

Caratteristiche del welfare sussidiario

di Giorgio Vittadini e Tommaso Agasisti

1. Che cos'è un sistema di welfare

Definire in modo compiuto quali ambiti della vita economica e sociale debbano essere inclusi nella definizione di welfare è obiettivo arduo. Si può innanzitutto affermare che un sistema di welfare ha il compito di assistere i cittadini nel caso in cui si verifichino circostanze che portino a un peggioramento improvviso e drammatico della loro situazione economica e sociale (ad esempio, disoccupazione) e, nello stesso tempo, di tutelare e assistere i soggetti con problematiche di salute, sociali ed economiche particolarmente gravi (ad esempio disabili, malati gravi, anziani). In questo senso, le politiche di welfare identificano una vasta area di interventi istituzionali e non, tesi a generare e promuovere beni comuni e benessere sociale, come riportato in questo volume nel contributo di Brugnoli, secondo il quale, «in letteratura, i modelli e le definizioni sono molteplici a seconda che si sottolinei la dimensione di protezione dei diritti sociali acquisiti o la promozione di iniziative a tutela dei singoli e delle comunità, che ci si concentri sulla funzione difensiva dello Stato dai rischi sociali contemporanei o da quella di liberazione delle opportunità (Donati 1998; Hill 1999; Colozzi 2002; Ferrera 2006)» (p. 402). Si può, in questo senso, precisare la particolare versione di sistemi e politiche di welfare tipici del modello sociale europeo del welfare state del secolo scorso (Giddens 2006; Ferrera 2008a; Ascoli 2012a), in cui tali politiche assumono un ruolo fondamentale nella vita degli Stati e si esplicano attraverso una «concezione interventista» dello Stato attraverso la fiscalità generale, un'istruzione

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

obbligatoria e statale, una protezione sociale per tutti gli individui, un tentativo di ridurre le disuguaglianze attraverso strumenti di negoziazione, coordinamento e cooperazione (Ascoli 2012a).

In quest'ottica, Bosi (2010) propone una classificazione che può essere utilmente considerata una sorta di «lista» di politiche, interventi, servizi, ascrivibili a cinque aree di attività: pensioni previdenziali, sanità, assistenza, ammortizzatori sociali, istruzione. In questa sede si preferisce invece non considerare parte del welfare l'ambito dell'istruzione che, a differenza degli altri sotto-sistemi di welfare, non costituisce uno strumento di protezione sociale, ma di investimento, essendo legato a dimensioni quali la crescita del capitale umano, la maturazione dell'autocoscienza di un popolo e la sua qualificazione culturale.

2. La crisi del welfare state

Data la natura del welfare e la sua vocazione universalistica nei Paesi europei occidentali (AA.VV. 2010; Esping-Andersen 1990; Ferrera 2007), nel secolo scorso gli Stati hanno giocato un ruolo determinante nel rispondere ai bisogni di salute, assistenza, previdenza e altro dei cittadini. L'impegno finanziario per sostenere il welfare state è divenuto sempre più rilevante: si può osservare (Flora 1983; Ferrera 2008b) che la spesa per la sicurezza sociale era, negli anni Cinquanta, nella maggioranza degli Stati dell'Europa Occidentale, meno del 10% del PIL, mentre all'inizio degli anni Settanta era già in molti Paesi (quali Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Olanda, Svezia) oltre il 20% del PIL e negli altri oltre il 15%. Come argomentano molti autori (OECD, 2004; Giddens 1999, 2006; Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000; Scharpf 2000; Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, Myles 2002; Kenworthy 2004; Hemerijck 2006; Ferrera 2008b; Ascoli 2012a) e in questo volume, in particolare, Colozzi, il welfare state degli Stati europei negli ultimi decenni va progressivamente in crisi per diversi ordini di ragioni.

Per ragioni esterne, quali la globalizzazione (che, oltre a

essere concausa della crisi economica, ha accentuato il bisogno di politiche di integrazione sociale e ha favorito lo scambio di esperienze e conoscenze sui servizi di welfare), l'integrazione europea (che pone vincoli espliciti all'indebitamento come forma di finanziamento delle politiche di welfare) e il rallentamento dell'economia mondiale acuito dalla crisi successiva all'11 settembre 2001 e poi dalla crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008. Questi fattori hanno aggravato gli effetti di problemi interni quali: le difficoltà ad alimentare finanziariamente una politica di welfare in un contesto di economia dei servizi caratterizzata da una minore produttività rispetto a quella a vocazione industriale, l'aumento vertiginoso del debito pubblico, l'invecchiamento della popolazione, il calo demografico, le nuove patologie e povertà, la maggiore fragilità dei legami familiari e della situazione economica delle famiglie (in Italia nel maggio 2012 la condizione delle famiglie più numerose, quelle con cinque o più componenti, risultava peggiorata: il 29,9% vive in condizione di povertà relativa, il 7% in più rispetto al 1997¹).

Da queste e altre ragioni nasce quel profondo ripensamento a riguardo del welfare, descritto nei capitoli precedenti e che prende diverse denominazioni: «modernizzazione», «rassegnazione» (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000), «ristrutturazione» (Pierson 2001), all'interno del quale si può parlare di «riconfigurazione» (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000; Hemerijck 2006; Ferrera 2008b), intesa come modifica di precedenti programmi per nuovi obiettivi e nuove iniziative in risposta a nuovi bisogni sociali. All'interno di questo generale ripensamento, è stata messa in crisi l'idea di welfare state, come gestione delle attività di welfare da parte dello Stato che, come si mostrerà in seguito, non può essere meccanicamente sostituita da un welfare neo-liberistico, data la natura di tali beni e servizi che non hanno le caratteristiche economiche dei beni pubblici puri (non escludibilità e non rivalità).²

¹ Cfr. Rapporto annuale ISTAT 2012.

² Sulle nuove politiche di investimento sociale (soprattutto nei Paesi del

Come noto, un'attuazione rigida del welfare state ha ignorato che interventi di assistenza alle fasce deboli della popolazione, agli svantaggiati, ai poveri, ai disabili e ai malati erano già stati realizzati da una pluralità di soggetti non profit, mutualistici, interventi che lo Stato ha fatto propri e istituzionalizzato mediante una spesa pubblica dedicata, e la creazione di Enti pubblici *ad hoc* con compiti di assistenza, istruzione, sanità. L'aver trascurato il ruolo dei corpi intermedi, delle associazioni, delle fondazioni e delle forme auto-organizzate di cittadini ha creato quella «statalizzazione del welfare» in forza della quale, sul piano economico, su quello giuridico e sul piano culturale il welfare state è divenuto sinonimo di «welfare realizzato dallo Stato» come succedaneo di una ben più significativa, organica e coerente concezione secondo cui il welfare è «ciò di cui lo Stato si fa garante».

In questo contesto Le Grand (2007b) mostra che i sistemi basati sul welfare state centralista e monopolista, oltre a non fornire incentivi all'efficienza e all'innovazione dei servizi, sono inadeguati ai bisogni degli utenti, peccano di paternalismo e si fondano su una conoscenza superficiale dei bisogni. Inoltre, contrariamente a quanto generalmente ritenuto, sono tendenzialmente iniqui: in un sistema che non incentiva la libera scelta e la responsabilità dell'utente, le persone povere e poco istruite sono meno in grado di usufruire adeguatamente dei servizi erogati, mentre le persone ricche e istruite trovano più facilmente il modo di superare la rigidità e l'uniformità del sistema, ottenendo le opportunità più corrispondenti alle loro esigenze.

Del resto, va ricordato che, benché molti studiosi abbiano evidenziato come l'equità sia un obiettivo fondamentale dell'attività pubblica (al punto da giustificare l'intervento gestionale pubblico anche a discapito di una certa efficienza), la sua definizione non è univoca: si pensi, ad esempio, alla critica di

Nord Europa) con cui si sta tentando di superare i limiti del welfare state e nello stesso tempo contrastare tendenze neo-liberiste, si veda N. Morel, B. Palier, J. Palmer (2011).

Von Hayek (1994) quando afferma che il concetto di giustizia sociale è, in realtà, un assurdo filosofico e un «miraggio» per le politiche economiche e sociali.

In conclusione, si può osservare, riprendendo la felice intuizione di Magatti (2012), che la crisi del welfare state non è una crisi solo di risorse, ma è soprattutto una crisi di concezione che, invece di sostenere la socialità, l'ha indebolita. Infatti, «la vita umana è troppo complessa per essere assicurata. Garantire a tutti la sicurezza, sul piano delle pratiche, si scontra con disfunzionalità tecniche, aumento dei costi, inflazioni delle rivendicazioni e tendenziale spegnimento delle risorse collettive e delle capacità individuali di intervenire creativamente per la risoluzione di problemi sociali».³

3. Nuovi modelli di welfare

Come efficacemente osservava già due decenni fa Barr (1992), «sebbene un servizio possa essere finanziato dallo Stato, non necessariamente ne consegue che esso debba essere “prodotto” dal settore pubblico».⁴ È su questo punto che, probabilmente, si è creata una certa confusione sul concetto di welfare state. Il welfare, infatti, si è sviluppato in concomitanza con un forte sviluppo economico dei Paesi europei; e a tale sviluppo, guidato dalle imprese e dai lavoratori, insomma dagli agenti «privati» del mercato, lo Stato ha affiancato proprie forme di tutela e di assistenza. Oggi, il ripensamento dei sistemi di protezione sociale, così come è avvenuto a partire dalla fine degli anni Ottanta, è radicale. Di fronte ai cambiamenti posti in essere dalla globalizzazione e dalla situazione interna ai Paesi sviluppati, la tendenza è quella di superare l'idea di uno Stato assistenziale per avviarsi verso sistemi in cui lo Stato⁵ investe

³ Magatti (2012), p. 301.

⁴ Barr (1992), p. 743.

⁵ Sostiene Salamon (2009) a questo proposito: «Ritengo che allo Stato competa un ruolo primario in quanto finanziatore del sistema di welfare; ciò tuttavia non esclude l'individuazione di strumenti innovativi rispetto

nel welfare mettendo in grado giovani, donne, famiglie, soggetti sociali di rispondere in prima persona alle sfide del futuro (Esping-Andersen 2010; Salamon 2009).⁶ Pur senza rimettere in discussione i valori di solidarietà ed eguaglianza che hanno caratterizzato i sistemi di welfare state, tale ripensamento cerca di riportare al centro del dibattito alcune dimensioni che il welfare tradizionale aveva posto in secondo piano (Pesenti 2009): innanzitutto il principio di responsabilità⁷ (inteso come compensazione all'assistenzialismo), il principio di eguaglianza delle opportunità (contrapposto all'ipotesi dell'uguaglianza delle condizioni), principi che trovano applicazione nelle cosiddette politiche di active welfare (Vandenbroucke 1999) e, non ultimo, il riconoscimento della funzione pubblica di soggetti non statali.

Le Grand (2003) classifica i servizi di welfare sulla base delle motivazioni degli attori coinvolti nei relativi processi: i dipendenti pubblici che lavorano nelle amministrazioni preposte alla fornitura e i cittadini/consumatori che usufruiscono dei servizi stessi. In questa prospettiva i dipendenti pubblici possono essere considerati come «animati da altruismo» (*knights*), oppure come individui autointeressati, che perseguono non necessariamente il bene comune, ma propri interessi (*knaves*). Di converso, gli utenti dei servizi possono essere considerati

all'erogazione diretta dei servizi, come ad esempio attraverso i voucher, i *loan guarantees* o altri mezzi indiretti che sottraggono al governo parte del controllo sulla gestione delle risorse. Si tratterà, di volta in volta, di individuare gli strumenti più consoni per favorire lo sviluppo di politiche efficaci ed efficienti. Ciò impone la creazione di un sistema di accreditamento degli enti ammessi a erogare servizi pubblici finanziati dallo Stato, e un sistema di monitoraggio e di valutazione delle strutture e della qualità dei servizi, che consenta di controllare il buon utilizzo dei fondi pubblici. Non prevedo meno Stato, ma uno Stato diverso».

⁶ Per una descrizione dei cambiamenti attuati nel sistema del welfare state in alcuni Paesi europei in seguito ad alcune recenti riforme del sistema pensionistico si veda in Häusermann (2010). Lo stesso argomento per il caso italiano è trattato nella seconda parte di questo volume da Spataro.

⁷ Sul tema della responsabilità, si vedano in questo volume anche i contributi di Antonini, Bartocci, Brugnoli e Colozzi.

soggetti «passivi» (*pawns*), oppure soggetti «attivi», interessati alla qualità dei servizi loro offerti (*queens*).

Un'impostazione simile è quella proposta da Besley e Ghatk (2003), i quali ritengono che nella fornitura di alcuni servizi pubblici sia più rilevante la motivazione degli individui e la *mission* delle organizzazioni piuttosto che gli incentivi introdotti per migliorare le prestazioni nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi. Più in generale, pertanto, si può affermare che la letteratura stia focalizzando la propria attenzione sui comportamenti dei soggetti implicati nella fornitura dei servizi, nella convinzione che i fattori «motivazionali» siano rilevanti almeno quanto quelli «economici».

Il modello proprio del welfare state tradizionale (chiamato *trust*), che considera i consumatori dei servizi come soggetti passivi e dove la capacità di offrire prestazioni qualitativamente e quantitativamente adeguate si fonda sulla fiducia nei confronti dei dipendenti pubblici (Dasgupta, 2002), può essere superato introducendo concezioni alternative di welfare, secondo i seguenti modelli:

Modello «command and control»

È una prima pallida alternativa al welfare state. Secondo questo modello (Saltman, von Otter 1992 a, b), i dipendenti pubblici e le organizzazioni pubbliche sono visti come soggetti «autointeressati», ossia soggetti che mirano a perseguire un proprio vantaggio individuale a scapito del bene comune; i cittadini/utenti sono considerati soggetti passivi, mentre il compito di definire la qualità e quantità dei servizi spetta all'autorità politica. Essa determina ex ante dei target di risultato e poi valuta periodicamente il raggiungimento degli obiettivi, eventualmente associando incentivi/sanzioni per il raggiungimento (o meno) degli stessi. Tale modello, nel breve periodo, presenta il forte vantaggio di garantire il miglioramento delle prestazioni (tendendo ad allineare gli obiettivi individuali al bene comune), ma nel lungo periodo ha l'effetto indesiderato di demotivare ulteriormente i fornitori dei servizi pubblici.

Modello «voice»

Questo modello considera i consumatori come soggetti attivi che, quindi, possono fare sentire la loro voce attraverso meccanismi «politici» (elezione dei propri rappresentanti nelle organizzazioni che gestiscono i servizi), oppure attraverso meccanismi di tipo «valutativo» (ad esempio *customer satisfaction*), oppure ancora attraverso proteste, segnalazioni, coprogettazioni, ecc. (Pelligra 2005). Hirschman (1988) definisce come opzione-voice: «qualsiasi tentativo di cambiare, invece che eludere, uno stato di cose riprovevole, sia sollecitando individualmente o collettivamente il management direttamente responsabile, sia appellandosi a un'autorità superiore con l'intenzione di imporre un cambiamento nel management, sia mediante vari tipi di azioni e proteste, comprese quelle intese a mobilitare l'opinione pubblica». ⁸ Questo modello presuppone che si sia in presenza di fornitori «altruisti», desiderosi cioè di offrire il miglior servizio possibile, e interessati pertanto ad ascoltare i suggerimenti degli utenti.

