

La società civile in quanto forza politica e morale

CONFERENZA TENUTA NELL'AMBITO DELLE KONRAD ADENAUER LECTURES ROMA

Al più tardi da quando ci siamo resi consapevoli del fatto che dal 2008 non stiamo attraversando una crisi finanziaria, ma una crisi fondamentale della società, la società civile è diventata un concetto alla moda che si incontra sempre più spesso nelle esternazioni politiche. Tuttavia, le relative implicazioni rimangono per lo più oscure. Si tratta di un'opzione di azione che si vuole distinta da un'opzione militare definita in qualsivoglia maniera? Oppure di contributi volontaristici delle cittadine e dei cittadini offerti per l'espletazione di funzioni dello stato, che questo non è più in grado di svolgere a partire dal gettito fiscale e mediante i dipendenti della pubblica amministrazione? O di uno spazio pre-politico nel quale si esercita una partecipazione politica? O di un'arena sociale autonoma in cui è determinante l'interazione collettiva transfamiliare dei cittadini secondo una logica d'azione specifica? E, quindi, di una forma di partecipazione alla presa di decisioni su tematiche e processi di interesse generale? Società civile è sinonimo di società civica? Il concetto è l'espressione più moderna di un fenomeno che nel 19° secolo era definito come società borghese? È proprio della borghesia? È l'espressione di un dominio o si distingue proprio da questo?

Oggi è impossibile dare risposte universali a queste domande. Al riguardo, in ambito scientifico è in corso un dibattito controverso che non ha ancora portato a concettualizzazioni univoche. In particolare, non è ancora stato chiarito se in ultima analisi alla base del concetto di società civile non vi sia un concetto di ambito o di azione.

Perciò, è difficile reagire alla tesi secondo cui, senza una società civile forte e senza l'impegno civile che vi agisce, sarebbe in linea di massima impossibile risolvere le sfide del nostro tempo e della nostra società. Ciononostante occorre tentare un'approssimazione alla tematica, affrontando in particolare la questione se veramente nulla cambierebbe se non si dovesse giungere a una sorta di concordia in base a valori nuovi, a una cultura nuova in senso molto generico, a una ridefinizione dei compiti sociali. Senza capitale sociale, sostengono i fautori del rafforzamento della società civile, non vi sarà alcun miglioramento della qualità della pubblica amministrazione, né degli attori sul mercato nella loro funzione di organismi sociali (cfr. Putnam 1994). Se i membri della società non donano (nel senso più ampio del termine) a questa alcunché e in modo permanente - così argomentano non sarà possibile ovviare ai deficit conclamati. I doni sono necessari: in termini di tempo e denaro, ma anche di creatività, empatia, spirito comunitario e responsabilità.

A questo punto sarebbe ovvio sollevare l'obiezione che una pressione sociale a fare un dono – per non parlare di un dovere sanzionabile – non solo sminuirebbe il concetto del dono in modo inammissibile, privandolo del carattere volontaristico, ma implicherebbe addirittura un'immagine di società con pretese totalitarie, se un potere sovrano avocasse a sé l'amministrazione del dono. In un sistema del genere, non sarebbe possibile mantenere l'attributo della pluralità, richiesto per la società civile; al posto della maggiore apertura della società,

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

auspicato attraverso la dimostrazione dell'esistenza di un ambito autonomo della società civile, si otterrebbe l'esatto contrario. Non sarebbe possibile realizzare e mettere a frutto l'utilità sociale desiderata, lo sviluppo di qualità ritenute necessarie, come la ricchezza di idee e la concorrenza sul piano delle idee, ma anche l'identificazione dei cittadini con il loro ambiente, la prevenzione dell'emigrazione interna, l'integrazione e l'esercizio di una civiltà delle relazioni.

Tesi e obiezioni al riguardo sono oggetto dell'attuale dibattito sulla società civile (cfr. Adloff 2005 b). Numerosi studi affrontano la questione di ciò che fa di cittadine e cittadini dei donatori (cfr. Freiwilligen survey 2004; al riguardo vedasi anche Sprengel e Strachwitz 2008). Comunque, detti studi non si limitano all'analisi dei risultati della ricerca sociale empirica, ma possono benissimo rimandare a concetti della teoria economica costituzionale, che in diversi modi considerano deficitaria la bipartizione di stato¹ e mercato o stato e società borghese, rigettando l'idea di uno stato onnicomprensivo o richiedendo addirittura una tripartizione. Quindi, la società aperta secondo Karl Popper è diametralmente opposta al modello hegeliano. Anche la trasformazione strutturale del pubblico in Habermas o la storia mondiale in Luhmann sono concetti incompatibili con il modello sociale gerarchico. "La società è il sistema sociale complessivo di tutte le azioni reciprocamente raggiungibili a livello di comunicazione. Al tempo d'oggi la società è storia mondiale. Ormai esiste soltanto un unico sistema sociale." (Luhmann 2008, p. 212) La globalizzazione delle condizioni di vita e della comunicazione ha, se non altro, reso obsoleta la delimitazione delle regioni e, inoltre, ha consentito l'emergere di relazioni regionali che non sono sovrapponibili alle unità regionali amministrative.

¹ Qui e di seguito, per stato si intendono tutti i livelli dell'assetto costituzionale negli enti territoriali di diritto pubblico, cioè comune, regione, stato e Unione Europea.

