporto fra la tassazione locale e i servizi dati ai cittadini, fra le loro libertà e responsabilità. Il problema riguarda soprattutto i rapporti *fra* i territori, perché l'architettura federalista apre una competizione a livello nazionale, e bisogna vedere come sarà organizzata la competizione fra Regioni e fra Comuni. C'è un problema di delicato equilibrio fra i poteri centrali e quelli locali, ma soprattutto c'è un problema di come colmare i divari fra territori ricchi e territori poveri.

Il ruolo del Terzo settore/economia civile potrebbe essere, in linea di principio di grande importanza, se esso saprà operare ponendosi nell'orizzonte di una *governance* di un sistema federale che deve promuovere una competizione solidale fra territori mediante la costruzione di reti societarie *ad hoc* che siano capaci di valorizzare le esternalità positive del Terzo settore tra Regioni e Macro-Regioni (cosa che non possono fare le singole organizzazioni di Terzo settore, per questo occorrerà un salto di qualità nella capacità di costruire delle reti *ad hoc*).

In sostanza, il ruolo del Terzo settore (d'ora in poi TS) sarà *residuale* nella misura in cui il TS viene utilizzato dal sistema politico-amministrativo e/o dal Mercato, mentre potrà essere *decisivo* (cioè alternativo ai processi di disuguaglianza creati dallo Stato e dal Mercato for profit) se il TS avrà un'autonomia economica e normativa. Esattamente l'opposto di quanto è successo dopo l'approvazione del decreto legislativo 460/1997, che ha avuto un'attuazione parziale, riduttiva e sostanzialmente non promozionale del TS.

Un esempio interessante in tal senso ci viene dalla Germania, con l'esperienza di costruzione di reti societarie chiamate *Alleanze locali per le famiglie*, che hanno un carattere federale e sussidiario. Tali reti, non solo compensano le disuguaglianze a livello locale, ma lo fanno anche fra aree territoriali diverse attraverso il trasferimento di buone pratiche da un territorio all'altro.

Per costruire queste reti e avere dei criteri di valutazione dei loro effetti, è opportuno chiedersi qual è la specificità del Terzo settore/economia civile nel combattere le disuguaglianze sociali e territoriali.

Esistono tre fondamentali ordini di ragioni per cui il Terzo settore (TS), entro cui si colloca l'economia civile, è essenziale per una democrazia compiuta che voglia combattere le disuguaglianze sociali e territoriali illegittime e ingiuste (cioè non meritate e non responsabili). Utilizzerò il concetto di uguaglianza/disuguaglianza *sociale* in senso lato, includendo quella territoriale (il territorio – cioè Regioni ed enti locali in genere – è una variabile interveniente che incide sulla disuguaglianza sociale fra le condizioni di vita degli individui, delle famiglie, delle imprese e dei soggetti sociali in generale).

Questi tre ordini di ragioni hanno a che fare con tre problemi collegati fra loro: la definizione di uguaglianza sociale, la definizione dei bisogni sociali (in particolare quelli meritevoli di attenzione fiscale), la definizione della giustizia sociale.

1) Il primo ordine di ragioni sta nel fatto che *il TS ha un proprio concetto equitativo dell'uguaglianza sociale che non appartiene né allo Stato (anche quello articolato in modo federale), né al mercato for profit, e non può essere perseguito né dall'uno né dall'altro* [cfr. P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La cultura civile in Italia: fra stato, mercato e privato sociale*, il Mulino, Bologna, 2002].

Si veda la teoria dell'uguaglianza/disuguaglianza sociale (inclusiva di quella territoriale) la quale sostiene – a partire da Michael Walzer – che la distinzione uguaglianza/disuguaglianza è di fatto intesa e praticata in modi diversi nelle diverse sfere sociali. Per lo Stato si identifica nella distinzione standard/non-standard (ad esempio DRGs, LEA, ecc.). Per il Mercato for profit si identifica nella distinzione equivalente monetario/non equivalente monetario (in base ad un sistema di prezzi). Per il TS significa trattare diversamente i diversi secondo criteri di differenziazione relazionale.

Vale la pena di sottolineare che i criteri di uguaglianza di tipo standardizzato hanno spesso degli effetti perversi sia a livello territoriale che sociale. Un esempio è dato dall'ISEE, che penalizza le famiglie del Sud rispetto a quelle del Nord, e penalizza le famiglie numerose rispetto alle altre.