Modello «choice and competition»

L'ultima variante ha come elementi distintivi il ruolo «attivo» dei consumatori, una pluralità di produttori/fornitori, pubblici e privati, e la capacità dei consumatori di scegliere liberamente tra essi (anche mediante strumenti quali voucher, buoni, deduzioni fiscali, ecc.). Questo modello è quello che sviluppa l'idea originale dei quasi-mercati (Bartlett e Le Grand 1993). Affinché tale modello sia perseguibile occorre che l'autorità pubblica «accrediti» i produttori dei servizi, renda possibile la libertà di scelta attraverso la diffusione delle informazioni, il sostegno alle famiglie in condizioni economiche svantaggiate, ecc. e favorisca la competizione tra i fornitori. Da questo punto di vista, tale modello incarna una delle possibili applicazioni da Hirschman (1988): il modello *exit*, secondo cui, in presenza di alternative, colui che deve acquistare un servizio di welfare, a fronte di un elevamento di prezzo o scadimento

⁸ Hirschman (1988), p. 31.

della qualità, cambia erogatore. Ciò dovrebbe comportare un effetto indiretto, ma immediato, nei confronti del produttore, il quale, iniziando a perdere clienti, deciderà presumibilmente di riabbassare il prezzo e/o aumentare la qualità del servizio erogato (Pelligra 2005).

Le Grand (2003) ricorda come, nella realtà, si siano affermate situazioni in cui è possibile rilevare un mix di diversi modelli contemporaneamente. Ci limitiamo qui a osservare come alcuni di questi modelli meglio si adattino a particolari subsettori del macrosettore welfare: ad esempio, mentre è verosimile organizzare secondo «choice and competition» la sanità e l'assistenza ai disabili, più difficile è associare questo modello al sistema previdenziale o degli ammortizzatori sociali (per i quali i modelli *voice* potrebbero prevalere). Allo stesso modo, è più facile immaginare un sistema di *command and control* oppure di *choice* per la gestione dei servizi di housing sociale, di quanto non sia possibile invece un modello di tipo *voice*.

4. I quasi-mercati

Come abbiamo già accennato, negli ultimi decenni, soprattutto a partire dall'esperienza inglese della fine degli anni Ottanta, l'organizzazione dei servizi pubblici e dei servizi sociosanitari è stata oggetto di sperimentazione di soluzioni diverse dal modello universalistico, per il quale lo Stato eroga i servizi di welfare direttamente a tutti.

Il modello di riferimento che ha accompagnato tale trasformazione è stato quello di tipo *choice and competition* dei quasi-mercati (Bartlett, Le Grand 1993; Le Grand 1990, 1991, 2006, 2007a, 2007b; Smith, Rice, Carr-Hill 2001; Violini, Vittadini 2007; Walsh 1995), sistemi nei quali lo Stato finanzia ma non necessariamente eroga direttamente i servizi. Si tratta di «mercati» in quanto gli erogatori competono tra loro nell'attrarre utenti, ricevendo in cambio risorse pubbliche proporzionate. Si tratta di «quasi» mercati in quanto tali sistemi differiscono

da quelli di mercato tradizionali tanto sul lato della domanda quanto su quello dell'offerta (Bartlett, Le Grand 1993).

Dal lato della domanda, gli utenti scelgono, in un sistema di concorrenza, tra più erogatori sotto forma di voucher assegnati ai singoli consumatori dal finanziatore pubblico (Le Grand 2009, 2010; Glasby, Le Grand, Duffy 2009). Dal lato dell'offerta, i singoli produttori partecipano a quel sistema di concorrenza, ma sono accreditati; a tal fine sono stabiliti requisiti da parte delle amministrazioni pubbliche, senza dei quali i produttori non possono accedere al «mercato». Il finanziamento pubblico dei servizi rimane il principale sostegno del sistema, dal momento che lo Stato, pur non essendo più produttore diretto, resta il principale acquirente dei servizi.

Parafrasando il titolo di un saggio di Le Grand (2007a), i quasi-mercati si fondano sulla libera scelta e sulla concorrenza: il servizio resta pubblico, nel senso che viene garantito a tutti, ma l'utente è libero di scegliere a chi rivolgersi tra soggetti diversi che – accreditati in base a requisiti minimi di qualità – concorrono tra loro per fornire la prestazione.

Per quanto riguarda la struttura del mercato, la competizione deve essere effettiva: devono cioè esistere ed essere accessibili più erogatori (pubblici, privati profit, privati non profit), evitando situazioni di monopolio o di oligopolio. Le funzioni di programmazione ed erogazione devono essere distinte: il pubblico mantiene quelle di programmazione, mentre assegna, almeno in parte, le funzioni di erogazione al privato (profit e non profit) attraverso l'accreditamento.

In un sistema di quasi-mercato è fondamentale l'informazione: utenti ed erogatori devono, infatti, poter disporre di informazioni complete, adeguate, affidabili, accessibili e indipendenti.

I costi di transazione devono essere minimi e comunque inferiori a quelli di un tradizionale sistema universalistico, mentre gli utenti devono potere accedere ai servizi senza vincoli economici, logistici, sociali, eccetera. Per quanto riguarda i costi di selezione, i criteri di remunerazione finanziaria per le prestazioni erogate dai produttori devono essere tali da evitare,

o almeno significativamente ridurre, squilibri tra prestazioni più vantaggiose e meno vantaggiose.

Perciò, affinché si possa parlare di un sistema di quasi mercati, dal lato dell'offerta è necessario assicurare pluralità, concorrenzialità e sostenibilità economica, mentre sul versante della domanda è essenziale garantire che il potere d'acquisto sia utilizzato in maniera razionale. Diventa quindi fondamentale il possesso in capo all'Ente pubblico di competenze relative all'analisi dei costi di transazione, di prevenzione delle asimmetrie informative, di definizione degli standard, di valutazione della qualità dei servizi e di misurazione delle performance dei soggetti erogatori.

Dal punto di vista del finanziamento delle organizzazioni produttrici di beni/servizi di welfare, nell'ambito dei quasi-mercati «i soldi seguono la scelta», sono cioè allocati in modo da supportare la libera scelta dell'utente. In altre parole, gli erogatori più scelti dagli utenti riceveranno più risorse.

In sintesi, occorrono vera competizione senza monopoli, possibilità di entrata e uscita dal mercato degli erogatori, anche pubblici. Devono, infine, essere previsti e adottati sistemi rigorosi e condivisi di valutazione quali-quantitativa delle prestazioni erogate, cui subordinare l'accreditamento degli erogatori, capaci di superare asimmetrie informative e i fenomeni correlati di *adverse selection* (per cui non vengono scelti gli agenti migliori da parte degli utenti) e *moral hazard* (secondo cui i vantaggi e gli incentivi sono appannaggio di manager del non profit). Anche la nascita di società fantasma per motivi di speculazione finanziaria può essere superata introducendo sistemi di valutazione e accreditamento (Gori, Vittadini 1999), attuati anche mediante l'aiuto di organismi centrali indipendenti come il caso della Charity Commission inglese.⁹

Si paventa però spesso che optare per un modello dei quasi-mercati significhi «abbandono della tutela universalistica dei cittadini in una concezione "mercificata" della società»

⁹ In particolare sulla valutazione d'impatto degli interventi di protezione sociale nei Paesi in via di sviluppo, si veda qui il contributo di Scarlato e Gentilini.

(Vicarelli 2005). Secondo i sostenitori di opzioni *choice and competition*, tuttavia, tale timore non si applica necessariamente ai quasi-mercati come tali in quanto essi non rinunciano di per sé all'universalità del servizio e nemmeno alla necessità di assicurare i livelli minimi garantiti di intervento, assistenza e parità di trattamento, soprattutto verso i meno abbienti. Che l'Ente pubblico fissi le linee guida dell'intervento tenendo conto di questi aspetti fondamentali non significa, infatti, che debba perseguirli solo con erogatori di servizi di diritto pubblico e con una gestione diretta dei servizi stessi. Si osserva, al contrario, che è lo stesso universalismo a creare forme di ingiustizia nei confronti dei più deboli, in quanto, erogando prestazioni uguali a tutti, coloro che vantano una posizione sociale e di reddito più elevata hanno comunque maggiori possibilità di trovare percorsi preferenziali utilizzando le risorse relazionali di cui dispongono (Le Grand 2006). Se, viceversa, tutti (anche i meno abbienti) possono scegliere di utilizzare i migliori servizi, tale vantaggio competitivo del ceto elevato tende a ridursi.¹⁰

I quasi-mercati non prevedono quindi l'evanescenza dell'Ente pubblico, ma un suo cambiamento di ruolo, come regolatore di una pluralità di soggetti attivi nell'erogazione del servizio e in tutte le attività collaterali, compresa quella – decisiva – di orientamento nella scelta. Tale modalità apre a un sistema in cui chi è in grado di scegliere lo può fare, mentre chi non è in grado viene accompagnato da soggetti pubblici o da organizzazioni non profit per essere messo nelle condizioni di esercitare tale diritto.

5. Critica all'antropologia negativa

Come abbiamo visto, la teoria e la prassi dei quasi-mercati si pone l'obiettivo di migliorare l'organizzazione del sistema di

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

¹⁰ Nell'esperienza inglese, ad esempio, i sondaggi mostrano che sono le persone appartenenti alle classi meno abbienti e più svantaggiate socialmente a preferire la libertà di scelta (Le Grand 2007b).

welfare attraverso il ricorso a meccanismi di mercato temperati. Tuttavia, senza mettere più radicalmente in discussione i presupposti antropologici che sottostanno al welfare state, una mera riorganizzazione dei servizi rischia di non portare una novità radicale e duratura.

Come documentano gli studi di Donati (1998, 2007a), la concezione di Hobbes (1651), che prevede la necessità di stipulare un contratto sociale per opporsi alla condizione di guerra dell'uno contro l'altro propria dello «stato di natura», è anche alla base di una certa idea di welfare state. Coltivando un'idea di uomo negativa, che mortifica le potenzialità e il positivo contributo che il singolo può dare a tutto il consesso umano, al progresso e alla lotta per la giustizia, lo statalismo oggi dominante legittima l'azione di uno Stato concepito come unico garante e promotore del bene comune, basato sulla sfiducia e sul sospetto. Scrive Donati (2007a): «Due sono le figure cardine del pensiero di Hobbes che ritornano nell'assetto lib-lab del welfare: da un lato, l'individuo proprietario (con le sue libertà originarie e alla ricerca del proprio profitto) e, dall'altro, lo Stato (il sovrano come proiezione di tutti i diritti della società). Ciò significa rendere irrilevanti le relazioni fra i consociati, sminuire l'importanza delle comunità e formazioni sociali intermedie, anche come soggetti di cittadinanza, limitare il pluralismo sociale, in sintesi svalutare la socialità della persona umana, anche e precisamente come elemento costitutivo del welfare».¹¹

Donati mostra che questa concezione di welfare state di origine hobbesiana non è più in grado di rispondere alle istanze contemporanee: «Con i processi di globalizzazione, non è più possibile ricorrere a un'autorità del tipo Leviatano per mettere ordine nella società; il grado di complessità è troppo elevato, e d'altra parte la complessità non può essere ridotta in modo esterno e coercitivo nei confronti degli individui; la riduzione della complessità deve aprire nuove possibilità (altri mondi), non chiuderle. Emerge una società civile che non è certamente quella del Seicento: gli individui sono più consapevoli

¹¹ Donati (2007a), p. 39.

del carattere inalienabile dei loro diritti fondamentali, sono mediamente più informati (e tutto questo grazie alla crescita della cittadinanza moderna), e soprattutto attivano reti organizzate per risolvere autonomamente i loro problemi, reti che non necessitano di un government (potere vincolante) ma di una governance (coordinamento aperto).¹²

In questo quadro, sembra a molti che la possibile soluzione sia il passaggio a una logica opposta a quella statalista, ma che in realtà lo è solo in apparenza: il liberismo di stampo neoclassico. Basato sull'idea di una razionalità improntata alla massimizzazione del profitto individuale, il liberismo infatti si fonda sulla stessa antropologia negativa che caratterizza lo statalismo: un'idea di individuo puramente egoista, ultimamente determinato da criteri utilitaristici. Il capostipite di questa concezione è considerato Adam Smith, di cui si cita normalmente il celebre passaggio tratto da *La ricchezza delle nazioni*.¹³ In realtà, è più che altro una certa lettura ideologica dei suoi lavori¹⁴ a trasformare la «mano invisibile», che in

¹² *Ibidem*, pp. 42-43.

¹³ «Non è dalla benevolenza del macellaio, del fornaio e del birraio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dalla considerazione del loro interesse; non ci rivolgiamo al loro senso di umanità, ma al loro egoismo, e non parliamo loro delle nostre necessità, ma dei loro vantaggi», in Smith (1776), *La ricchezza delle nazioni*, libro IV, cap. II.

Di Smith, poi, non si tiene normalmente nella dovuta considerazione ciò che dice nel primo capitolo del libro *Teoria dei sentimenti morali* (1759) intitolato «Della Simpatia»: «Per quanto l'uomo possa esser supposto egoista, vi sono evidentemente alcuni principi nella sua natura che lo inducono a interessarsi alla sorte altrui e gli rendono necessaria l'altrui felicità, sebbene egli non ne ricavi alcunché, eccetto il piacere di constatarla. Di questo genere è la pietà o compassione, l'emozione che sentiamo per le miserie degli altri quando le vediamo o siamo indotti a concepirle in modo molto vivido. Che noi spesso ricaviamo dispiacere dal dispiacere altrui è un dato di fatto troppo ovvio per richiedere esemplificazioni che lo provino, giacché questo sentimento, come tutte le altre passioni originarie della natura umana, non è affatto prerogativa esclusiva di chi è benevolo o virtuoso, sebbene, forse, costui possa sentirlo con la più squisita acutezza. Nemmeno il peggior furfante, il più incallito trasgressore delle leggi della società, ne è del tutto privo».

¹⁴ Su questo tipo di interpretazione, cfr. G. Kennedy (2009), pp. 239-263.

Smith è una metafora usata per descrivere ai più la constatazione di un fatto (che le azioni dell'uomo hanno una portata che spesso, se non sempre, eccede le intenzioni del singolo), in un principio teorico per cui il puro interesse individuale è ritenuto sufficiente a costruire un ordine economico collettivo, il benessere comune.