Qui di seguito tratteremo della dimensione politica - in senso lato - della società civile – intendendo in questo caso espressamente "politico" non nel senso di faccende dei politici, ma di assetto costituzionale della società. Sotto questo profilo, il tempo in cui questa società civile poteva essere trattata come un fatto nettamente marginale, è superato come lo è la sua definizione di "coprodottrice di servizi sociali". Se si vuole - come è nell'essenza di un ordinamento democratico e pluralistico - porre al centro l'uomo e cittadino nella sua libertà, a questa società civile, a mio avviso, occorre attribuire un'importanza fondamentale. Perciò è necessario ricordare con insistenza che in base alla nostra idea di società, è l'uomo che sta effettivamente al centro e non, ad esempio, la comunità. "Il 30 di gennaio il tempo dell'individualismo è definitivamente tramontato. Il tempo nuovo non per nulla si chiama epoca etnica. Il singolo individuo è sostituito dalla comunità del popolo", così disse nel marzo del 1933 Joseph Goebbels. Il fatto che questo concetto sia superato, deve risultare non solo nelle dichiarazioni programmatiche e nei discorsi domenicali, ma quotidianamente nella vita di tutti i giorni.

Il fatto che l'ordine sociale instaurato nella Germania Occidentale dopo il 1945 con i suoi principi – priorità dei diritti umani e civili, democrazia, principio dello stato di diritto e fondazione su tradizioni culturali² – apparisse auspicabile a lungo termine e con il suo quadro normativo fosse accettato quasi universalmente, divenne chiaro e costante nei decenni successivi. Analogamente, l'ordine sociale della Germania Orientale nella sua sostanza era considerato fundamentalmente deficitario sia dalla maggioranza dei cittadini che vi erano assoggettati, sia dagli osservatori esterni. Tuttavia, al più tardi negli anni '60 nella Germania Occidentale venne a mancare il consenso trasversale su tutte le manifestazioni di questo ordine, mentre a partire dalla Germania Orientale era

² Come in varie dichiarazioni del Consiglio e di altri organismi internazionali.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

giudicato criticamente in molti dettagli. La fedeltà nei confronti di aspetti, che solo apparentemente rappresentano parti costitutive intrinseche dell'ordine liberal-democratico fondamentale, regolarmente scongiurato, ma che in realtà erano superati o in quanto relitti di ordinamenti precedenti o per il verificarsi di altri sviluppi, portò a conflitti notevoli che solo parzialmente venivano presi come occasione per riordinamenti sostanziali, in particolare laddove era in gioco l'agire amministrativo nei confronti dei cittadini. Lo stato autoritario che avocava a sé, e non sempre con intenzione malvagia, la competenza esclusiva di definizione, pianificazione ed esecuzione per tutte le questioni del bene pubblico, si rivelò più tenace di quanto la teoria politica e lo sviluppo del mondo della vita dei cittadini avesse lasciato supporre. L'avvertimento di Max Weber circa la 'democrazia totalitaria' rimase attuale. I tentativi di cambiare alcunché al riguardo erano regolarmente destinati a un successo insufficiente.

Perciò, non a caso fu coniato il detto proverbiale del disamore per lo stato e la politica. Sono già alcuni decenni che lo stato assistenziale, che senza alcun dubbio ha offerto alle cittadine e ai cittadini numerose conquiste positive, è diventato oggetto di attacchi. Non è solo per il fatto che non si vide e si vede sempre meno in grado di produrre i servizi accordati o persino prospettati perché i costi superano in misura sempre maggiore le risorse realizzate anche attraverso la coercizione sovrana. Inoltre, gli elevatissimi costi transazionali appaiono sempre meno plausibili, tanto più che la qualità dei servizi resi può tenere sempre meno il passo con le esigenze, ma anche con le possibilità e con la concorrenza. Negli ultimi anni, alla domanda di che cosa "lo stato" sia in grado di produrre, si è aggiunta la domanda di che cosa debba produrre. Ciò significa che i cittadini e le cittadine mettono sempre più in discussione non solo il servizio stesso, ma anche il diritto dello stato assistenziale a prestarlo. Si argomenta spesso che enti minori possiedono un maggiore potenziale innovativo, come aveva indicato già decenni

fa Ernst Fritz Schumacher nel suo famoso libro *'Small is Beautiful'*.

Tale argomentazione viene arricchita da numerose esperienze negative fatte con la pubblica amministrazione e i grandi gruppi industriali. Anche municipi di medie dimensioni, per non parlare delle regioni, dello stato o della Commissione europea, oggi sono avvertiti da molti cittadini come poteri estranei che si presentano a loro come poteri regolatori, controllori, limitanti e che impongono con ogni mezzo la loro rivendicazione di dominio. Al riguardo, è poco importante se questa valutazione regga all'analisi imparziale. In primo piano si osserva la sensazione diffusa che già la città non è un "noi, ma un "quelli là". È assai eloquente il fatto che già da circa quattro decenni in Germania intervengano nei processi politici iniziative di cittadini, gruppi d'azione, associazioni che si formano spontaneamente, autorizzandosi da sé e che operano organizzandosi da sole, e soprattutto nelle fasi preparatorie di processi decisionali e di controllo esecutivo si assumono compiti, che in precedenza erano svolti nell'ambito delle rappresentanze popolari elette. Gli avvenimenti dell'anno 1989 nella Germania Orientale dimostrano che anche in un sistema totalitario una società civile politica in determinate circostanze può avere successo (cfr. tra gli altri Neubert 2008 / Muschter e Strachwitz 2009).