2) Il secondo ordine di motivi ha a che fare con il *modo di trattare i bisogni sociali* (dei soggetti sociali così come degli enti territoriali). Sia lo Stato sia il Mercato for profit trattano i bisogni sociali (in particolare sanità, assistenza, istruzione, trasporti, utenze domestiche) come bisogni individuali o aggregati. Il TS si distingue perché *tratta i bisogni sociali come bisogni relazionali*. I bisogni degli individui dipendono dalla rete di relazioni in cui sono inseriti, a partire dalla famiglia. È possibile che lo Stato o il Mercato assumano anch'essi questa prospettiva, ma se lo fanno è perché recepiscono di volta in volta le istanze del TS, non lo fanno da sé – essendo necessariamente (per legge) autoreferenziali. Lo fanno, per esempio, nel caso della fiscalità a favore delle famiglie e delle organizzazioni di privato sociale e di economia civile, in termini di sussidiarietà orizzontale. La riforma fiscale federale prevede questa possibilità (art. 2 legge delega n. 49), ma l'attuazione dipenderà dalla capacità dei soggetti di TS e in particolare dell'economia civile di presentare precise istanze e soluzioni. Le soluzioni stanno in prodotti finanziari *ad hoc* per il TS e nell'uso di strumenti innovativi come i *voucher*, intesi non già come meri rimborsi delle spese (come hanno fatto gran parte delle Regioni, tra cui la Lombardia e l'Emilia Romagna), ma come strumenti per creare un mercato di qualità sociale del TS (per esempio con il sistema dei buoni e controbuoni utilizzato nel 'Progetto Anziani' della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna).

Il TS è particolarmente importante perché, ha (quando è veramente TS) una visione relazionale della disuguaglianza sociale. È attento ai bisogni delle reti sociali, anziché degli individui o degli attori corporati. Sa che le disuguaglianze, sociali e territoriali, nascono da relazioni sociali e possono essere combattute solo modificando le relazioni sociali, e dentro un territorio e fra territori. Si può dimostrare, per esempio, che, particolarmente in Italia, la disuguaglianza/povertà è pesantemente correlata al fattore famiglia più che negli altri maggiori Paesi della UE. I meccanismi generativi

della disuguaglianza hanno a che fare con il trattamento differenziale delle famiglie da parte dello Stato e del Mercato for profit. Né lo Stato né il Mercato intendono modificare *motu proprio* questi meccanismi. Se lo fanno, è perché accolgono istanze del TS, lo si vede anche nelle linee prospettate di riforma del sistema fiscale in termini federalistici. L'economia civile ha il compito di intervenire sui meccanismi generativi della disuguaglianza strutturale e territoriale dovuta alla famiglia (che è non già la causa prima, ma solo il fattore che media le disuguaglianze di cui parliamo).

L'economia civile, che culturalmente e sociologicamente promana dall'area delle sfere che denomino di privato sociale (vedi ricerca sul TS come fenomeno emergente dalla sfera delle relazioni che creano beni relazionali primari e secondari), è l'interprete e l'attore sociale di un trattamento relazionale dei bisogni sociali che li consideri nel contesto delle reti (famiglie, comunità locali, ecc.) in cui i portatori di bisogno sono collocati (nel 1983-84 posi la questione nella rilevazione cd. 'multiscopo' dell'Istat). Gli esempi della cooperazione sociale, dell'impresa sociale, delle associazioni di promozione sociale, delle organizzazioni non profit, fondazioni civili, associazioni familiari, ecc. dimostrano che questi attori svolgono funzioni di solidarietà e compensazione e inoltre producono esternalità positive che nessun altro attore pubblico o privato può produrre, proprio perché concepiscono la lotta alla disuguaglianza in termini relazionali, né individuali né sistemici. La disuguaglianza sociale si combatte creando beni relazionali [cfr. P. Donati, R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, con Riccardo Solci, Bollati Boringhieri, Torino, 2011]. È stato dimostrato sul piano empirico che i beni relazionali aiutano ad evitare le trappole della povertà.

3) Il terzo ordine di ragioni riguarda *i criteri di scambio che caratterizzano il TS e non hanno equivalenti funzionali*. Ogni sfera sociale ha i propri criteri di giustizia negli scambi sociali. Lo Stato usa criteri politici di redistribuzione. Il Mercato usa criteri economici di giustizia commutativa. Il TS, propriamente, non usa né gli uni né gli altri, ma ricorre a criteri regolativi che rispondono a principi di reciprocità e di riconoscimento [cfr. P.L. Sacco, S. Zamagni (a cura di), *Teoria economica e relazioni interpersonali*, il Mulino, Bologna, 2006; P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, FrancoAngeli, Milano, 2006]. La giustizia sociale si basa sulla utilizzazione di tutti questi criteri a seconda dei contesti, delle situazioni e degli obiettivi da perseguire.