Come argomenta Zamagni (2003), tale teorizzazione si trova invece in Mandeville (1714), con la sua celebre *La favola delle api, ovvero vizi privati, benefici pubblici*, il cui sottotitolo racchiude il messaggio centrale dell'autore. Non solo non è vero che l'uomo è un «animale civile» portato dalla sua natura al rapporto con gli altri, ma Mandeville arriva a sostenere che, anche qualora lo fosse, o lo diventasse per la cultura e l'educazione ricevute, dovrebbe comunque tenere a freno le sue virtù, perché esse sono negative per la vita della società. È il vizio che porta il bene-vivere sociale, non la virtù: «frode, lusso e orgoglio devono vivere, finché ne riceviamo i benefici».

Sintetizzando, si può dire che la differenza tra l'approccio statalista e liberista consiste nel meccanismo individuato per correggere il «male» prodotto dal comportamento dell'uomo: mentre per lo statalismo è l'azione del potere centrale che controlla l'agire umano, per il liberismo è il mercato, inteso soltanto come l'ambito in cui i tentativi egoistici di ciascun individuo si incontrano con quelli degli altri per giungere, grazie al meccanismo della cosiddetta mano invisibile, a un equilibrio che alloca in modo efficiente, anche se non necessariamente equo, le risorse. Lo statalismo è un modello centralizzato, il liberismo ha un approccio decentrato, ma la concezione antropologica negativa è la stessa. Alla luce di queste considerazioni, Donati afferma: «Il welfare non può essere costruito su una visione antropologica negativa come quella hobbesiana. Un'altra modernità, quella della visione positiva dell'uomo, della sua dignità e dei suoi diritti, si sta affacciando all'orizzonte come soluzione alternativa».¹⁵

¹⁵ Donati (2007a), p. 43.

6. L'antropologia positiva del desiderio socializzante

Ci sono letture dell'agire socioeconomico che superano il paradigma hobbesiano-neoclassico?

Le scoperte degli ultimi decenni nel campo della psicologia e delle neuroscienze, benché tendano a ridurre l'uomo a un meccanismo, sembrano confutare l'idea che l'egoismo del singolo sia il motore della società e dell'economia. Rifkin (2009), ad esempio, sostiene che tali scoperte abbiano dimostrato la natura empatica dell'uomo, cioè la sua «disponibilità [...] a diventare parte dell'esperienza dell'altro e a condividere le emozioni da essa scatenate», e propone una radicale rilettura del corso degli eventi umani che considera le pulsioni finora ritenute primarie, «aggressività, violenza, comportamento egoista, atteggiamento di appropriazione», come «pulsioni secondarie derivate dal reprimere o negare il nostro istinto primordiale»¹⁶ che è appunto quello empatico. Rifkin arriva a sostenere che «è la straordinaria evoluzione della coscienza empatica a costituire il sottotesto essenziale della storia dell'uomo, anche se gli storici hanno mancato di dedicarle la dovuta attenzione».¹⁷

Rifkin sostiene ancora che «le rivoluzioni dell'information technology e di internet hanno cominciato a cambiare la natura del gioco economico. Le reti, come strumento per la gestione delle attività economiche, mettono in discussione le ipotesi liberiste sull'interesse particolare. Il principio del caveat emptor (stia in guardia il compratore!) è stato sostituito dall'idea che gli scambi debbano essere, soprattutto, perfettamente trasparenti. L'idea convenzionale che interpreta le transazioni di mercato come scontri tra avversari è stata sconfessata dalle reti collaborative basate su strategie di beneficio reciproco. Nelle reti, ottimizzare gli interessi degli altri significa anche aumentare il proprio patrimonio e il proprio valore. La cooperazione vince sulla concorrenza. La condivisione del rischio

¹⁶ Rifkin (2010), p. 19.

¹⁷ *Ibidem*, p. 12.

e la collaborazione open source stanno diventando la norma, al posto di macchinazioni e intrighi ispirati a Machiavelli».¹⁸

Esiste anche un filone di letteratura economica che mette in discussione il paradigma hobbesiano.

Arrow (1951), sostiene che due sono i possibili percorsi razionali che legano individuo e società: l'uno esalta le scelte individuali, l'altro le scelte collettive. Sul piano del governo della società si contrappongono democrazia e dittatura; sul piano delle opzioni economiche, mercato e sistema di convenzioni imposto dall'alto.

Dal momento che, nella trattazione di Arrow, i meccanismi della rappresentanza politica sono equivalenti ai meccanismi che regolano il mercato (portando gli uni alla dittatura e gli altri al monopolio), il nesso tra preferenze individuali e interesse collettivo segue uno stesso percorso logico nei diversi ambiti della vita politica e di quella economica.

Esprimendosi in un linguaggio logico-matematico, Arrow cerca di delineare le regole razionali a cui sottostanno le preferenze individuali e i nessi tra preferenze individuali e scelte collettive. Egli postula che non esistano restrizioni per le scelte effettuate dai singoli in funzione della loro utilità individuale e che nessun individuo possa imporre le sue scelte agli altri individui (seguendo la concezione neoclassica per cui il massimo della razionalità coincide con la massimizzazione dell'utilità individuale senza alcun vincolo). Tuttavia, proprio la stringenza logica delle condizioni porta all'enunciazione del «teorema dell'impossibilità» secondo cui, sotto condizioni generali, non esiste alcuna funzione del benessere sociale che rispetti gli ordinamenti individuali. Perciò si giunge alla conclusione che «se escludiamo la possibilità di confronti interpersonali di utilità, allora gli unici metodi che permettono di passare dai gusti individuali alle preferenze sociali e che sono allo stesso tempo soddisfacenti e definiti per una vasta gamma di insiemi di ordinamenti individuali, debbono essere o imposti

¹⁸ *Ibidem*, p. 18.

o dittatoriali». ¹⁹ È una conclusione che sembra confermare il paradigma hobbesiano applicato al welfare di uno Stato che imponga tutte le possibili scelte, nel senso ricordato da Donati. A questo punto Arrow aggiunge che se si vogliono imboccare percorsi razionali che non giungano a scelte sociali e politiche imposte dall'alto, non si ha altra strada che indebolire la condizione di razionalità imposta alla funzione di scelta sociale. In quest'ottica Arrow ipotizza una situazione in cui gruppi di individui abbiano preferenze comuni rispetto a scelte politiche-sociali o scelte di consumo, concludendo che può esserci conciliazione tra scelte individuali e benessere collettivo, in politica e in economia, solo se gli individui vedono salvaguardati i loro desideri, «socializzati» in ordinamenti sociali: «L'ordinamento rilevante per il raggiungimento di un massimo sociale è quello basato sui valori, che rispecchiano tutti i desideri degli individui, compresi gli importanti desideri socializzanti». ²⁰

Quanto Arrow argomenta porta a concludere che, contro le utopie neoclassiche, perché non prevalga la dittatura in politica e il monopolio in economia è necessario che il perseguimento dell'utilità individuale sia temperato dai «desideri socializzanti» attraverso la formulazione di obiettivi comuni con gli altri uomini appartenenti al consesso sociale.

A conclusioni analoghe arrivano altri contributi di carattere sociologico, quale quello di Donati (2007b) inerente il concetto di capitale sociale, interpretato in chiave relazionale. Attraverso l'applicazione del paradigma relazionale, Donati propone il superamento sia dell'approccio individualista di Coleman (1988), che riduce il capitale sociale a una risorsa strumentale utilizzata per fini utilitaristi dall'individuo sia di quello collettivista di Putman (1993, 2000), che identifica il capitale sociale nell'insieme delle caratteristiche di un sistema sociale, quali fiducia, norme di reciprocità, reti di impegno civico, che possono aumentare l'efficienza del sistema facilitando il coordinamento delle azioni individuali.

¹⁹ Arrow (1951), p. 63.

²⁰ *Ibidem*, p. 21.

Nella visione di Donati «è la relazione stessa, se e in quanto si tratta di una relazione, che ha la potenzialità di essere sorgente di uno scambio sociale che avviene in una maniera sui generis non di tipo commerciale né politico, ma come azione finalizzata a uno scopo che opera attraverso la fiducia e norme cooperative, mobilitando risorse accessibili» (Donati 2011b).²¹ In questo senso il capitale sociale non è un sistema «preordinato» di prescrizioni sociali, né il prodotto di azioni individuali, ma una qualità e configurazione delle reti di relazioni che alimentano le opportunità di vita delle persone coinvolte e guida il loro orientamento e agire reciproco. Il capitale sociale non è «qualcosa» che si può «usare» come moneta di scambio, bensì una relazione orientata a valorizzare la relazionalità, interpersonale e di sistema. Il capitale sociale così concepito è dunque un intermediatore tra individuo e società.

È un concetto che può essere spiegato solo partendo da una concezione di persona che supera sia l'idea di un individuo astratto e isolato, sia l'idea di una società che annulla l'individuo. Secondo Donati, la razionalità stessa della persona supera l'utilità individuale egoisticamente intesa per essere espressa dalla necessità di una interazione positiva con gli altri. La persona si rapporta con le altre persone dando loro il proprio bagaglio di conoscenze, esperienze, informazioni, valori ideali, il proprio «capitale» non ridotto solo ad aspetti economicistici e ricevendo dagli altri il loro «bagaglio sociale». L'uomo è per sua natura relazionale e non può essere concepito svincolato dall'insieme di relazioni che ne sviluppano la personalità e che, nello stesso tempo, lui genera. Da questo punto di vista non tutte le relazioni generano il capitale sociale: «Si tratta di quelle relazioni di tipo emotivo/affettivo o di tipo volontaristico-comunitario che non prevedono una relazionalità di ruolo, civico-ascrivita e neppure una relazionalità competitiva. Il capitale sociale è una qualità relazionale, se si vuole "comunitaria" che si origina in una propria sfera, distinta dallo Stato e dal mercato. [...] Il capitale sociale può essere valorizzato e generato solo in quelle

²¹ Donati (2011b), p. 166.

istituzioni della società in cui è la persona a fare la differenza: la famiglia in primo luogo e il privato sociale»²² (Zani 2007).

Il capitale sociale primario ha come ambito di relazione la famiglia e le reti informali più prossime (familiari, parenti, vicini, amici); il capitale sociale secondario ha come ambito di relazione l'appartenenza ad associazioni o reti civiche di individui e/o famiglie o alla stessa comunità civile o politica). Il primo è fattore di *civility*, ovvero di cultura civile intesa come considerazione positiva verso alter, da cui derivano cooperazione e solidarietà reciproca; il secondo è invece fattore di *civicness*, ovvero di buone pratiche attraverso cui i cittadini esercitano diritti e responsabilità verso la sfera pubblica (Donati 2003).

La società è quindi descritta da questo sistema di relazioni che permettono di generare un clima di fiducia, agire coordinato tra persone che danno e ricevono, reti sociali, in cui l'individuo non è isolato, e dove norme condivise risultano molto più «utili» per la persona stessa e la società di quanto possa accadere se ci si basa solo su un'utilità di tipo neoclassico o hobbesiano.

Chantal Del Sol, in questo volume, ha mostrato che la radice profonda di queste concezioni basate sui desideri socializzanti e sul capitale sociale può essere individuata in una antropologia positiva, di un uomo considerato strutturalmente relazionale: «L'individuo è in genere capace di provvedere ai propri bisogni primari, o di contribuire alla gestione della propria comunità più prossima. Ma non basta a se stesso in assoluto, almeno per quanto riguarda la sua esigenza di felicità. [...] L'uomo è dunque considerato in secondo luogo come un essere sociale, al punto che la realizzazione del bene comune è parte integrante del suo benessere individuale» (p. 27).

È quel carattere relazionale della persona umana che viene sviluppato da Benedetto XVI (2009): «La creatura umana, in quanto di natura spirituale, si realizza nelle relazioni interpersonali. Più le vive in modo autentico, più matura anche la propria identità personale. Non è isolandosi che l'uomo

²² Zani (2007), p. 160.

valorizza se stesso, ma ponendosi in relazione con gli altri e con Dio. L'importanza di tali relazioni diventa quindi fondamentale. Ciò vale anche per i popoli. È, quindi, molto utile al loro sviluppo una visione metafisica della relazione tra le persone. [...] L'unità della famiglia umana non annulla in sé le persone, i popoli e le culture, ma li rende più trasparenti l'uno verso l'altro, maggiormente uniti nelle loro legittime diversità». ²³

Nel pensiero di Giussani (2000) si descrive questo dinamismo strutturale attraverso cui l'io si muove positivamente verso la vita sociale, parlando di desiderio: «Il desiderio è come la scintilla con cui si accende il motore. Tutte le mosse umane nascono da questo fenomeno, da questo dinamismo costitutivo dell'uomo. Il desiderio accende il motore dell'uomo. E allora si mette a cercare il pane e l'acqua, si mette a cercare il lavoro, a cercare la donna, si mette a cercare una poltrona più comoda e un alloggio più decente, si interessa a come mai taluni hanno e altri non hanno, si interessa a come mai certi sono trattati in un modo e lui no, proprio in forza dell'ingrandirsi, del dilatarsi, del maturarsi di questi stimoli che ha dentro e che la Bibbia chiama globalmente "cuore"». ²⁴

Non si tratta dell'idea di desiderio propria di quello che Magatti (2012) chiama «capitalismo tecno-nichilista» che «spinge a considerare l'uomo come una "macchina desiderante", laddove il desiderio deve venire continuamente oggettivato in un godimento da perseguire. Ma questo movimento, ripetuto

²³ Benedetto XVI (2009), n. 53. Vedi anche al n. 7: «Accanto al bene individuale, c'è un bene legato al vivere sociale delle persone: il bene comune. È il bene di quel "noi-tutti", formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale. Non è un bene ricercato per se stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene»; e al n. 54: «Il tema dello sviluppo coincide con quello dell'inclusione relazionale di tutte le persone e di tutti i popoli nell'unica comunità della famiglia umana, che si costruisce nella solidarietà sulla base dei fondamentali valori della giustizia e della pace. Questa prospettiva trova un'illuminazione decisiva nel rapporto tra le Persone della Trinità nell'unica Sostanza divina. La Trinità è assoluta unità, in quanto le tre divine Persone sono relazionalità pura».