Ovviamente, alla lunga, un sistema politico non può ignorare impunemente una simile messa in discussione della sua autorità, e un sistema che pretende di essere stabilito dai cittadini (cfr. Cost. ted. art. 20 comma 2), non deve reagire in modo repressivo, ma comunicativo. Tuttavia, l'analisi sarebbe incompleta, se non si indicasse espressamente che l'idea – spesso propagata dagli anni '90 in poi - che lo stato in quanto produttore di servizi potrebbe essere sostituito dal mercato, non è sostenibile a livello teorico e, in ultima analisi, non ha avuto successo. Innegabilmente numerosi servizi potrebbero essere offerti in modo più efficace ed efficiente attraverso il mercato. Comunque, da una parte, il tentativo di costituire lo

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

stato stesso come paramercato, è più che problematico dal punto di vista della teoria della democrazia. Infatti, il cittadino non è "cliente" dello stato, ma tutt'al più, se proprio vogliamo mantenere questa terminologia, il suo proprietario. D'altra parte, una comunicazione e interazione ridotta allo scambio di prestazioni non soddisferebbe i bisogni fondamentali dell'uomo e già per questo motivo non potrebbe sussistere in una società che prende il cittadino come punto di partenza e lo pone al centro. Infine, molti cittadini nutrono anche il sospetto che esista una relazione stretta tra mercato e stato, un "sistema" che unisce ambedue e che ha addirittura bisogno della società civile come guastafeste.

Comunque, è possibile concludere che la convivenza della società esclusivamente nei contesti di stato e mercato appare fundamentalmente insoddisfacente. Un'interazione alternativa è indispensabile per la pace sociale che, a sua volta, rappresenta un obiettivo politico dalla priorità elevata. Da questa configurazione nasce l'idea di definire un'ulteriore arena d'azione che riprenda forme di interazione che non hanno trovato soddisfazione altrove. Già nel 19° secolo a questo proposito venne sviluppato, in modo piuttosto pragmatico, il principio di sussidiarietà, caratteristico dell'assistenza pubblica tedesca, anzi solo di questa, e che nel 20° secolo divenne il pensiero centrale della dottrina sociale cattolica, preparando il terreno a riflessioni tese ad assegnare alla società civile la priorità dell'agire in determinati ambiti da definirsi. Non è un caso se questo principio, riferito in realtà solo all'ambito assistenziale, e non ad altri campi dell'azione statale, all'estero è considerato come il carattere più marcato dell'idea tedesca di società civile. Per lo sviluppo di una teoria della società civile, è stato molto più importante Antonio Gramsci, che da marxista convinto parla di due sovrastrutture al di sopra dei rapporti di produzione, di cui una la chiama *società civile*.

Joachim Ernst Böckenförde, un costituzionalista conservatore, come noto,

già nel 1977 sostenne la tesi che lo stato (secolarizzato) vive di presupposti che esso stesso non è in grado di creare. Egli è seguito implicitamente da Robert Putnam con la sua teoria del capitale sociale che, pur costituendosi solo in ambito informale, è altrettanto indispensabile per una pubblica amministrazione efficiente come per un mercato ben funzionante. Infine, anche Anthony Giddens con la sua teoria della terza via, molto considerata soprattutto negli ambienti socialdemocratici, contrappone allo statalismo tradizionale un'alternativa che per più di un verso concorda con le idee della società civile.

Il concetto di società civile ha avuto la stessa sorte di molti altri concetti: si è modificato il suo significato. Non si va molto lontano con le derivazioni storiche che possono far risalire il fenomeno alla *societas civilis* dell'antichità o per lo meno al 18° secolo, e ancora meno alla società borghese di Hegel, se il concetto è usato come pretende il moderno dibattito sociologico internazionale. Tuttavia, non si può ignorare che nel dibattito pubblico talora si ricorre piuttosto a quella concezione, sebbene l'impegno civile quale motore della società civile non debba proprio essere confuso con un impeto 'borghese' in senso storico.

Ad altre linee tradizionali, che in ultima analisi hanno portato allo sviluppo teorico e pratico di una società civile in quanto concetto di ambito, qui si fa riferimento solo per accenni. Ad esempio, occorre menzionare i movimenti per i diritti civili, sorti dopo il 1975 in base agli atti conclusivi di Helsinki, nei paesi dell'Europa centrale e orientale, ivi compresa la Repubblica Democratica Tedesca, ma anche l'interesse scientifico - improvvisamente scaturito dagli anni '70 in poi negli USA - per il settore che veniva descritto inizialmente solo in termini vaghi come situato tra il mercato e lo stato (cfr. ad es. Etzioni 1973). Occorre, inoltre, indicare l'importanza economica, effettivamente fortemente aumentata, del cosiddetto Terzo settore (cfr. Salamon e altri 1999), e infine - in quanto catalizzatore importante - lo sviluppo esplosivo della comunicazione globale senza barriere.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

Se oggi la società civile è introdotta nella discussione come concetto generale per le molteplici organizzazioni che non si possono assegnare al mercato e che, accanto a questo e accanto alle molteplici istanze statali e comunali, condizionano in modo determinante i processi sociali, lo si deve a queste diverse linee di tradizione, come pure a un'idea normativa modificata - e in procinto di modificarsi ulteriormente - che cittadine e cittadini hanno della società in cui vorrebbero vivere. Un ordine sociale, che pretende di porre al centro il cittadino, dovrà trasformare questo proposito in strutture e processi concreti. Per il carattere della società civile è sintomatico che gli attori si organizzano solo occasionalmente in forme stabili e durature. Raggruppamenti informali, reti dalla vita relativamente breve, iniziative in forma libera e simili si affiancano sostanzialmente di pari diritto a grandi strutture organizzate secondo il modello associativo. Limitare la comunicazione, da parte degli altri settori, agli interlocutori orientati in modo piuttosto tradizionale, significa disconoscere il carattere, la logica d'azione e la prospettiva della società civile, mancando di sfruttarne le possibilità di cooperazione e di utilizzarne le idee e l'impegno.