In sostanza, il TS è essenziale perché si differenzia dagli altri attori pubblici e da tutte le altre sfere sociali. Il TS non è più tale – tradisce la sua *mission* – se: 1) si uniforma ai criteri statali o mercantili dell'uguaglianza sociale; 2) se accetta una visione aggregativa (individualistica o sistemica es. ISEE) e non emergenziale della disuguaglianza sociale (da distinguersi in disuguaglianza nei punti di partenza, di arrivo, nella distribuzione delle risorse); 3) se persegue la giustizia sociale con criteri redistributivi o commutativi.

Per contro, questi tre possono essere considerati tre criteri di verità per l'esistenza dell'economia civile. In termini operativi, è propriamente TS una organizzazione che: 1) utilizza una pratica relazionale della distinzione uguaglianza/disuguaglianza; 2) tratta le reti sociali (come le famiglie, le associazioni o forme cooperative di vario tipo) anziché gli individui come tali o loro aggregazioni

(collettività) casuali; 3) se persegue criteri di giustizia basati sui principi di reciprocità e riconoscimento.

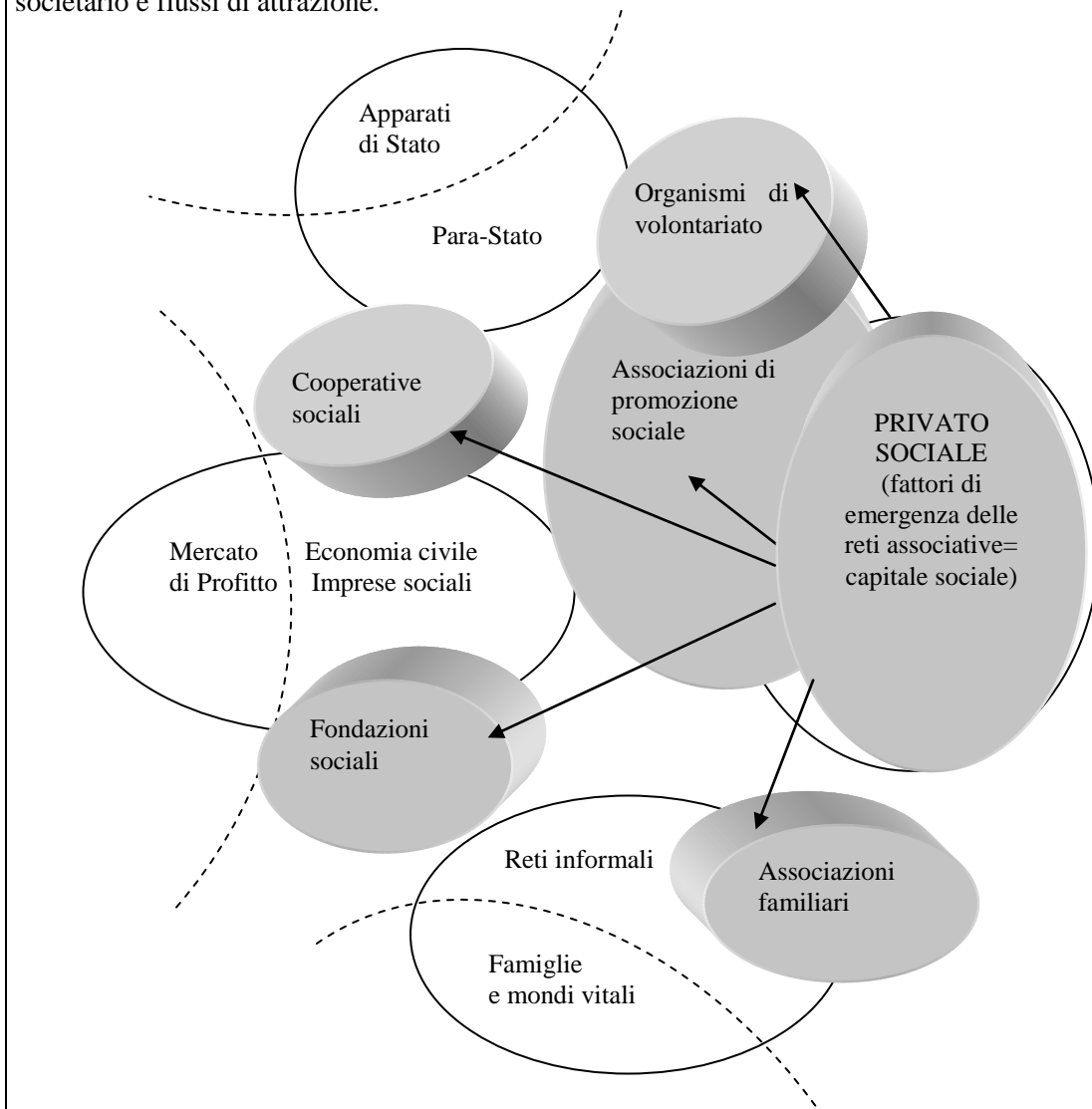
Il federalismo fiscale è una grande opportunità per evidenziare e dare attuazione a tutte queste ragioni, e dunque per configurare un nuovo ruolo dell'economia civile e del privato sociale in una democrazia compiuta.