²⁴ Giussani (2000), p. 173

all'infinito, se da una parte attiva la nostra volontà di potenza [...], dall'altro determina vuoto di senso, nostalgia del legame, stanchezza esistenziale». ²⁵ Infatti, «vivere nel capitalismo tecno-nichilista significa misurarsi “con l'angoscia del perdersi nella molteplicità delle attività, con la paura di vedere dissiparsi l'unità della vita personale, quindi, in un certo senso, di non esistere più, per gli altri e per se stessi, come un punto di riferimento stabile, capace di resistere alle metamorfosi che accompagnano i cambiamenti” (Boltanski 2005)». ²⁶ D'altra parte, se la liberazione del nostro personale desiderio – così come inteso dal capitalismo tecno-nichilista – «fosse la strada della nostra libertà, grazie alle tante esperienze che facciamo avremmo dovuto progressivamente avvicinarci al nucleo del nostro sé. Ma la realtà, in molti casi, sembra andare in ben altra direzione». ²⁷

In Giussani (2003), invece, si tratta di una concezione di desiderio legata alla struttura unica e universale dell'io, che non riguarda un godimento superficiale, ma è il criterio di una corrispondenza profonda e non soggettivistica, «di un complesso di esigenze e di evidenze con cui l'uomo è proiettato dentro il confronto con tutto ciò che esiste. La natura lancia l'uomo nell'universale paragone con se stesso, con gli altri, con le cose, dotandolo, come strumento di tale universale confronto, di un complesso di evidenze ed esigenze originali, talmente originali che tutto ciò che l'uomo dice o fa dipende da esse. Si potrebbero usare molti nomi, possono essere riassunte con diverse espressioni: esigenza di felicità, di verità, di giustizia; sono comunque una scintilla che mette in azione il motore umano. Prima di esse, non si dà alcun movimento, alcuna umana dinamica». ²⁸ Ancora Giussani, nello stesso testo, parla dell'esperienza elementare, fatta di queste esigenze ed evidenze, come di una forma di conoscenza «oggettiva», comune al cuore

²⁵ Magatti (2012), p. 133-134.

²⁶ *Ibidem*, p. 132.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Giussani (2003), p. 11.

di ogni uomo. Riprendendo la definizione di San Tommaso, l'esperienza così intesa è *adaequatio rei et intellectus*, una forma di corrispondenza che permette all'uomo di conoscere la realtà, rifacendosi all'evidenza che porta nel cuore.

La conoscenza diventa un incontro tra un soggetto, che non rinuncia a giocare i desideri di verità, giustizia, bellezza di cui è costituito e una realtà concepita come dato, considerata nella sua integralità e non ridotta a schemi ideologici o percezioni empiriche. Questo modo diverso di conoscere è ciò che determina la capacità di cambiare e innovare.

In questa direzione, le evidenze ed esigenze di verità, di giustizia, di bellezza, sono alla radice di quei diritti naturali di cui parla la tradizione liberale e sono ciò che «giudica» e verifica oggettivamente la validità di religioni e filosofie come tentativi di interpretare il reale.

Sostiene Cartabia (2011): «L'esperienza elementare non ci fornisce un nuovo, diverso, minimale elenco di diritti umani universali o di valori morali onnicontdivisi, ma chiama in campo un soggetto, capace di sottoporre a un incessante e inesauribile vaglio critico anche i cosiddetti diritti e valori universali, alla luce di criteri innati. Dovremmo dire che è il soggetto stesso il *benchmark* esterno al diritto, alla luce del quale sottoporre a un infinito lavoro critico anche le varie componenti dell'universo giuridico».²⁹ E ancora, «l'esperienza elementare non può prescindere dal soggetto. Il patrimonio umano universale non è afferrabile senza un soggetto che ne sia portatore che, appunto, ne faccia esperienza: esso non esiste senza l'uomo, un soggetto reale che vive a una data latitudine, in una certa epoca storica, in un determinato contesto sociale, politico e culturale, che è inserito nella trama di determinati rapporti, soffre di date debolezze, si imbatte in specifici problemi e circostanze».³⁰

Se è vero che il problema è permettere lo sviluppo dell'io, il desiderio deve essere educato. A tal fine, Carrón (2009) sostiene che ci sia bisogno di testimoni «dell'uso vero e vasto

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

²⁹ Cartabia (2011), p. 115.

³⁰ *Ibidem*, p. 114.

della ragione, che aiuta a stare davanti alle sfide che il presente ci pone. Altrimenti si rischia di restringere la curiosità e la potenzialità della ragione di chi impara entro limiti che lasciano fuori interrogativi essenziali dell'uomo».³¹ Educare significa innanzitutto aiutare a prendere coscienza di sé, di quel desiderio infinito inscritto nella natura umana, chiave per affrontare la grave «emergenza educativa» in cui versa il nostro Paese (Draghi 2006).³² Il desiderio strutturale dell'uomo deve essere «pro-vocato» e ridestato perché possa generare una responsabilità e una costruttività sociale davvero per l'uomo. È quanto rileva anche il Rapporto CENSIS 2010, quando afferma che «tornare a desiderare è la virtù civile necessaria per riattivare una società troppo appagata e appiattita».³³

7. Corpi sociali e opere

Quanto argomentato sulla necessità di tenere nella giusta considerazione un'impostazione antropologica positiva introduce il paradigma culturale della sussidiarietà.

Desiderio e realismo spingono a mettersi insieme intorno a criteri ideali in corpi sociali, comunità intermedie, movimenti che rendono dinamico tutto l'assetto sociale. Non sono luoghi idilliaci, «puri», dove non esista più la riduzione del desiderio, l'errore, l'egoismo denunciato da Hobbes. Esistenzialmente l'uomo non riesce a reggere la tensione costitutiva della sua natu-

³¹ Continua Carrón: «Si sente echeggiare la ribellione di Søren Kierkegaard, "Ogni comunicazione della verità è divenuta un'astrazione. [...] Nessuno ha il coraggio di dire 'io'" (S. Kierkegaard, *Diario*, BUR, Milano, 1983, p. 249). E una ragione che lascia fuori l'io [...] non rende capaci di affrontare la vita [...]. Ed è qui anche la vera alternativa al nichilismo che la scuola oggi può formulare. Una sola ragione è in grado di interessare il soggetto che impara: quella che è in grado di rispondere alle domande fondamentali suscitate dal reale, dalla vita».

³² Cfr. anche AA.VV., *Sussidiarietà e... Educazione. Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, a cura della Fondazione per la Sussidiarietà, Mondadori Università, Milano 2007.

³³ Censis (2010), n. 17, p. 10.

ra e questo cedimento è favorito nel mondo contemporaneo, dove la mentalità dominante tende a ridurre sistematicamente i desideri dell'uomo, cercando di governarli, di appiattirli, fino a creare, come afferma ancora Giussani, «lo smarrimento dei giovani e il cinismo degli adulti».³⁴ Piuttosto, in queste realtà sociali una continua educazione a una riscoperta delle proprie esigenze strutturali aiuta le persone, in modo drammatico e mai concluso, a crescere, a prendere consapevolezza di sé e della realtà, a educare il proprio desiderio e a tentare un'azione sociale animata da questa tensione ideale. In una parola, per dirla con Arrow, a vivere il loro «desiderio socializzante»: «Ci sono [...] uomini che, sentendo lo stesso desiderio, cercano di soddisfarlo e capiscono che mettendosi insieme soddisfano ognuno il proprio desiderio in modo più facile e più grande».³⁵

Nascono così opere che rispondono ai bisogni degli uomini: «I movimenti non riescono a rimanere nell'astratto, ma tendono a mostrare la loro verità attraverso l'affronto dei bisogni in cui si incarnano i desideri, immaginando e creando strutture operative capillari e tempestive che chiamiamo "opere", "forme di vita nuova per l'uomo", come disse Giovanni Paolo II al Meeting di Rimini nel 1982, rilanciando la Dottrina sociale della Chiesa [...]. Le opere costituiscono vero apporto a una novità del tessuto e del volto sociale»³⁶ (Giussani, 2000).

Anche il vasto e differenziato sistema di welfare nasce dal realismo e dal valore dato al desiderio che ha aiutato molti a immedesimarsi nel bisogno incontrato.

Il valore di opere nate dall'iniziativa di persone che hanno vissuto fino in fondo la loro umanità è documentato dalla storia italiana anche pre-unitaria, che rileva l'esistenza di un'«anomalia italiana», data dal fatto che le diverse posizioni religiose, politiche, culturali, invece di contrapporsi o scontrarsi, hanno dato vita a risposte ai problemi dell'uomo. Inoltre, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, sono nati e si sono diffusi

³⁴ Giussani (2000), p. 168.

³⁵ *Ibidem*, p. 176.

³⁶ *Ibidem*, pp. 168-169.

i movimenti cattolico e operaio, con lo scopo di tutelare, moralmente e materialmente, gli operai e i contadini, venendo incontro ai loro bisogni. Una miriade di realtà di base hanno così permesso la costruzione del Paese «dal basso», creando una ricca welfare society che ha preceduto il welfare state, opere mutualistiche e assistenziali, ma anche un sistema bancario che fu fondamentale nel sostenere l'operosità economica: casse rurali, banche popolari, casse di risparmio, istituti che mettevano insieme l'utile e la necessità del mercato con la solidarietà; sono nate leghe, sono nati i primi sindacati, sono nati istituti di mutuo soccorso, è nata una realtà economica diffusissima, che ha portato a una crescente partecipazione degli italiani alla vita pubblica del Paese, fino a quella politica con la nascita dei partiti popolari. Il processo unitario in Italia è un percorso interessantissimo dalla denuncia alla partecipazione che si è sviluppata grazie a un'infinità di opere suscitate anzitutto, non da una prospettiva politica, ma dall'interesse per le persone, dalla condivisione, dalla immedesimazione con gli uomini del proprio tempo, dalla volontà di puntare sui giovani e sull'educazione.³⁷ Si potrebbero dire cose analoghe a riguardo della storia di molti altri Paesi europei.

In questa linea, Stark (2005) afferma addirittura che lo sviluppo economico, la democrazia e il progresso scientifico non nascono dalla cultura protestante e da un'idea utilitaristica di uomo, ma nascono nel Medioevo cristiano, da una concezione unitaria e positiva della persona, dotata di libertà e responsabilità, e da una profonda fiducia nella sua ragione (figlia della fede in un Dio buono che permette all'uomo di conoscere le leggi dell'universo), che diventano impeto verso la costruzione per il progresso. L'autore americano ricorda che i primi a effettuare delle elezioni sono stati i monaci dopo «i secoli bui»; la ricerca scientifica moderna nasce nei monasteri e da lì fiorisce il progresso economico e una concezione unitaria della vita; così anche il mercante diventa il protagonista del

³⁷ Cfr. AAVV. (2011), Bressan (2007), Cova (1997), Colombo e Zaninelli (1998).

mondo medievale, al pari del santo, non quando fa la carità, ma proprio quando effettua i suoi commerci.

8. Sussidiarietà e welfare

Si può comprendere ora il significato del principio di sussidiarietà, principio di organizzazione sociale che afferma la priorità delle iniziative che nascono «dal basso» – dalle persone e dalle comunità – per la realizzazione del bene comune e impone ai livelli superiori di non sostituirsi a quelli inferiori, ma di sostenerli, aiutarli e svilupparli. Come sostiene Chantal Del Sol in questo volume, tale principio «si radica in una determinata visione dell'uomo: [...] l'uomo è giudicato capace di agire, e il suo solo agire arricchisce la sua esistenza. Capacità è intesa come attitudine a orientare il proprio destino e di conseguenza a conoscere le condizioni del proprio bene. Cosa che spiazza totalmente le teorie sulla omnicompetenza di chi governa, colui che conosce il bene dei propri sudditi meglio di loro stessi, il despota come lo identifica Platone, o il governo tecnocratico di oggi» (p. 26).

Le radici culturali del principio di sussidiarietà affondano nella tradizione classica del pensiero occidentale (in cui – a partire da Aristotele – si trovano le sue premesse ideali) e nella tradizione moderna, dove la sussidiarietà trova la sua prima più esplicita formulazione nella dottrina sociale della Chiesa: «siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle».³⁸

³⁸ Pio XI (1931), n. 80.

Il principio è caratterizzato, quindi, congiuntamente da una dimensione «negativa» (l'obbligo del governo di limitare il suo intervento nelle forme inferiori di organizzazione sociale) e da una «positiva» (il sostegno alla libera iniziativa dei singoli e delle realtà sociali).

In altre parole, il principio suggerisce di vedere, ascoltare, valorizzare ciò che c'è e liberamente si sviluppa come risposta «dal basso» ai bisogni dei singoli e della collettività. Infatti, è il singolo attore il miglior giudice del suo «benessere».

Tutti i bisogni sociali sono più efficacemente affrontati con azioni «dal basso», cioè da soggetti naturalmente più vicini al bisogno e più in grado di accompagnare l'azione delle persone perché diventino protagoniste di un possibile cambiamento del loro destino. Per questo un modello di *governance* di una società moderna, che ha bisogni complessi e differenziati, a maggior ragione in un momento di crisi, non può che prevedere come principio guida la sussidiarietà, principio teso a liberare le energie costruttive dei livelli di organizzazione sociale più vicini alla singola persona.

Del resto, numerosi autori (tra gli altri: Salamon, Anheier 1998; Anheier 2010; Hirst 2000) ritengono la dualità Stato-privato inadeguata a descrivere un ordinamento sociale moderno, sottolineando il ruolo decisivo di quei soggetti sociali diversamente denominabili (società civile, realtà non profit, Terzo settore, corpi intermedi), ma tutti riconducibili a quelle realtà che si muovono nel mondo del welfare a partire da idealità, desideri, libertà, responsabilità delle persone.

Salamon propone un nuovo paradigma sociale e una nuova *governance*, basati su collaborazione, interdipendenza, negoziazione, partnership, riconoscimento della necessità di interagire tra realtà pubbliche e il mondo delle cosiddette non profit: «È urgente superare le convinzioni tradizionali ancorate alla visione di un rapporto conflittuale tra Stato e mercato. Il difetto maggiore di tale impostazione è quello di non riconoscere l'esistenza di un ulteriore protagonista, il Terzo settore, ossia il mondo del non profit, il cui ruolo sta acquisendo crescente importanza negli Stati Uniti come in Europa. Occorre dunque

riconoscere l'esistenza di una società a tre settori (pubblico/privato/non profit), vicendevolmente interdipendenti e chiamati a svolgere un'attività di sostegno reciproco» (Salamon 2009).

Amartya Sen (1985), sviluppando il suo concetto di *capabilities* (vedi anche Magatti 2012³⁹), supera l'idea di cittadino come semplice ricettore di risorse che rispondono ai suoi bisogni in un contesto di welfare state. L'autore sottolinea infatti la capacità dei cittadini di migliorare le loro condizioni di vita attraverso una loro partecipazione attiva alla vita sociale, mediante propri progetti e iniziative che riescono a moltiplicare l'effetto di eventuali risorse ricevute dallo Stato. Nella sua scia, altri autori sottolineano il ruolo dei cittadini come agenti autonomi del welfare, capaci di esprimere scelte e preferenze (Schmid 2005; Schmid, Gazier 2002).