Il programma della società civile oggi è alimentato da tutta una gamma di esiti:

L'esito empirico, proposto dal 1990 circa in poi con maggiore frequenza, secondo cui questo terzo campo d'azione - nella teoria dell'organizzazione si parlava e si continua a parlare di un 'terzo settore' - esiste effettivamente da sempre ed è di notevole entità. Dalle ricerche condotte sul terzo settore, soprattutto nell'ambito della scienza dell'organizzazione, emerge che questo settore realizza ben il 5% circa del PIL (cioè una quota doppia rispetto all'agricoltura) con 1,7 milioni di posti di lavoro, oltre a presentare la propria componente originaria di società civile (Salamon 1999).

L'esito secondo cui lo stato e il mercato non rispecchiano completamente la realtà della vita della nostra società. Tornerò più in là sul rimprovero che ambedue sono anche falliti.

L'esito secondo cui questo terzo campo d'azione si forma e sviluppa anche e soprattutto in condizioni difficilissime, per cui non può essere rimosso dalla realtà, e comunque non da quella della fine del 20° secolo, anzi proprio in queste condizioni realizza un rilevantissimo valore aggiunto in termini di società civile.

L'esito secondo cui questo campo d'azione è alimentato principalmente dalla donazione di tempo, empatia, idee, creatività e risorse materiali, cioè altrettante qualità di cui sia lo stato sia il mercato hanno sempre più bisogno, pur essendone sempre meno produttori idonei.

Questi concetti si possono connettere all'idea di una società civile come di un ambito dell'azione sociale che nel suo insieme non - o non necessariamente - soddisfa le esigenze normative. Questa concettualità, che corrisponde a un concetto di ambito, va distinta da una concettualità riferita a un concetto d'azione, anche se sembra possibile una compatibilità tra questi concetti. Tuttavia, il concetto d'azione pone in primo piano piuttosto un determinato comportamento umano, le relazioni civili con l'ambiente circostante, consentendo così un accesso piuttosto normativo, mentre il concetto di ambito segue un approccio analitico. Di conseguenza, in base a un concetto di ambito sono concepibili attori sia buoni che cattivi, mentre il concetto d'azione *di per sé* è collegato a valutazioni normative. *The dark side of civil society*, che comprende organizzazioni del tipo Ku Klux Klan, in America è costantemente oggetto di dibattiti in tema di società civile. La critica alle azioni della società civile può essere discussa soltanto in un modo che non metta in causa contemporaneamente anche il concetto pan-sociale delle tre arene di interazione sociale collettiva, come quando nella Germania Orientale gruppi populistici di destra talora avanzano in un vuoto di società civile. La critica deve essere normativa, ma ovviamente non deve portare al risultato che tutti gli attori della società civile vengano confrontati con questo rimprovero, che si diffidi di loro o che siano addirittura esclusi da concordati

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

comunicativi. Inoltre, al concetto di azione è possibile eccepire che esso necessita di un'istanza definitrice che è tenuta a constatare l'appartenenza delle singole manifestazioni. A chi altro dovrebbe essere conferita?

La società civile è, secondo la mia posizione, uno di tre campi d'azione, in cui l'individuo si muove oltre la propria sfera immediata, cioè la famiglia, e di regola contemporaneamente. Con questa suddivisione non si tenta di ordinare sistematicamente o addirittura di spiegare l'intera realtà della vita, ma si descrive, ed è già molto, in quali diverse logiche d'azione e condizioni organizzative l'uomo si inserisce quando si muove nella società. Ovviamente, questo modello differisce sostanzialmente dal sistema hegeliano dello stato onnicomprensivo. Di conseguenza, una gerarchizzazione di massima dei campi d'azione è da considerarsi come superata. Ai fini del dibattito politico, è piuttosto decisiva la questione del dove e come l'azione auto-organizzata nella società civile e l'azione sovrana democraticamente legittimata si ingranano reciprocamente.

Nel caso tipico ideale, rispettivamente in base alla delega da parte dei cittadini, a ciascun ambito sono assegnati compiti diversi: allo stato la regolamentazione delle questioni che devono essere disciplinate in modo vincolante per tutti, la garanzia della sicurezza e la garanzia – ma non necessariamente la predisposizione – dei servizi che devono essere accessibili a tutte le cittadine e a tutti i cittadini contemporaneamente. Si può citare quale esempio saliente l'istruzione. Il mercato, invece, produce beni e servizi, offrendoli a coloro che ne hanno bisogno e che possono pagarli. Alla concentrazione dei rapporti di produzione nelle mani dello stato sembra essere venuta a mancare una motivazione valida dopo le conoscenze acquisite dopo il 1990 circa nei sistemi socialisti. Da questa divisione dei compiti derivano diverse logiche d'azione: se lo stato esercita il potere nel senso buono e se vi è legittimato attraverso l'autorizzazione di tutti – "*no taxation without representation*" è la formula coniata durante la guerra di