Tuttavia c'è un prerequisito dello scenario qui delineato. Esso consiste nel fatto che il compromesso Stato-Mercato, cioè l'assetto *lib-lab*, è entrato in una crisi profonda dalla quale si esce solo se il TS viene riconosciuto come 'terza gamba' dotata di autonomia e in relazioni tendenzialmente simmetriche con Stato e Mercato [cfr. S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2011].

La figura 1 illustra il fatto che il Terzo Settore nasce dalle sfere di privato sociale, le quali consistono delle reti informali che hanno un certo capitale sociale e producono beni relazionali. Il privato sociale deve però presentarsi nella sfera pubblica (Stato e Mercato) in maniera organizzata e istituzionale, per questo diventa Terzo Settore nelle varie forme consentite dall'ordinamento giuridico e dalle procedure fiscali, di contabilità, dei bilanci e dei contratti richiesti dallo Stato e dal Mercato. Deve dunque orientarsi verso lo Stato e il Mercato. In parte, però, rimane legato alla sua natura associativa primigenia, e qui, nell'area della latenza, si orienta direttamente verso le famiglie e i gruppi informali primari. Il privato sociale risente dunque dell'attrazione differenziale che questi tre 'poli' (Stato, Mercato, Famiglie) esercitano nei suoi confronti.

Fino a ieri lo Stato ha attratto la gran parte del TS, regolandolo in maniere improprie. Da alcuni anni a questa parte, è il Mercato for profit che attrae buona parte del TS. In entrambi i casi, il TS rischia di perdere la sua specificità, o non riesce ad affermarla, perché le relazioni contrattuali nella sfera pubblica impongono degli standard o delle condizioni che non corrispondono alla natura propria, originaria, del TS. Purtroppo il TS in Italia è ancora prigioniero del gioco più o meno perverso fra Stato e Mercato. La terza polarità, quella delle famiglie non ha voce, e quando riesce ad esprimersi viene prima o poi rimorchiata dal complesso Stato-Mercato e dai suoi *trade off*. Bisognerebbe qui mettere attenzione a come il Privato Sociale potrebbe esprimersi nelle sue relazioni civili con la domanda sociale delle famiglie e delle reti primarie senza dover sottostare alle procedure burocratiche dello Stato o ai criteri mercantili del Mercato for profit. Ma è un tema che risulta essere un tabù in questo paese.

Figura 1- La dislocazione delle organizzazioni di privato sociale e terzo settore nel campo societario e flussi di attrazione.



[Fonte: P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, il Mulino, Bologna, 2004]

In definitiva, il TS potrà giocare il suo ruolo nella lotta alle disuguaglianze sociali, in favore della promozione della coesione e inclusione sociale, *se e solo se* l'assetto federalistico gli riconoscerà quella specificità che gli è stata sinora negata attraverso il principio di sussidiarietà. Quest'ultimo deve essere articolato nelle sue varie forme, che sono quella verticale, orizzontale, laterale e circolare.

È troppo chiedere che la riforma fiscale e quella federale tengano in maggior conto il ruolo del TS/economia civile? Penso di no, ma occorre un grande salto di qualità nella cultura del Paese. La costruzione di reti sussidiarie e l'emergere di un imprenditorialità sociale di tipo sussidiario dipendono comunque assai più dalla crescita dell'etica civile che da manovre governative. Anche se i governi, centrali e locali, hanno enormi responsabilità nel comprendere e promuovere la cultura civile del TS. Per questo, fintanto che il sistema politico-amministrativo non si metterà in gioco con il TS/economia civile, poco si potrà fare per combattere seriamente le disuguaglianze sociali e territoriali.

Bisogna soprattutto comprendere che i meccanismi sistemici (fisco, Inps, ecc.) hanno limiti insormontabili nel combattere le disuguaglianze, e spesso hanno effetti perversi. La disuguaglianza sociale e territoriale si combatte creando beni relazionali, ed è questo il ruolo del TS/economia civile.