Rilevante è anche la concezione di economia civile di Zamagni e Bruni (Zamagni 2003, 2007a, b; Zamagni, Bruni 2004; Bruni 2006)⁴⁰ che mette in luce come non sia più concepibile un welfare e una struttura economica basate esclusivamente sul dualismo tra Stato (identificato con ogni funzione pubblica) e mercato (inteso come luogo delle sole imprese che operano per il profitto), marginalizzando il Terzo settore e il non profit. Infatti, il principio fondamentale di una economia «civile» è, accanto al perseguimento dell'utile d'impresa, al meccanismo dello scambio e alla redistribuzione della ricchezza, l'idea di reciprocità, dono, fraternità, presenza di organizzazioni della società civile caratterizzati da autonomia e indipendenza, soprattutto economica, e dalla possibilità di scegliere non solo lo strumento, ma anche lo scopo della loro azione. In questo modo da uno schema di welfare mix in cui lo Stato si avvale della collaborazione e del concorso dei soggetti del Terzo settore, ma decide, di fatto, tutto a riguardo del welfare, si può passare a una welfare society caratterizzata da vera sussidiarietà orizzontale, dove i soggetti della società civile sono, come nello schema di Salamon, partner attivi nel

³⁹ Magatti (2012), p. 302.

⁴⁰ Su questo tema si veda anche il contributo di Magatti (2012).

processo di programmazione degli interventi e nell'adozione delle conseguenti scelte strategiche.

Analogamente Sapelli (2005) parla del ritorno alle virtù civili e al sociale: «L'“individuo” è trasformato in “persona” quando si configura come attore di un sistema di doveri: dovere di sostenere la comunità garantendo ampie forme di inclusione sociale e quindi in primo luogo contribuendo con lo Stato, né contro lo Stato, né senza lo Stato, né solo con lo Stato, alla diffusione dell'istruzione, così come delle cure per la salute e per il godimento del frutto della contribuzione solidariamente apportata ai sistemi di previdenza. Ecco il volto della sussidiarietà del futuro».⁴¹

Negli ultimi anni Maurizio Ferrera e altri autori hanno proposto il concetto multidimensionale di «ricalibratura» del welfare (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000; Supiot 2001; Ferrera, Hemerijck 2003; Hemerijck 2006, 2012; Ascoli 2012a) che, nel quadro della «ricalibratura istituzionale», prevede una maggiore responsabilità di famiglie, associazioni del Terzo settore, organizzazioni del settore privato e associazioni territoriali che sono chiamate a una *governance* «congiunta» con Enti governativi e Agenzie pubbliche.

Negli ultimi anni caratterizzati dalla crisi, ha preso piede il tema del «secondo welfare» (Ferrera, Maino 2011; Ascoli 2012a,b; Di Vico 2010) con cui si intende «un mix di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, erogati da un insieme variegato di attori economici e sociali, spesso collegati tra loro in reti o partnership, che presentano un forte ancoraggio territoriale ma anche disponibili al confronto e a forme di collaborazione trans-locale. [...] Al “secondo welfare” (o “welfare privato”) è possibile invece attribuire programmi di protezione sociale integrativa volontaria, soprattutto nel campo delle pensioni e della sanità, nonché la parte rimanente dei servizi sociali con confini da definire pragmaticamente sulla base dei bisogni e delle specificità del territorio e della comunità locale. Dal punto di vista del finanziamento e sotto

⁴¹ Sapelli (2005), pp. 51-60.

il profilo organizzativo, il secondo welfare si caratterizza per il coinvolgimento di attori privati come le aziende, le assicurazioni, le fondazioni d'impresa; delle parti sociali (sindacati, associazioni di categorie ma anche gli enti bilaterali); del complesso mondo del Terzo settore (fondazioni, imprese sociali, mutualismo, enti religiosi, volontariato); e infine degli enti locali» (Ascoli, Maino 2012).

Come sostiene Magatti (2012), da sistema di protezione sociale il welfare diventa sistema di produzione di valore; se questo è vero, allora bisogna ammettere che «nei Paesi in cui il welfare si è maggiormente sviluppato, la consapevolezza del legame sociale che tiene insieme gli individui attraverso la famiglia, i corpi intermedi, le istituzioni non si è sempre rafforzata». ⁴² L'attuale crisi finanziaria, in questo contesto, può essere l'occasione per una radicale riforma che indirizzi i risparmi verso nuove forme di mutualità, in grado di creare le condizioni anche economiche «per l'ampliamento di uno spazio interstiziale tra lo Stato (basato sulla tassazione) e il mercato (basato sul prezzo) all'interno del quale l'economia civile [...] possa davvero prosperare». ⁴³

Non si tratta di abolire o sminuire la funzione dello Stato che, anzi, ha il (difficile) compito di conciliare questa esigenza ineludibile e il bene comune. Sul piano politico, uno Stato sussidiario si basa sul rispetto della dignità di ciascuno e stabilisce di agire per accrescere – non per ingabbiare o diminuire – le autonome capacità dei cittadini singoli o liberamente associati. Perciò sul piano economico, a fronte dei fallimenti del marxismo e del liberismo neoclassico e delle gravi insufficienze del welfare state, il principio di sussidiarietà consente, partendo dall'esperienza concreta delle persone e delle formazioni sociali, di attuare correttivi virtuosi ai modelli economici calati dall'alto. Non per niente la *Centesimus annus* afferma che le categorie di Stato e mercato sono insufficienti a interpretare una società moderna: «L'individuo oggi è spesso

⁴² Magatti (2012), p. 301

⁴³ *Ibidem*, p. 304.

soffocato tra i due poli dello Stato e del mercato, [...] mentre si dimentica che la convivenza tra gli uomini non è finalizzata né al mercato, né allo Stato, poiché possiede in se stessa un singolare valore che Stato e mercato devono servire». ⁴⁴ E la Lettera enciclica *Deus caritas est* ricorda che: «Lo Stato che vuole provvedere a tutto, che assorbe tutto in sé, diventa in definitiva un'istanza burocratica che non può assicurare l'essenziale di cui l'uomo sofferente – ogni uomo – ha bisogno: l'amorevole dedizione personale. Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto». ⁴⁵

9. Oltre i quasi-mercati: il welfare sussidiario

Il percorso fin qui compiuto consente di delineare l'immagine di un nuovo welfare, sussidiario, ⁴⁶ inteso come welfare della responsabilità, basato sulla collaborazione tra i soggetti sociali (ad esempio famiglie) e gli erogatori dei servizi, siano essi pubblici o privati, nati in seno alla società civile e portatori di una identità e di una missione con forti connotati ideali, il cui valore aggiunto, cioè, non è quantificabile in termini meramente economici, ma deriva dal surplus di senso che proviene dalla relazione tra gli utenti e i fornitori dei servizi.

Prima di entrare nel merito di come potrebbero caratterizzarsi questi nuovi sistemi di welfare, è utile ricordare che la letteratura ha da tempo messo in luce come, in generale,

⁴⁴ Giovanni Paolo II (1991), n. 49.

⁴⁵ Benedetto XVI (2005), n. 28.

⁴⁶ Donati (2011) parla di «Stato sociale relazionale» e di un nuovo «welfare sussidiario» «(societario e plurale) come sviluppo di una concezione del bene comune che viene definito come effetto emergente di una configurazione relazionale che combina sussidiarietà e solidarietà fra Stato e società civile», p. 43.

i sistemi di welfare posseggano caratterizzazioni specifiche a seconda dei contesti nazionali e regionali in cui si inseriscono.⁴⁷ Questo è vero in modo particolare per il welfare italiano il quale alberga in sé – dice Ascoli (2012a) – almeno due forme di realizzazione: il welfare del nord e quello del sud. In realtà, il sistema italiano, figlio del municipalismo che connota il nostro contesto nazionale anche sul piano della struttura amministrativa (Pizzetti parla di «sistema policentro esploso»⁴⁸) si presenta molto più diversificato e articolato al suo interno, il che comporta una riflessione altrettanto articolata e circostanziata perché si possa giungere a un welfare effettivamente sussidiario.

Ciò premesso, si possono tuttavia individuare alcune linee direttrici per il cambiamento del nostro come anche di altri sistemi nazionali di welfare, secondo criteri di sussidiarietà. Tali linee riguardano sia i beni che vengono prodotti (*experience goods*), sia i soggetti che li forniscono, sia gli strumenti necessari a realizzarli. Su questa base è possibile ora entrare in merito di tali elementi.

9.1 I beni «prodotti» dal welfare: gli *experience goods*

I servizi tipici del welfare non possono essere assimilati a tutti gli altri beni e servizi in cui un'ottica di mercato, anche temperato, può essere valida come alternativa all'erogazione diretta da parte dell'Ente pubblico (Gori, Vittadini 1999). Infatti, per gli usuali beni e servizi (ad esempio un'automobile, una fornitura di gas o acqua, trasporti, poste) si può parlare di *search goods*, vale dire di beni e servizi erogati senza la partecipazione dell'utente e la loro qualità può essere verificata ex ante secondo criteri oggettivi (Nelson 1970). I servizi del welfare sono invece tipicamente *experience goods*, servizi che necessitano, per essere prodotti, della collaborazione

⁴⁷ Per quanto riguarda lo sviluppo delle politiche regionali nei vari settori del welfare, cfr. Violini (2011).

⁴⁸ Pizzetti (2001), pp. 1153 e ss.

dell'utente e la cui qualità può essere verificata solo dopo la loro erogazione. Infatti essi sono «relazionali» cioè necessitano la collaborazione tra chi li eroga e chi li riceve secondo una prospettiva di *sharing* (Wagner 1991) che calibra l'intervento rispetto alle esigenze di chi lo riceve. Inoltre, intendono modificare condizioni, stati, comportamenti dell'utente, migliorando particolari aspetti del benessere. Ciò significa che, per verificarne la qualità, non basta valutarne l'*output*, ma occorre considerarne anche l'*outcome*, loro risultato sovente di lungo periodo su una condizione, stato, comportamento dell'utente (Donabedian 1990; Opit 1993; Gori, Vittadini 1999; Vittadini, Carabalona, Rossi 2004). Se ne deduce che la loro qualità non può essere meccanicamente correlabile con il livello di domanda e un sistema di prezzi regolabili dal mercato, né uniformati secondo la logica dei costi standard di derivazione pubblicistica. Anzi, la tipologia dei bisogni, specie nel campo dell'assistenza sociosanitaria, sta mutando radicalmente e rende ancora più evidente che l'efficacia di un servizio classificabile come *experience good* non dipende solo dalla capacità tecnica di risposta al bisogno, ma anche dalle modalità con cui vi si risponde. In altre parole, occorre concepire valutazione e accreditamento come processi di coinvolgimento e conoscenza che tengano conto anche della qualità del servizio – percepita soggettivamente dall'utente e considerata nel lungo termine –, oltre che come strumenti per ottenere informazioni complete, adeguate, affidabili, accessibili, indipendenti e comprensibili (Vittadini, Carabalona, Rossi 2004; Vittadini 2010).

Quanto detto porta a concludere che nell'erogazione degli *experience good* è fondamentale la *mission* di chi li eroga – che non può solo essere improntata a massimizzare il profitto o a standardizzare il prodotto –, nonché la sua capacità di coinvolgimento e immedesimazione con l'utente, il quale non può che sentirsi a sua volta corresponsabile dell'andamento del processo di risposta al suo bisogno.

9.2 I soggetti e le dimensioni strutturali del welfare sussidiario

Per ciò che riguarda i soggetti e le caratteristiche specifiche del welfare sussidiario, si possono prendere le mosse dai tre principi cardine dei quasi-mercati che, pur con i necessari adattamenti, risultano utili a costituire le basi di un possibile nuovo sistema; si tratta del pluralismo dell'offerta, della libertà di scelta, come elemento che caratterizza la domanda dei relativi servizi, e la sussidiarietà fiscale, cui aggiungere un ulteriore elemento, altrettanto fondamentale, e cioè l'indispensabile ispirazione solidale che deve animare il sistema nel suo complesso. Quattro sono dunque gli elementi strutturali da mettere in luce e su cui riflettere nell'ottica della loro praticabilità:

A) *Pluralismo dell'offerta e soggetti del welfare sussidiario*

La specificità del modello sussidiario rispetto ai quasi-mercati riguarda l'articolazione dell'offerta verso la valorizzazione della qualità degli erogatori, e non solo verso la mera pluralità.

Infatti, per quanto detto nei precedenti paragrafi, senza soggetti più coscienti di sé e, pertanto, capaci di riconoscere i loro bisogni, siano essi utenti o *providers* dei servizi, anche regole condivise e più moderne quali quelle configurate dai quasi-mercati rimarrebbero lettera morta perché non avrebbero chi è capace di attuarle mettendone pienamente a frutto le potenzialità. Il welfare sussidiario mette in luce come, anche la riorganizzazione del sistema non possa essere attivata semplicemente cambiando le regole verso una maggiore efficienza e un maggior pluralismo di soggetti in campo, ma sia necessaria una diversa concezione di società, legata a una antropologia positiva, da cui nascano e crescano soggetti responsabili e liberi, capaci di intercettare il bisogno e di costruire servizi adeguati a rispondervi.

Infatti, il binomio libertà/responsabilità, come condizione essenziale del vivere sociale, espressione di un desiderio non ridotto dell'uomo, non può derivare da alcun sistema di regole. Come sostiene Brugnoli in questo volume, «spesso si immagina

un sistema nel quale la libertà è un diritto della domanda, dei fruitori di prestazioni, mentre la responsabilità è un dovere della risposta, dell'erogatore del servizio. Nel sistema ispirato al principio di sussidiarietà viene invece valorizzata anche una responsabilità del fruitore e una libertà dell'erogatore, che devono essere ugualmente garantite per rendere piena l'espressione della sussidiarietà, rendendola istituzionalmente stabile ed economicamente conveniente » (p. 411). Libertà e responsabilità sono dimensioni imprescindibili di un'azione umana e sono indissolubili perché la libertà cui si fa riferimento, come sopra richiamato, non è fine a se stessa, ma implica in origine l'energia e la prospettiva costruttiva in funzione di un bene per sé e del bene comune. Come afferma Donati (2011c): «emerge la centralità del nesso fra libertà e responsabilità non solo per quanto riguarda il comportamento dei singoli individui, ma anche per quanto riguarda le conseguenze dei loro comportamenti nei confronti degli altri quale alternativa alla soluzione hobbesiana che solleva gli individui dagli effetti non orizzontali e aggregati delle loro azioni tramite un'autorità collettiva».⁴⁹

In questo senso, una prospettiva di welfare sussidiario supera una concezione in cui il privato sociale e le realtà non profit sono semplicemente integrative dell'Ente pubblico in aree in cui il pubblico non riesce a intervenire per muoversi allo stesso livello dei servi pubblici e delle realtà profit (Donati 2012). Dove crescano reti di relazioni configurate dal capitale sociale si pongono le premesse per una piena attuazione del principio di sussidiarietà, che si basa infatti «sul rispetto della dignità di ciascuno e sull'agire per accrescere, non per diminuire, le autonome capacità dell'altro»⁵⁰ (Donati 2007a).

⁴⁹ Donati (2011c), p. 205. Donati aggiunge: «Questo è anche il senso del federalismo fiscale (Antonini, 2005) che, pensato in chiave di sussidiarietà, non è un principio di affermazione di interessi individuali, locali, egoistici, come qualcuno afferma, ma è un principio di responsabilità e di rappresentanza diretta».