indipendenza nordamericana – il mercato opera in base alla logica dello scambio

La società civile segue, invece, quella logica d'azione, diversa da ambedue, che oltre 50 anni fa Francois Perroux ha definito con l'attributo del dono per distinguerla da quella dello scambio e del potere, quando sconfessò decisamente l'*homo oeconomicus*, l'immagine dell'uomo che in tutto ciò che fa, pensa al proprio tornaconto economico (Perroux 1961, al riguardo vedasi anche Offe 2002, p. 273 segg.) Gli attributi scelti da Perroux – potere, scambio e dono – sembrano utili per differenziare gli ambiti e, insieme, aprono gli occhi sul fatto che la convivenza nella società limitata esclusivamente ai contesti dello stato e del mercato, sarebbe fundamentalmente insoddisfacente, perché non terrebbe sufficientemente conto dell'esigenza del dono. Sembra, invece, essere indispensabile un'interazione alternativa di cittadini e cittadine. Di conseguenza, la società civile può essere definita come la somma di queste interazioni specifiche del dono o, per poterle delimitare in modo più preciso, come la somma delle relative istituzioni e azioni formali e informali, che presentano un minimo di coerenza, pur non rappresentando necessariamente delle persone giuridiche. Altre caratteristiche sono: un minimo di sostenibilità, ma non necessariamente anche una stabilità di lungo periodo nonché, oltre all'interesse soggettivo al bene comune, l'orientamento primario a finalità ideali e non prettamente economiche. È, inoltre, decisivo il divieto assoluto di distribuzione di eventuali utili ai membri o proprietari, ma non un divieto assoluto di realizzare eccedenze.

Una caratteristica decisiva della società civile è, in quanto presupposto indispensabile per il dono, l'imperativo volontaristico. Il cittadino può entrare in questo ambito, nel raggruppamento che desidera, solo spontaneamente, in base a un'autorizzazione autoconcessa. La qualità di membro non è prestabilita né per nascita, né per professione o residenza. Questa autorizzazione autoconcessa ha conseguenze di grande portata per l'immagine di sé e della logica d'azione della

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

società civile, che occorre rispettare affinché il dialogo con la società civile sia efficace. Questa autorizzazione autoconcessa è determinata in modo pedagogicamente esogeno, ma per il resto intrinsecamente endogeno. D'altronde, una conseguenza di questa autorizzazione autoconcessa è l'organizzazione e/o l'amministrazione autonoma. Del pari ne scaturisce una concezione pluralistica dell'azione poiché altri, per qualsiasi altra ragione, possono costituire volontariamente un'altra organizzazione. Questa pluralità è una preconditione essenziale per la creatività della società civile. Rimuoverla in base alla richiesta di strutture chiare, pochi interlocutori, rappresentanti legittimi od organizzazioni efficaci, significa disconoscere la natura della società civile, il che comporta necessariamente una compromissione dei risultati. La logica d'azione della società civile porta, invece, a operare fuori dalle gerarchie, in reti e nessi comunicativi informali e anche volatili, il che non è affatto da interpretarsi come un deficit, ma come un'evoluzione nel senso della nuova teoria scientifica (Dürr 2004, p. 29-37).

Le persone assumono lealtà e identificazioni, da cui derivano anche l'integrazione e la partecipazione, non più come paradigma prestabilito per nascita, ma come modo di arrangiarsi in modo nuovo, anzi in modo variamente nuovo, e più volte nella vita. Viene spontaneo collegare la società civile all'impegno civile. In realtà, oltre l'80% dell'impegno civile si esplica in organizzazioni della società civile³. D'altronde, già per questa ragione l'impegno civile va distinto dall'attuazione della responsabilità o anche degli obblighi civici. La finalità dell'impegno è determinata dal soggetto impegnato stesso; essa può orientarsi a obiettivi politici ben definiti, ma non vi è un obbligo in questo senso, e in

³ La percentuale sarebbe anche più elevata, se formalmente i vigili del fuoco volontari in quanto istituzioni dei comuni non dovessero essere assegnati all'ambito dello stato (vedasi Freiwilligen survey 2009).

prevalenza praticamente non avviene. Ciononostante l'impegno civile era ed è tuttora una via per sviluppare un'opzione formativa alternativa alla partecipazione, avvertita come poco attraente, nelle strutture democratiche dello stato.

Il concetto di impegno civile è ovviamente più generale del concetto di volontariato e presenta una carica normativa inferiore ad altri concetti, quali il filantropismo, la solidarietà ecc. Ciò significa che colui che alla società dona tempo o idee o empatia o valori patrimoniali oppure la propria reputazione personale, è civilmente impegnato. È possibile sul piano argomentale misurare, aggregare e valutare in prima linea il dono di tempo e denaro; tuttavia occorre anche non trascurare le altre forme. Complessivamente, infatti, esse formano le risorse essenziali che alimentano la società civile.

Il nesso tra società civile e impegno civile dipende da un'altra circostanza, cioè il risultato del carattere originariamente auto-autorizzato e auto-organizzato di qualsiasi impegno. Il fatto che un'organizzazione, che poggia strutturalmente sul volontariato e sulla rinuncia al guadagno materiale, presenti un'idoneità superiore alla media di assumersi e organizzare degli impegni, è lampante. Inoltre, ciò corrisponde alla differenziazione della nostra società, avvenuta già da tempo e quindi non più controllabile, nonché – è possibile anche dire in senso positivo – alla professione della tolleranza, del rispetto e soprattutto del pluralismo in quanto valori alti di una società liberale. Al riguardo, Adloff constata l'esistenza della figura sociale del cittadino attivo, autoreponsabile e dotato di spirito comunitario. Niklas Luhmann, nella scia di Emile Durkheim, si chiede: "non potrebbe esserci una specie di rigenerazione corrente di socialità nei contatti interpersonali, che non possa essere ricondotta a una morale precostituita né a una coscienza collettiva già presente nelle teste, ma che non sia attribuibile nemmeno agli individui come prestazione propria?" (Luhmann 2008, p. 16). Invece, lo stato – malgrado i suoi quattro livelli e le sue numerose sfaccettature – non è percepito come

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

pluralistico, ma come monopolistico, e lo stesso dicasi dell'economia, anche quando esiste un milione di imprese. Perciò, l'impegno non è propriamente complementare agli ideologismi neoliberali, ma piuttosto a concezioni solidaristiche o comunitarie.

Certo, non è ancora detto che la società abbia un interesse a questo impegno o, in termini più drastici, che per essa l'impegno sia accettabile o forse addirittura tollerabile. Per rispondere alla domanda circa l'accettazione, occorre innanzi tutto chiarire quali forme assume l'impegno. A questo riguardo, la Commissione europea nel 1997 ha introdotto una suddivisione, a mio avviso, utile. D'altra parte lo fece in un documento concepito come libro bianco, ma – in mancanza dell'approvazione del Consiglio, cioè dei governi nazionali che vi subodoravano delle limitazioni al loro potere – fu pubblicato in forma di Comunicazione della Commissione (Commissione europea 1997).

Le funzioni delle 'associazioni e fondazioni' - vi si legge, in una terminologia del tutto tradizionale – si suddividono in: prestazione di servizi, sostegno tematico, auto-aiuto e mediazione. Quali esempi, si possono menzionare per il primo gruppo le associazioni assistenziali, ma anche gli enti sostenitori – appartenenti alla società civile - delle istituzioni culturali; per il secondo gruppo, le organizzazioni del tipo di Greenpeace, ma anche altre iniziative civiche; per il terzo, a pari titolo l'Anonima alcolisti, le organizzazioni di pazienti o le associazioni sportive; per il quarto, le fondazioni promotrici o le varie confederazioni esistenti. È innegabile che numerose organizzazioni del quarto gruppo esercitano più funzioni contemporaneamente. In tutte le funzioni, l'impegno dà luogo a un *output*. Se ciò sia nell'interesse della totalità dei cittadini o se sia anche solo accettabile, questo è il criterio decisivo per stabilire se l'impegno stesso e, attraverso di esso, anche la società civile possa rivendicare l'accettazione e, quindi, anche la legittimazione. Detto *output* può essere definito su tre piani diversi.

Sul primo piano, l'impegno civile produce beni pubblici. Esso predispone offerte culturali, aiuta a mitigare il bisogno, offre un contributo all'assistenza sanitaria, cura gli animali ecc. Sul secondo piano, esso produce beni di merito, creando possibilità di impegno civile, aiuta a costruire una consapevolezza di tematiche nuove (ad esempio, nei processi di agenda locale), contribuisce a tutelare i valori su cui poggia la cosa pubblica (ad esempio, i diritti umani e civili), rappresenta gli interessi delle minoranze o concepisce progetti di sviluppo.

E, infine, l'impegno civile, attraverso la sua azione, produce un valore aggiunto di cui beneficia la società. Mentre sul primo piano, l'impegno civile entra o può entrare in concorrenza con il lavoro retribuito, sul secondo piano lo fa in misura minore e sul terzo piano quasi per nulla. Borstel (2010) vi aggiunge l'attività e i progetti degli attori della società civile in senso sovversivo, stabilizzante o integrante. Se si pone il punto di partenza qui affermato, cioè l'uomo, in relazione con le strutture di potere effettive, sarebbe evidente che tutte queste funzioni hanno una loro necessità, affinché possa crescere ciò che spesso viene scambiato con la società civile: la società civica, cioè la società determinata dai cittadini. In ciò è possibile scorgere una discriminante: ciò che non è compatibile con questa finalità, non vi appartiene. Le organizzazioni, in cui avvengono scambi e non donazioni, vanno valutate di conseguenza. Tuttavia, non per questo esse sono necessariamente imprese economiche orientate al guadagno, ma possibilmente anche imprese sociali, che ai fini della fiscalità devono essere soggette a una considerazione differente; ma questa è una questione diversa. Ovviamente, con questa distinzione è possibile togliere agli avversari della società aperta, della società civica, la maschera della pubblica utilità.

Ai fini della valutazione dell'impegno civile dal punto di vista del bisogno sociale, non è importante – o lo è solo in via subordinata – stabilire quale prestazione immediata sia resa in base a questo impegno sul primo dei tre piani menzionati e se essa sia finanziariamente interessante per

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

l'espletamento delle funzioni dello stato. Piuttosto, è importante che le persone apprendano e continuino a esercitare i processi comunicativi del donare alla comunità – nel coro della chiesa, nell'associazione sportiva, nella protezione civile, nel gruppo sostenitore dei diritti dell'uomo, presso Greenpeace o altrove. Qui e soltanto qui si trova la scuola della democrazia, anzi la scuola della società civica. Tuttavia, questa constatazione non basta. Occorre piuttosto chiedere perché tali processi e il loro esercizio hanno tanta importanza.

Per quanto riguarda l'espressione 'valore aggiunto della società civile', è stato obiettato che è stata tratta dalla concettualità del mercato, per cui sarebbe poco idonea a caratterizzare le conquiste specifiche della società civile. L'argomento non può essere respinto senz'altro, tuttavia per ora non è in vista un'espressione più calzante. Comunque, rimane fermo che per valore aggiunto della società civile si dovrebbero intendere proprio le prestazioni del terzo piano, che le organizzazioni dello stato e le imprese del mercato non sono in grado di rendere o lo sono solo marginalmente. Se queste prestazioni esistono veramente, sono proprio queste che legittimano in modo preminente la società civile come sfera o arena propria dell'azione socialmente rilevante. Anzi, esse consentono una considerazione diversa degli argomenti cui si può ricorrere per motivarne la posizione particolare.