⁵⁰ Donati (2007a), p. 20.

Se il ruolo di soggetti liberi e responsabili è fondamentale nel panorama del welfare sussidiario quali sono questi soggetti?

- a) Il primo attore fondamentale è la famiglia, che nella recente crisi economico-finanziaria, come sostiene Ferrucci nel suo contributo a questo volume e come documentano numerosi altri autori,⁵¹ ha evidenziato «in tutta la sua portata la funzione di mediazione sociale». Secondo Campiglio (2010) la famiglia è fattore di equità perché è un naturale ammortizzatore sociale capace di difendere e ridare forza alle fasce deboli; essa è altresì fattore di efficienza perché forma, educa e finanzia continuamente il nuovo «capitale umano» fondamentale per lo sviluppo. La famiglia, considerata spesso a torto un soggetto autoreferenziale, è invece un insieme di persone che, aiutate a maturare la loro specifica personalità, concorrono al bene di tutti, fulcro di ulteriori legami associativi, sociali, economici. Politiche economiche fortemente orientate al sostegno delle famiglie, impegnate nell'aiuto ad anziani e disabili e nella crescita ed educazione dei minori, hanno fatto sì che anche l'ultimo periodo di crisi non abbia avuto le conseguenze nefaste che avrebbe potuto avere.

In questo senso, «la sussidiarietà rovescia le priorità che ancora guidano le relazioni societarie; l'ordine sociale dominante tratta la famiglia in funzione dell'ordine politico statuale e del lavoro mercantile, mentre, per una migliore qualità di vita, abbiamo bisogno che si faccia esattamente il contrario, cioè che il lavoro e il mondo dell'economia siano configurati in funzione della famiglia o almeno vi sia una ricomposizione fra le due sfere (famiglia e lavoro)» (Donati 2012).⁵²

- b) Il secondo grande attore del welfare sussidiario sono le cosiddette reti societarie di Terzo settore costituite da asso-

⁵¹ Vedi per tutti Rossi, Mazzucchelli e Bonini (2011).

⁵² Donati (2012), p. 121.

ciazioni pro-sociali, «formazioni che valorizzano soprattutto lo stare insieme e lo svolgimento di attività significative per coloro che ne fanno parte, generando appartenenza socio-culturale e realizzando servizi nei quali è osservabile il coinvolgimento degli operatori nei confronti dei destinatari degli interventi» (Rossi, Boccacin 2012). In questo contesto in primo piano troviamo le organizzazioni non profit (ONP), le cui diverse forme giuridiche sono descritte da Cappiello in questo volume e tra le quali vanno qui ricordate soprattutto le cooperative sociali per la particolare importanza che rivestono in molte parti del territorio nazionale (Sapelli 2006, 2008). Le ONP sono da valorizzare, in questo contesto, come espressione delle realtà sociali che le origina e si configurano come vere e proprie aziende, ma singolari «per governance aperta e partecipata, ampio coinvolgimento nella definizione della mission e nella gestione dell'attività d'impresa della comunità locale di riferimento, capacità e legittimazione, per le motivazioni non di profitto che sospingono lo sforzo produttivo e organizzativo, di operare per il bene comune svolgendo attività socialmente rilevanti» (Lanzi 2006).⁵³

Nei settori di welfare, quindi, le ONP sono viste come realtà meritorie, vale a dire particolarmente capaci di interpretare ruoli di pubblica utilità per motivi di legittimazione, consenso, corresponsabilizzazione (Fiorentini 2003; Borzaga, Fazzi 2005). Infatti, essendo i servizi del welfare, ad alto costo per unità erogata e spesso a scarso/nullo prezzo di mercato (Borzaga, Maticena 1998; Gori, Vittadini 1999) sono preferibilmente erogate da ONP che non si prefiggono tanto di massimizzare il profitto quanto di perseguire un agire imprenditoriale socialmente finalizzato (Borzaga, Maticena 1998; Borgonovi, Del Vecchio 2000). Pur con queste loro caratteristiche parzialmente alternative ai meccanismi classici del mercato, sul piano dell'impatto sull'economia, la quota delle non profit è relevantissimo se

⁵³ Lanzi (2006), p. 735.

si pensa che nei quaranta Paesi oggetto d'indagine in uno studio della Johns Hopkins University, le istituzioni non profit hanno un bilancio di 2.200 miliardi di dollari; in 42 Paesi le non profit occupano 56 milioni di lavoratori full-time che costituiscono il 5,6% della popolazione attiva di quei Paesi (Salamon 2010).⁵⁴

Date queste loro caratteristiche, pur sommariamente ricordate, quando queste organizzazioni permangono fedeli alla loro origine a forte connotazione ideale (Minkoff, Powell 2006), e la concretizzano nella loro azione, esse sono più capaci – rispetto a imprese private e di diritto pubblico – di valorizzare i lavoratori in attività particolarmente *labour intensive*, di essere attente al risultato in termini di efficienza aziendale, efficaci in termini di benessere e soddisfazione dell'utente (Borzaga, Maticena, 1998), eque in termini di capacità di intervento a favore di gruppi sociali svantaggiati (Zamagni, Bruni 2004). Le ONP rappresentano pertanto un aiuto significativo al perseguimento dell'equità su base universalistica, senza che questo comporti un venir meno delle funzioni programmatiche proprie dell'Ente pubblico. È chiaro che le ONP, in questa concezione, non sono una sorta di «ammortizzatore sociale e agente di un altruismo sociale gratuito» (Donati 2012),⁵⁵ confuso con il volontariato. Piuttosto, «incorporano, esplicitamente una dimensione economico/produttiva di beni e/o servizi»⁵⁶ e hanno una forte valenza redistributiva, dato il carattere relazionale dei beni che producono.

La rilevata centralità degli enti non profit per un welfare sussidiario non comporta chiudere gli occhi di fronte ai limiti che essi presentano (e che sono stati messi in luce anche in recenti analisi), quali l'eccesso di dipendenza dal finanziamento pubblico⁵⁷ e lo sviluppo della dimensione

⁵⁴ Salamon (2010), p. 187.

⁵⁵ Donati (2012), p. 133.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 134.

⁵⁷ A questo proposito Donati (2011) afferma: «Potrei dire che il Terzo settore è il soggetto di un welfare civile, ma si comporta ancora come un

organizzativa a discapito spesso di quella innovativa (Fantozzi 2012), limiti che pescano sovente nell'affievolirsi degli ideali originari. E tuttavia, la consapevolezza di tali aspetti problematici non impedisce di riconoscere che «in un contesto dove i bisogni non trovano risposte nelle politiche pubbliche e dove esiste una crisi profonda di tutti gli altri produttori di regolazione e di welfare, il Terzo settore appare come una opportunità importante» (Fantozzi 2012)⁵⁸ e, ancora, che «le organizzazioni di volontariato hanno svolto, nel Sud, un'importante funzione "anticipatrice" (Tavazza 2001) e innovatrice (Nervo 2007) proprio a partire dagli anni Ottanta» (Fantozzi 2012).⁵⁹

- c) Anche le associazioni di volontariato rivestono un ruolo decisivo nel quadro del welfare sussidiario. Il volontariato è capace di innovazione sociale, in quanto interviene e anticipa spesso temi «di frontiera» (ad esempio immigrazione, discriminazioni, sviluppo sostenibile, ecc.); vive in prima persona i problemi e i bisogni delle persone, della società; ha un approccio concreto, del «fare», nelle proposte, nella risoluzione dei problemi, e per questo ha anche una visione meno ideologica; è abituato all'emergenza e alla scarsità di risorse, di fondi, e di strutture e questo favorisce la creatività e la sperimentazione. La sua presenza sul piano quantitativo, come quella delle ONP, è relevantissima. Un altro studio della Johns Hopkins University (Salamon et al., 2004), rileva che nei 32 Paesi oggetto della rilevazione, approssimativamente 140 milioni di individui svolgevano un'attività gratuita nel corso dell'anno, equiparabili a 20 milioni di lavoratori full-time e corrispondenti al 12% della popolazione adulta.

destinatario del welfare state. Questa è una contraddizione molto forte che denuncia, soprattutto in Italia, un deficit molto rilevante di riflessività interna, di capacità di riflettere sulla propria identità» (p. 37).

⁵⁸ Fantozzi (2012), p. 302.

⁵⁹ Fantozzi (2012), p. 300.

- d) Infine, come delinea ampiamente Clara Caselli nel suo contributo a questo volume, anche nel mondo delle imprese profit si sta assistendo al ruolo crescente del welfare aziendale, che include anche l'importante tema della conciliazione famiglia-lavoro. Dice la Caselli che le imprese stanno andando «oltre la loro tradizionale specializzazione di produttori di beni economici, per aprirsi alla considerazione di orizzonti più vasti, in cui entrano sia le implicazioni etiche sia tutta la tematica della responsabilità sociale» (p. 167).

B) Libertà di scelta

Una caratteristica fondamentale del welfare sussidiario è la creazione delle condizioni per una effettiva libertà di scelta, dimensione rispetto alla quale la teoria dei quasi-mercati richiede qualche correttivo. Infatti, i principi dei quasi-mercati, attuati nella loro integralità, non possono non prevedere meccanismi *exit* (cambio dell'erogatore del servizio) con esiti che possono essere non sostenibili dal sistema. Innanzitutto, se a cambiare erogatore sono i soggetti più interessati alla qualità, rimangono a servirsi dei gestori di servizi peggiori gli utenti meno sensibili alla qualità. Secondariamente, occorre non sottovalutare il costo di uscita da servizi di natura relazionale come quelli del welfare, spesso erogati con la partecipazione attiva degli utenti (Gui 2003; Pelligra 2005). In terzo luogo, ricorrere a meccanismi *exit* «annulla i metodi "voice" utilissimi per tentare di cambiare le pratiche, gli indirizzi e i prodotti dell'azienda da cui si acquista o dell'organizzazione di cui si fa parte» (Hirschman 1988). Infine, l'attuazione di meccanismi *exit* senza alcuna limitazione appare spesso problematica se è l'Ente pubblico a finanziare il servizio pur non erogandolo direttamente. Infatti, se si verifica un calo della domanda verso determinati erogatori a causa di un incremento di domanda verso altri, l'Ente pubblico, per non aumentare la spesa, dovrebbe ridurre proporzionalmente il finanziamento loro assegnato. Tuttavia, per problemi di ordine politico o burocratico, ciò non avviene soprattutto se gli operatori penalizzati sono quelli pubblici. La conseguenza è che si sfora il budget (se comunque

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

si allocano più risorse ai gestori premiati dagli utenti) o non si seguono nei fatti le scelte degli utenti.

Un'impostazione di welfare sussidiario può valorizzare, invece dei meccanismi *exit*, un meccanismo *voice* che si esprima nella forma della co-progettazione, che influisca «sulle pratiche, sulla qualità del servizio e sulle modalità della sua erogazione». La co-progettazione può essere:

- «di carattere normativo, relativa in particolare all'attribuzione delle diverse responsabilità;
- di carattere sociale, legata alla necessaria maturazione ed evoluzione del ruolo dell'utenza, così come all'interconnessione stretta e organica tra supporto informale (familiare) e formale (operatore professionale);
- di carattere economico, con particolare riferimento al tipo di organizzazione produttiva capace di rispondere adeguatamente ai bisogni di servizi integrando allo stesso tempo interessi di soggetti differenti» (Pelligra 2005).⁶⁰ Questi ultimi sono i soggetti del welfare descritti nel paragrafo precedente, tipiche «organizzazioni ibride (multistakeholders) capaci di confrontarsi con aspetti cruciali quali la competizione di mercato, il finanziamento pubblico, la regolamentazione, un controllo diretto sulla qualità da parte degli utenti, la diretta partecipazione degli utenti stessi alle fasi di progettazione e, in ultimo, ma non marginale, l'apporto del volontariato» (Pelligra 2005).⁶¹

Nel welfare sussidiario, la libertà di scelta secondo un modello di co-progettazione viene favorito da tre linee di intervento.

La prima è l'accentuazione della responsabilità dei destinatari dei servizi favorita da un'educazione che ne faccia percepire i vantaggi. In altre parole, senza una educazione si finisce per preferire i tradizionali sistemi basati sull'assistenzialismo, ritenuti più sicuri anche se, in una progressiva riduzione della

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

⁶⁰ Pelligra (2005), pp. 34-36.

⁶¹ *Ibidem*, p. 36.

spesa pubblica, essi non potranno più assicurare la protezione data in passato.

La seconda è una diversa concezione della valutazione in senso relazionale (sopra menzionata).

La terza è la personalizzazione del servizio attuabile dialogando con le reti relazionali (famiglie, corpi intermedi, ecc.) intese come soggetti capaci di generare o mutare le decisioni di chi eroga il servizio interagendo con esso per individuare soluzioni *ad hoc*, flessibili e variegate.

In questo contesto, quindi, parlare di welfare sussidiario nell'ottica del cambiamento verso la libertà di scelta, necessita di concepire la Pubblica Amministrazione non come un nemico, ma come un partner nell'ottica suggerita da Salamon (2010). Come sostiene Violini nel suo saggio in questo volume, occorre «aver chiaro come il punto di impatto è l'amministrazione; la legge può dire molto, la politica può spingere a fare, ma è l'amministrazione che porta la maggiore responsabilità per creare condizioni favorevoli per innovazioni durature» (p. 224). Per questo Bartocci, sempre in questa sede, ha delineato i cambiamenti possibili di una amministrazione che si muova per attuare un welfare sussidiario.

C) *Solidarietà*

È questo il fattore che evidenzia, più di ogni altro, la radicale specificità del welfare sussidiario rispetto a ogni altra concezione: la coniugazione di sussidiarietà e solidarietà.

Infatti, la sussidiarietà, «espressione dell'inalienabile libertà umana», è «manifestazione particolare della carità»,⁶² ma «senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale» (mentre «la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno»⁶³).

C'è, infatti, un elemento che noi europei, a differenza dei nordamericani, sentiamo irrinunciabile in quanto essenziale alla nostra idea di civiltà: il welfare universalistico. Il valore

⁶² Benedetto XVI (2009), n. 57.

⁶³ *Ibidem*, n. 58.

di ogni singola persona, unica e irripetibile nella tradizione cristiana, oggetto ultimo di giustizia nelle tradizioni socialista e comunista, protagonista del progresso in una vera tradizione liberale, fonda il diritto per tutti, indipendentemente da classe sociale o reddito, di accedere a servizi sanitari, educativi, assistenziali di uguale qualità.