Ciò appare rilevante, da una parte, perché numerose organizzazioni dell'economia sociale – ad esempio, le cooperative – che dal punto di vista normativo sono da valutarsi in modo assolutamente positivo, sono considerate come ibridi e, in ultima analisi, come facenti parte del mercato, per cui sono classificate in quanto tali in base al diritto comunitario in materia di concorrenza o del diritto tributario tedesco, sebbene non si possa ignorare la loro duplice funzione. È possibile distinguerle - mediante espressioni come imprese *low profit* od orientate a specifiche finalità - dalle imprese orientate esclusivamente alla realizzazione di utili. In questo contesto, rimane da chiedere se esse

– oltre al divieto formale di distribuire un utile ai soci o proprietari – si possano forse distinguere dalle organizzazioni vere e proprie della società civile per la loro "produzione" nettamente inferiore di 'valore aggiunto in termini di società civile'. D'altra parte, c'è anche da chiedersi se imprese tradizionalmente classificate come appartenenti alla società civile (ad esempio, gli ospedali), malgrado la presenza di tutti gli altri presupposti formali, possano non essere assegnati alla società civile. Lo sviluppo di ibridi di questo tipo porta a concludere che è impossibile delimitare le arene in modo netto; in questo caso il valore aggiunto della società civile potrebbe essere adottato come criterio discriminatorio.

A ciò si aggiunge un altro elemento: il diritto tributario tedesco classifica le associazioni conviviali, i teatri amatoriali, i cori amatoriali e organizzazioni analoghe complessivamente nella categoria delle organizzazioni del tempo libero, negando loro in base a questo argomento la parità fiscale – cioè l'esenzione da imposte sui redditi e sul patrimonio – con le associazioni sportive, le organizzazioni assistenziali e altre.

La motivazione addotta riguarda l'insufficiente utilità pubblica, in altri termini, la prevalenza dell'utilità individuale di queste organizzazioni. Questo modo di vedere le cose deriva dall'idea di un interesse collettivo definito e organizzato esclusivamente dallo stato. Quindi, solo chi presta servizi a questo scopo, va esonerato dall'obbligo contributivo, perché in questo modo si riducono i costi transazionali relativi alla prestazione di servizi.

Non si può negare che una pleora di organizzazioni è stata esonerata dall'imposizione fiscale, sebbene in linea di massima non rispondano a questo requisito. Ne fanno parte, ad esempio, i sostenitori di cause tematiche, come Greenpeace o Amnesty International, che spesso e volentieri operano in contrasto con l'azione dello stato. Ma ne fanno parte anche le associazioni sportive, che originariamente (intorno al 1914) furono esonerate dal

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

pagamento delle imposte a causa del loro contributo all'addestramento militare e alla preparazione premilitare, cioè alla promozione di obiettivi statali molto concreti, ma rimasero esenti fiscalmente grazie alla loro popolarità sociale e per il fatto di avere milioni di soci. Ciononostante ai fini della valutazione delle imprese orientate a una finalità specifica, i legislatori e le amministrazioni rimangono in linea di massima attaccati al principio dell'interesse statale (cfr. Maecenata Institut 2005). La conseguenza della determinazione della rilevanza fiscale di processi rilevanti ai fini della pubblica utilità, tipica proprio della Germania, è che questo interesse statale viene utilizzato, ben oltre la rilevanza fiscale, come criterio per la valutazione del contributo della società civile e dei suoi attori al bene comune.

Molti esempi dimostrano che la prestazione di servizi sociali e altri da parte di organizzazioni appartenenti alla società civile, oggi spesso non è sensibilmente vantaggiosa rispetto alle prestazioni delle entità operanti sul mercato. Ciò vale non solamente per gli ospedali e altre grandi istituzioni, nelle quali da sempre l'elemento "onorifico" aveva la possibilità di svolgere tutt'al più compiti marginali, ma anche per attività considerate classiche, ad esempio il servizio di soccorso e il trasporto dei malati. Perciò, non desta meraviglia che l'applicazione del diritto comunitario europeo entra sempre più frequentemente in collisione con le pratiche tramandate di sovvenzione ed esenzione fiscale. In futuro, queste dovranno orientarsi maggiormente ai servizi che per ragioni intrinseche non possono essere offerti sul mercato, ma ai quali la società è costretta a ricorrere ai fini della messa a disposizione di capitale sociale. Di ciò fa parte la stessa predisposizione di offerte di impegno civile, almeno nella misura in cui questo viene ravvisato come elemento importante della convivenza sociale.

A questo ambito sono anche da assegnare i risultati dell'impegno civile collettivo, che possono essere definiti come 'valore aggiunto della società civile'. Ne fanno parte, ad esempio, l'inclusione e

l'integrazione di tutti i membri di un'unione locale, la partecipazione ai processi decisionali nonché i contributi offerti alla trasformazione della società e alla pace sociale. Anche l'esercizio di una convivenza sociale, di una civiltà, può essere assegnato a questo ambito, gettando così un ponte verso un concetto d'azione di società civile. Se certe persone per il loro impegno civile si sentono accettate nel loro ambiente residenziale, lavorativo e sociale, se persone di varia origine sentono di avere un'appartenenza comune e sono in grado di accettare e superare insieme sfide che riguardano tutti, in questo modo si realizzano molte cose per la stabilità della società, anche quando risulta difficile misurare e addirittura ordinare gerarchicamente quanto è stato realizzato.