Le conseguenze più preoccupanti di questa fase di crisi globale riguarda non solo l'impoverimento delle persone già in difficoltà, ma anche quello dei ceti medi che si sentono improvvisamente vulnerabili; assistono con crescente consapevolezza al peggioramento progressivo della loro posizione sociale; sono condizionati da un perdurante senso d'incertezza. L'impoverimento dei ceti medi, dunque, sembra assomigliare ai processi sperequativi «all'americana»: nel grande segmento di famiglie italiane poste dall'ISTAT sopra la soglia di povertà stanno aumentando le disuguaglianze tra le classi, si sta allargando, cioè, la distanza tra i ceti medio-bassi e quelli medio-alti, sia in termini di potere d'acquisto che di condizioni di vita.

In questo momento storico, dunque, occorre chiedersi quale ritorno possa esserci nella gestione di servizi destinati a non abbienti e, in forza della risposta inevitabilmente negativa a tale drammatica domanda, prendere atto che una semplice ottica di quasi-mercati non può di per sé rendere attenti a questi aspetti, visto l'obiettivo di una maggiore efficienza che essi si prefiggono, pur temperato da aspetti redistributivi che rimangono comunque correttivi decisi dall'alto.

Solo l'ottica della solidarietà in un contesto di sussidiarietà⁶⁴ che valorizzi l'azione di realtà senza fine di lucro create da persone unite da un comune vincolo ideale può permettere oggi di continuare a godere di una qualità della vita che né il pubblico né il privato a fini di lucro possono assicurare da soli.

⁶⁴ A questo proposito Scola (2012) afferma: «Se la sussidiarietà corrisponde alla dimensione di singolarità irriducibile della persona come protagonista e non oggetto della società, la solidarietà corrisponde a quella della appartenenza sociale: duplice dimensione, la cui espressione e il cui rispetto sono indispensabili per una socialità a misura della dignità di ogni persona umana».

Realtà non a fini di lucro possono avere un'efficienza maggiore dei servizi statali e mantenere i prezzi del servizio erogato più contenuti di quanto non avvenga in presenza della necessità di remunerare il capitale.

Sottolineare l'aspetto della solidarietà è tanto più vero quando si pensi che le nuove povertà sono legate ad assenza di legami. Come mostra l'indagine *La povertà alimentare in Italia* (Campiglio, Rovati 2009), l'origine principale della povertà è la solitudine, l'allentamento di quei legami familiari, di quella rete di amicizie e appartenenze che hanno fatto e fanno il nostro tessuto sociale e la nostra welfare society. Tutto quello che distrugge questo sistema naturale e storico diventa fattore di ineguaglianza. Oggi può diventare povero chi ha in casa un malato cronico da curare; chi perde il lavoro a cinquant'anni per una improvvisa crisi aziendale; chi si ritrova anziano e solo senza una pensione adeguata; chi, in una situazione economica difficile, si trova ad affrontare separazioni matrimoniali.

Così, la questione cruciale nella lotta alla povertà è l'educazione del povero a ricostruire dei legami e a prendere iniziativa verso la propria condizione. I soggetti del welfare sussidiario sono quelli che più naturalmente tendono a «tessere» reti di rapporti tra uomini, che aiutano le persone più bisognose a giudicare la propria condizione e tutta la realtà con uno sguardo diverso. Chi si presenta quotidianamente alle porte di questi Enti a chiedere sostegno, instaura un naturale rapporto di fiducia con chi lo aiuta senza secondi fini.

Come si legge nella *Deus caritas est*, «l'amore – *caritas* – sarà sempre necessario, anche nella società più giusta. Non c'è nessun ordinamento statale giusto che possa rendere superfluo il servizio dell'amore. Chi vuole sbarazzarsi dell'amore si dispone a sbarazzarsi dell'uomo in quanto uomo».⁶⁵

D) Metodi di finanziamento

In linea con le impostazioni innovative della già citata «ricalibratura» (Hemerijck 2006), il percorso verso il welfare sussidiario

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

⁶⁵ Benedetto XVI (2005), n. 28b.

può attuarsi non tanto con più risorse finanziarie (visto che gli spazi per spendere cifre considerevolmente superiori nei diversi settori del welfare si sono, praticamente, annullati), quanto con la scelta coraggiosa di modalità diverse di allocazione delle risorse pubbliche che potrebbero anche andare a Enti privati, qualora essi fossero scelti dagli utenti/consumatori. In questo senso, il welfare sussidiario porta a compimento i principi dei quasi-mercati che puntano a finanziare il lato della domanda oltre a quello dell'offerta. Infatti, finanziare l'utente è la modalità per valorizzare la libertà e la responsabilità della sua scelta, principi cardine di un'impostazione sussidiaria che supera il semplice meccanismo per distribuire le risorse in modo più efficiente.

Si può descrivere un percorso attraverso cui gli Enti pubblici che non gestiscano più direttamente i servizi si avvicinino progressivamente a metodi di finanziamento che favoriscano un welfare sussidiario (Violini, Vittadini 2007): la mera esternalizzazione di compiti e funzioni; la sussidiarietà per progetti; la valorizzazione di Enti riconosciuti come meritori per la loro storia e/o per le funzioni da loro svolte; il modello della sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione.

Nel passaggio dal primo al quarto modello, i pubblici poteri riducono progressivamente la volontà di condizionare i privati coinvolti, lasciando loro spazi più ampi di progettazione e gestione dei servizi pubblici, senza peraltro rinunciare al loro compito fondamentale: garantire la qualità del servizio e valutare i risultati della gestione. Nella scelta dei modelli è necessario differenziare i contesti in cui essi vengono attuati, secondo scelte da farsi caso per caso, anche rispetto alle condizioni di partenza in cui versa il servizio.

- L'esternalizzazione configura una modalità embrionale di realizzazione del principio di sussidiarietà, in quanto poco rispettosa dei principi sui quali esso si fonda, che sono essenzialmente la libertà, la responsabilità e l'imprenditorialità, le quali devono generare solidarietà e sviluppo. A essa si

ricorre quando l'Ente pubblico non considera economicamente conveniente la gestione diretta del servizio, soprattutto per i vincoli imposti dallo stato giuridico dei pubblici dipendenti. L'esternalizzazione si realizza normalmente tramite convenzioni di breve durata, servizi fortemente standardizzati e costi più bassi rispetto alla gestione diretta dell'Ente pubblico. L'affidamento all'esterno costituisce pertanto una modalità per superare i problemi connessi agli alti costi e ai vincoli normativi propri della gestione pubblica, rendendo l'organizzazione produttiva assai più flessibile, ma con il rischio di minori garanzie per l'utente. I compiti da affidare al privato sono decisi dall'Ente pubblico che mantiene le linee della programmazione strategica del servizio, determinandone contenuti, dimensioni e caratteristiche, e limitandosi a esternalizzare l'esecuzione del servizio stesso in un regime di subfornitura.

- Il secondo modello di riferimento, ovvero la sussidiarietà per progetti, è praticato nei settori in cui l'Ente pubblico decide di stimolare le organizzazioni private a incrementare la loro capacità di risposta a determinati bisogni, per i quali occorre identificare soluzioni differenziate (quindi non standardizzate, come per l'esternalizzazione) e innovative. In questo caso, l'Ente pubblico utilizza regimi normativi diretti a sollecitare la presentazione di proposte progettuali da parte delle organizzazioni private, fissando, con la maggior trasparenza possibile, gli obiettivi di fondo da perseguire e comunicando ex ante i criteri e le regole con cui saranno selezionati i progetti da finanziare. Questo modo di procedere consente alle organizzazioni private di avanzare proposte sulla base delle loro conoscenze dei bisogni e sulla loro capacità di innovazione e all'Ente pubblico di orientare i processi, senza tuttavia sostituirsi nella determinazione delle strategie che presiedono alla gestione del servizio; ne consegue una più chiara e trasparente distribuzione dei ruoli tra soggetto pubblico (finanziatore) e soggetto privato (erogatore), che permette all'utente di valutare con maggiore competenza i risultati della gestione.

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

- Un modello ancora più aderente al concetto di sussidiarietà è quello della valorizzazione di Enti in cui si manifesta la creatività sociale nel dare risposte a bisogni nella cui soddisfazione l'Ente pubblico risulta palesemente carente o del tutto incapace. Per le loro attività meritorie, tali Enti si impongono all'attenzione della società civile come benemeriti ed eccellenti e sono riconosciuti e sostenuti anche finanziariamente dall'Ente pubblico, senza che venga richiesta la preventiva presentazione di progetti in parte predeterminati in sede politica.
- Il quarto e ultimo modello, che abbiamo genericamente definito attuazione della sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione, consente un'applicazione d'avanguardia del principio e modifica sensibilmente il ruolo dell'Ente pubblico che, da gestore di servizi e detentore di leve strategiche, si trasforma in Ente regolatore di un mercato in cui Enti pubblici, Enti privati ed Enti non profit competono per aggiudicarsi gli utenti. Questi, a loro volta, sono finanziariamente sostenuti dall'Ente pubblico in vario modo, tramite buoni, voucher, detrazioni/deduzioni fiscali, strumenti che consentono loro di acquisire i servizi erogati da una pluralità di gestori, senza diminuzioni nella loro libertà di scelta (Fazzi, Gori 2004; Brugnoli, Vittadini 2008).

Quanto alle caratteristiche dei tre strumenti citati, occorre mettere in luce che il buono servizio consiste in un finanziamento diretto all'utente, a preventivo o a rimborso, allo scopo di accrescerne la capacità di spesa e quindi di accesso a determinati servizi, che può acquistare con la massima libertà presso erogatori tendenzialmente non preselezionati.

Con il voucher, invece, l'Ente pubblico finanziatore (terzo pagante) corrisponde ai soggetti erogatori finanziamenti commisurati alla domanda di servizi espressa dal gruppo di utenti di cui l'Ente pubblico intende farsi carico; i soggetti erogatori ammessi al finanziamento tramite corresponsione del controvalore dei voucher possono essere sia pubblici che privati, purché presentino determinate caratteristiche accertate

tramite un programma di accreditamento, a valle del quale il soggetto pubblico negozia quantità, qualità e tariffe. Si garantisce, in questo modo, che tutti gli erogatori si trovino ad agire su un piano di eguaglianza, cosicché la vera differenziazione consiste nel diverso gradimento dell'utenza espresso tramite le scelte compiute, secondo il già ricordato principio, «il denaro segue l'utente».

Una possibile variante di questi due strumenti può essere costituita dalla dote, cioè dall'erogazione, a una determinata platea di utenti, di un sostegno in denaro e/o in servizi, quantificato al momento in cui l'utente sceglie dove orientarsi per l'acquisizione di un servizio, e destinato a permanere per tutta la durata del servizio stesso. Permanendo le condizioni di merito per accedere al servizio, l'Ente pubblico conferisce di anno in anno la dote, garantendo così all'utente un sostegno fino al completamento del percorso formativo. Si realizza, in tal modo, il passaggio da un finanziamento pubblico a chi offre servizi al sostegno della domanda.

9.3 La sostenibilità finanziaria di un sistema di welfare sussidiario

La sostenibilità finanziaria di un sistema come quello delineato è tema cruciale che richiederebbe e richiederà di essere investigato anche con simulazioni viste nell'ottica di approcci di scienza delle finanze. Si possono però dare, in questa sede, alcune sintetiche linee di tendenza, riguardanti il possibile apporto di risorse private non ricavabili dalla fiscalità generale. La prima riguarda l'apporto di donazioni favoribili attraverso agevolazioni fiscali. In molti casi c'è chi ritiene questo aspetto una sorta di violazione del principio di libera concorrenza alla base dell'Unione europea e sono quindi ricorrenti i tentativi di non attuarle. Tuttavia, un ospedale non profit che realizzi un pronto soccorso diminuendo il suo utile in funzione del bene comune, o una realtà imprenditoriale che inserisca persone svantaggiate può, in funzione e in misura di queste realizzazioni, portare alla collettività una verificata e valutata pubblica

utilità. Realtà non statali possono avere infatti una funzione pubblica, confutando la coincidenza normalmente in uso tra «pubblico» e «statale». Nella definizione SEC (1993), infatti, sono previste ONP di pubblica utilità.

Allo stesso modo, sembrano giustificabili, secondo il principio della pubblica utilità, sistemi di defiscalizzazione, attuabili nelle due diverse forme di deduzione e di detrazione. Si tratta di fatto di interventi sussidiari senza apparato istituzionale che, a differenza di buoni, voucher e dote, possono essere posti in essere evitando i costi amministrativi connessi all'intermediazione dei pubblici poteri, che prima raccolgono le risorse fiscali e poi le ridistribuiscono.

Un numero rilevante di ONP di pubblica utilità di fatto sostituiscono la spesa pubblica necessaria a sostenere operatori di diritto pubblico che erogano un analogo servizio e, data la loro efficienza e *mission* consumano normalmente meno risorse dell'Ente pubblico. È quindi giustificabile una proporzionale diminuzione della tassazione a loro carico.

Parlare di donazioni significa anche introdurre il tema di risorse private immesse in diverso modo attraverso il già citato secondo welfare da soggetti diversi. Si tratta di assicurazioni private, pensioni private, fondi integrativi aziendali, forme mutualistiche e assicurative di tipo privatistico, categoriale o territoriale, interventi di fondazioni bancarie e fondazioni di comunità, finanziamenti a progetti da parte di imprese private che in futuro integreranno in modo crescente le risorse sempre più scarse ricavabili dalla fiscalità generale di origine pubblica. Questi interventi possono permettere di ricavare «le risorse necessarie a colmare le vistose lacune del sistema di welfare, la cui “ricalibratura” appare sempre più problematica, e ad adeguare l'offerta complessiva di politiche ai nuovi profili di rischio sociale» (Ascoli 2012b).⁶⁶ In particolare, fondazioni che «possono utilizzare gli ingenti patrimoni di cui dispongono per spingere verso innovazioni e nuove architetture

⁶⁶ Ascoli (2012b), p. 313.

nei sistemi di welfare» (Ascoli 2012b),⁶⁷ imprese sociali che possono indirizzare «la loro attività verso il raggiungimento di fini ad alta valenza sociale e dai contenuti innovativi» e il Terzo settore, nel suo complesso, con iniziative autonome e anche in cooperazione con soggetti pubblici possono operare a questo scopo (Ascoli, 2012b).⁶⁸

Infine, non sembra contrario a un'ottica di welfare sussidiario il superamento della logica della totale gratuità dei servizi di welfare, secondo la modalità del *cost-sharing* (Barr 1992), ossia la compartecipazione ai costi del servizio da parte dei consumatori/utenti che, in qualche misura, abbiano mezzi economici sufficienti. Infatti, in una situazione di scarsità di risorse non risulta né ragionevole né giusto assicurare attraverso la fiscalità generale servizi gratuiti per tutti, indipendentemente dal reddito. Da queste forme di pagamento dovrebbero essere esentate le famiglie o gli individui in condizioni economiche disagiate, ma non vi è ragione per cui una famiglia abbiente (o con una certa disponibilità di mezzi) debba essere esentata dal pagamento di un certo corrispettivo.