Se cittadine e cittadini si sentono confermati dall'esperienza di una partecipazione riuscita a processi decisionali e progetti in seno a gruppi ristretti auto-organizzati, questo è un elemento prezioso per la convivenza. Se, inoltre, in questo modo gli interessati si esercitano in un comportamento partecipativo sfruttandolo per la partecipazione in organi maggiori, ad esempio nel comune, si ottiene un guadagno nel senso della teoria democratica. Il fatto che la cosa pubblica per il resto, a causa della crescente differenziazione, deve organizzare in misura crescente processi di partecipazione in formazioni nate mediante autorizzazioni auto-conferite superando, quindi, il monopolio statale, che è da tempo logoro, nella definizione del bene comune, è un effetto auspicabile nella prospettiva della società civile, e comunque rispettabile anche dal punto di vista dello stato. Il cambiamento sociale non si riferisce, quindi, solo a un miglioramento delle condizioni sociali, in particolare per le fasce svantaggiate della società, ma comporta anche un processo evolutivo teso in via sperimentale verso nuove forme di ordine politico nel senso più ampio del termine.

Questo valore aggiunto è prodotto indipendentemente dai beni realizzati. Perciò, ad esempio, associazioni conviviali come pure gruppi di tiratori scelti o in

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

costume tradizionale, bande musicali, gruppi teatrali amatoriali possono produrre un notevole valore aggiunto in termini di società civile, anche quando i beni da loro prodotti hanno forse uno scarso interesse pubblico e servono prevalentemente per finalità relative al tempo libero dei soci. Al riguardo, un unico esempio calzante è costituito dalle sacre rappresentazioni della Passione di Oberammergau, in base alle regole delle quali chi è nato nel comune o vi sia vissuto per 25 anni ha diritto a parteciparvi. Nell'anno 2000, per la prima volta fu posta la domanda se ciò valesse anche per gli immigrati turchi. Il comune era diviso, ma alla fine la risposta fu affermativa, per cui gli immigrati parteciparono a pari titolo a questo evento che riveste un'importanza centrale per il comune e, come è facile immaginare, con un successo eclatante ai fini dell'integrazione e, naturalmente, anche per la partecipazione attiva di questi concittadini e, infine, per la pace sociale nel comune.

Rimane da rispondere alla domanda interessante, ma finora quasi mai sviscerata, circa la misura in cui determinate organizzazioni della società civile contribuiscano alla realizzazione di un valore aggiunto. Alcuni studi presentano risultati talora sorprendenti. Complessivamente le organizzazioni che si trovano in una posizione difensiva, ad esempio a seguito della loro storia o della loro finalità primaria, hanno evidentemente un interesse maggiore a ottenere una nuova accettazione o legittimazione attraverso la realizzazione di un valore aggiunto in termini di società civile, rispetto ad altre la cui attività immediata continua ad apparire incontestata. Comunque, queste ultime sembrano per lo più rimuovere i pericoli di una disistima del potenziale specifico del lavoro da loro svolto in termini di società civile facendo valere anche troppo le loro posizioni giuridiche o asserite garanzie di esistenza. Tuttavia, il mantenimento e lo sviluppo della pace sociale presuppongono l'accettazione delle sfide sociali e lo sviluppo di strategie volte al superamento delle difficoltà. A questo fine la considerazione del valore aggiunto sociale può offrire spunti importanti.

Se oggi la società civile è introdotta nella discussione come concetto generale riferito a molteplici interlocutori che non sono classificabili come mercato e che, al lato di quest'ultimo e delle molteplici istanze statali e comunali, riescono a condizionare in modo determinante dei processi sociali, ciò è dovuto a un'idea normativa della società, mutata e in continuo mutamento, in cui vorrebbero vivere le cittadine e i cittadini. Un ordine sociale che pretende di porre al centro il cittadino, dovrà realizzare tutto ciò in forma di strutture e processi concreti.

Questi sono, per usare un termine forse brutto ma calzante, i prodotti della società civile, che questa è in grado di realizzare con l'ausilio delle proprie risorse, soprattutto l'impegno civile: rispetto, tolleranza, inclusione, integrazione nella - e partecipazione alla - cosa comune, cittadinanza attiva, partecipazione alla società e disponibilità a difenderla, cioè altrettanti "prodotti" che senza impegno civile volontaristico, da un lato, ed esercizio ed apprendimento vita natural durante, dall'altro, non sono realizzabili. In ultima analisi, si tratta del substrato per la base sociale, che non equivale al riposo tombale e nemmeno alla quiete prima della tempesta, bensì a una pace nella quale ciascuno di noi può crescere, anzi della quale la nostra società ha bisogno per affrontare le sfide del 21° secolo.

Il compito odierno del nostro stato è quello di rendere possibile tale sviluppo. Come in tempi primigeni l'equa distribuzione dell'acqua costituiva l'assunto centrale del potere sovrano, oggi lo è la costruzione e il mantenimento della pace sociale nel senso di un tentativo, ben comprensibile e sostanzialmente positivo, di risolvere i problemi della produzione di beni e servizi, delle svariate insicurezze e ingiustizie. A ciò ha fatto riferimento già J. K. Galbraith nel 1958. Io vorrei aggiungere: anche del tentativo di consentire a ogni essere umano il compimento di una propria vita spirituale ed emotiva. Questo tipo di pace sociale non può essere assolutamente garantito con misure di polizia, ma con qualche probabilità attraverso l'impegno civile. Perciò, oggi l'autorizzazione (*empowerment*)

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

RUPERT GRAF STRACHWITZ

25. März 2010

www.kas.de

www.kas.de/italien

dell'impegno civile – non parlo di attivazione, perché mi suona troppo di canalizzazione e controllo – rappresenta un obiettivo politico altamente prioritario. Potenziare la società civile: questa è la sfida per ognuno di noi.

Dr. Rupert Graf Strachwitz

Dr. Rupert Graf Strachwitz è Direttore del Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft presso la Humboldt Universität di Berlino. Per informazioni: www.maecenata.eu / www.strachwitz.info.
contatto: rs@maecenata.eu