Se si accetta questo presupposto, allora, il welfare sussidiario può essere compatibile con la prospettiva universalistica del welfare tradizionale, ovvero, come dice Donati (2012), «solo se l'universalismo della modernità (trattamento uniforme) viene rivisto in chiave dopo-moderna (cioè come riconoscimento delle differenze all'interno di una relazione comune)».⁶⁹

Nel nostro Paese questo tema rappresenta, ancora oggi, un vero e proprio tabù, che impedisce di affrontare il problema in modo lucido.

Infatti, il criterio dell'universalismo si è tradotto, in realtà, nella semplice offerta gratuita di servizi, mentre l'attenzione alla qualità degli stessi, per la scarsità delle risorse o per la mancanza di incentivi a incrementare la qualità, almeno nel sistema pubblico, è rimasta in secondo piano; in altre parole,

⁶⁷ *Ibidem*, p. 315.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 316.

⁶⁹ Donati (2012), p. 135.

il nostro sistema di welfare si accontenta di dare qualcosa a tutti, i quali a loro volta finiscono per non potersi attivare (non hanno strumenti per reagire) se tale servizio è qualitativamente insoddisfacente. Tutto ciò compromette alla radice proprio la logica solidaristica ed egualitaria che sottostà all'universalismo, visto che poi le famiglie ricche potranno sempre acquistare servizi qualitativamente superiori rispetto alle famiglie in condizioni economiche svantaggiate.

Per porre rimedio a questo stato di cose si può assumere realisticamente che, ad esempio, una famiglia della classe media preferisca contribuire al pagamento di un servizio valido, piuttosto che ottenere un servizio gratuito scadente. La sua partecipazione ai costi contribuirà a rendere possibile l'offerta gratuita dello stesso servizio di qualità a una famiglia che, invece, non ha mezzi sufficienti per «acquistarne» uno adeguato, secondo quello spirito di solidarietà a cui deve ispirarsi un moderno e sussidiario sistema di welfare.

In conclusione, si può affermare che, in una fase di grandi trasformazioni e ripensamenti che riguardano i sistemi di benessere sociale, il concetto di welfare sussidiario si pone come ipotesi di superamento sia del modello statalista che del modello liberista puro.

Un modello di welfare fondato sul principio di sussidiarietà, coniugato con la solidarietà, riporta al centro la persona, sia come soggetto di bisogno che come erogatore di servizi in risposta al bisogno, e mette in moto tutto il complesso di relazioni di cui la persona è parte.

Elemento essenziale di questo modello risulta quindi la collaborazione tra i soggetti sociali (ad es. famiglie) e gli erogatori dei servizi, siano essi pubblici o privati, nati in seno alla società civile e portatori di una identità e di una missione con forti connotati ideali, il cui. Il valore aggiunto, cioè, di questo modello non è quantificabile solo in termini meramente economici, ma deriva dato che una gran parte di esso è costituito dal surplus di senso che proviene derivante dalla relazione tra gli utenti e i fornitori dei servizi.

Viene così riacquisito il vero senso del termine «pubblico», che non può essere ridotto solo a ciò che promana dallo Stato e dalle sue ramificazioni. In questa concezione, nel promuovere, aiutare e completare le iniziative che sorgono dalla società, lo Stato recupera il suo reale e fondamentale ruolo di indirizzo e regolazione.

Riprendendo il già citato Sapelli, quindi, un welfare sussidiario contribuisce «con lo Stato, né contro lo Stato, né senza lo Stato, né solo con lo Stato»⁷⁰ a creare una società nuova per l'uomo e con l'uomo, avendo come alleata la sua irriducibilità a nessuno schema di potere, sociale, politico o economico che sia.

Bibliografia

AA.VV., *Sussidiarietà e... Educazione. Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, a cura della Fondazione per la Sussidiarietà, Mondadori Università, Milano 2007.

Id., *The Oxford handbook on the welfare state*, Oxford University Press, Oxford 2010.

Id., *150 anni di sussidiarietà. Le forze che cambiano la storia sono le stesse che cambiano il cuore dell'uomo*, a cura della Fondazione per la Sussidiarietà, Piccola Casa Editrice, Milano 2011.

H.K. Anheier, *Nonprofit Organizations: Theory, Management and Policy*, Routledge (2nd edition), New York, London 2010.

L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Fondazione per la Sussidiarietà - Guerini e Associati, Milano 2005.

K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 1951, trad. it. *Scelte sociali e valori individuali*, Etas Libri, Milano 2003.

U. Ascoli, *Introduzione*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 9-20.

Id., *Conclusione*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna 2012a, pp. 305-332.

⁷⁰ Sapelli (2005), p. 60.

U. Ascoli e F. Maino, *Il welfare di fronte alla crisi. Esperienze di secondo welfare e risposte di policy*, testo della call in preparazione della Quinta conferenza annuale ESPAnet Italia dedicata al tema “Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”, 2012.

N. Barr, *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, «Journal of Economic Literature», XXX, 1992, pp. 741-803.

W. Bartlett, J. Le Grand (a cura di), *Quasi-Markets and Social Policy*, The MacMillan Press, London 1993.

T. Besley, M. Ghatak, *Incentives, choice and accountability in the provision of public services*, «Oxford Review of Economic Policy», 19(2), 2003, pp. 235-249.

Benedetto XVI, *Lettera Enciclica Deus caritas est*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 25 dicembre 2005.

Id., *Lettera Enciclica Caritas in veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 29 giugno 2009.

L. Boltanski, *Gli attuali cambiamenti del capitalismo e la cultura del progetto*, in «Studi di sociologia», vol. 43, 4, 2005, pp. 369-388.

E. Borgonovi, M. Del Vecchio, *I servizi di pubblica utilità alla persona: il welfare mix e la selezione della domanda*, in G. Vittadini (a cura di), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Franco Angeli, Milano 2000.

C. Borzaga, L. Fazzi, *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano 2005.

C. Borzaga, A. Maticena, *Quale futuro per il Terzo Settore?*, Atti del Convegno «Quale Futuro per il Terzo Settore», in «Nonprofit», n. 4., Maggioli, Rimini 1998, pp. 467-483.

P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna 2010.

E. Bressan (2007), *Breve storia della sussidiarietà*, in G. Vittadini (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Collana «Punto di fuga» della Fondazione per la Sussidiarietà, Guerini e Associati, Milano 2010.

A. Brugnoli, G. Vittadini, *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano 2008.

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

L. Bruni, *Reciprocità. Dinamiche di cooperazione, economia e società civile*, Bruno Mondadori, Milano 2006.

L. Campiglio, *Famiglia e figli: verso una macroeconomia del bene comune*, in P. Donati (a cura di), *Il costo dei figli. Quale welfare per le famiglie?*, Rapporto famiglia Cisl 2009, Franco Angeli, Milano 2010.

L. Campiglio, G. Rovati (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Collana Studi e Ricerche della Fondazione per la Sussidiarietà, Guerini e Associati, Milano 2009.

J. Carrón, *Educazione e istruzione: il nesso*, intervento al Convegno «Testimoni di pluralismo: contributo al sistema scolastico nazionale», Teatro Dal Verme, Milano, 21 novembre 2009. Atti pubblicati in «Nonprofit», n. 1/2010, Maggioli, Rimini 2009.

M. Cartabia, *Esperienza elementare, esigenza di giustizia e diritti umani*, in A. Simoncini, L. Violini, P. Carozza, M. Cartabia, *Esperienza elementare e diritto*, Collana «Punto di fuga» della Fondazione per la Sussidiarietà, Guerini e Associati, Milano 2011.

CENSIS, *44° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2010*, Franco Angeli, Milano 2010.

J. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, «American Journal of Sociology» 94, 1988, pp. 95-120.

A. Colombo, S. Zaninelli, *Stato e formazioni sociali nell'Italia contemporanea: storia di una competenza negata*, in G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Etas Libri, Milano 1998.

I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma 2002.

A. Cova, *La situazione italiana: una storia di non profit*, in G. Vittadini (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Etas Libri, Milano 1997.

P. Dasgupta, *Social Capital and Economic Performance*, Dept of economics, University of Cambridge, Cambridge 2002.

D. Di Vico, *Il Welfare dei privati che sostituisce lo Stato*, in «Corriere della Sera», 15 giugno 2010.

A. Donabedian, *La qualità dell'assistenza sanitaria. Principi*

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

pi e metodologie di valutazione, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1990.

P. Donati, *Oltre il welfare state*, Mondadori, Milano 1998.

Id., *Ripensare il welfare in Europa: oltre il lib/lab, verso un nuovo «complesso societario»*, in «Sociologia e politiche sociali», 1, 1, 1998a, pp. 9-52.

Id., *Lo stato sociale in Italia*, Mondadori, Milano 1999.

Id., (a cura di), *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, San Paolo, Cinisello Balsamo (MI) 2003.

Id., *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, in G. Vittadini (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Collana «Punto di fuga» della Fondazione per la Sussidiarietà, Guerini e Associati, Milano 2007a, pp. 27-50.

Id., (a cura di), *L'approccio relazionale al capitale sociale*, in «Sociologia e politiche sociali», vol. 10, n. 1/07, 2007b, pp. 9-39.

Id., *Perché è emerso il problema dei beni relazionali*, in P. Donati e R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino 2011a.

Id., *Beni relazionali e capitale sociale*, in P. Donati e R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino 2011b.

Id., *Distinguere fra bene comune, beni pubblici e beni relazionali: per rifondare le relazioni fra Stato e società civile*, in P. Donati e R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino 2011c.

Id., *La politica della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario*, Cantagalli, Siena 2012.

M. Draghi, *Istruzione e crescita economica*, *Lectio Magistralis* in occasione dell'inaugurazione del 100° Anno accademico, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia, Roma 9 novembre 2006.

G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

Id., *Oltre lo Stato assistenziale*, Garzanti, Milano 2010.

G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles,

Why We Need a New Welfare State, Oxford University Press, Oxford 2002.

P. Fantozzi, *Il welfare nel Mezzogiorno*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 283-304.

L. Fazzi, C. Gori, *Il voucher e i quasi mercati*, in C. Gori (a cura di) *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma 2004, pp. 74-89.

M. Ferrera, *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2006.

Id., *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in «Stato e Mercato», n. 81, 2007.

Id., *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, in «West European Policies», 31(1/2), 2008a, pp. 82-107.

Id., *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, 2008b, pp. 17-50.

M. Ferrera, A. Hemerijck, *Recalibrating Europe's welfare regimes*, in J. Zeitlin D.M. Trubek (eds.), *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford 2003.

M. Ferrera, A. Hemerijck, M. Rhodes, *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editore, Oeiras 2000.

M. Ferrera, F. Maino, *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, in «Italianieuropei», n. 3, 2011, pp. 27-42.

G. Fiorentini, *Azienda non profit ed impresa sociale*, in F. Bandini (a cura di), *Manuale di economia delle Aziende Non Profit*, Cedam, Padova 2003.

P. Flora, *State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, Chicago 1983.

A. Giddens, *Lo stato come investitore sociale*, in A. Giddens, *La terza via. Manifesto per la ridefinizione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano 1999.

Id., *A social model for Europe?*, in A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle, *Global Europe Social Europe*, Polity, Cambridge 2006.

Giovanni Paolo II, *Lettera Enciclica Centesimus annus*,

Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, primo maggio 1991.

L. Giussani, *L'io, il potere, le opere*, Marietti, Genova 2000.

Id., *Il senso religioso*, Rizzoli, Milano 2003.

J. Glasby, J. Le Grand, S. Duffy, *A healthy choice? Direct payments and healthcare in the English NHS*, «Policy and politics», 37 (4), 2009, pp. 481-497.

E. Gori, G. Vittadini, *La valutazione dell'efficienza ed efficacia dei servizi alla persona. Impostazione e metodi*, in E. Gori, G. Vittadini (a cura di), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas Libri, Milano 1999, pp. 121-241.

B. Gui, *Non profit e beni relazionali: un rapporto privilegiato*, in «Impresa Sociale», 67, 2003, pp. 47-56.

S. Häusermann, *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

A. Hemerijck, *Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare States*, Wzb Discussion Paper n. 06/103, Social Science Research Centre, 2006.

Id., *Changing Welfare States*, Oxford University press, Oxford 2012.

M. Hill, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna 1999.

A.O. Hirschman, *Uscita, Voce e Lealtà: introduzione e fondamenti teorici*, in A.O. Hirschman, *Come complicare l'economia*, Il Mulino, Bologna 1988.

P. Hirst, *Statism, pluralism and social control*, «British Journal of Criminology», 20, 2000, pp. 279-295.

T. Hobbes, *Leviatano*, 1651, trad. it. Laterza, Bari 1974.

G. Kennedy, *Adam Smith and the Invisible Hand: from Metaphor to Myth*, «Economic Journal Watch», 6, 2, 2009.

L. Kenworthy, *Egalitarian Capitalism. Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries*, Russel Sage Foundation, New York 2004.

D. Lanzi, *Ecologia della povertà e sociabilità dell'impresa*, in «Non Profit», n.4/2006, Maggioli, Rimini 2006, pp. 727-737.

J. Le Grand, *Quasi-Market and Social Policy*, in «The Economic Journal», 101, 1990, pp. 1256-1267.

Id., *Quasi-markets and social policy*, in «The Economic Journal», 101, 1991, pp. 1256-1267.

Id., *Motivation, agency and public policy. Of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford University Press, Oxford 2003.

Id., *Equality and Choice in Public Services*, in «Social Research: An International Quarterly», vol. 73, n. 2, 2006, pp. 695-710.

Id., *The other invisible hand. Delivering public services through choice and competition*, Princeton University Press, Princeton 2007a.

Id., *The politics of choice and competition in public services*, «Political quarterly», 78 (2), 2007b, pp. 207-213.

Id., *Choice and competition in publicly funded health care*, in «Health economics, policy and law», 4 (4), 2009, pp. 479-488.

Id., *La question du choix dans les systèmes de santé: illusion ou solution?*, in P.Y. Geoffard, R. Guesnerie e J. Le Grand (a cura di) *La santé, par quels moyens et à quels prix?*, Presses Universitaires de France, Paris 2010, pp. 59-80.

M. Magatti, *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*, Feltrinelli, Milano 2012.

B. Mandeville, *The Fable of the Bees: or, Private Vices, Publick Benefits*, J. Roberts, London, 1714, trad. it. *La favola delle api, ovvero vizi privati benefizi pubblici*, a cura di C. Valenziano-Parlato, Boringhieri, Torino 1961.

D.C. Minkoff, W.W. Powell, *Nonprofit mission: Constancy, responsiveness, or deflection?*, in W.W. Powell, R. Steinberg (a cura di), *The nonprofit sector: A research handbook* (2^a ed.), Yale University Press, New Haven 2006, pp. 591-611.

N. Morel, B. Palier, J. Palme, J. (a cura di), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, The Policy Press, University of Bristol 2011.

P. Nelson, *Information and Consumer Behavior*, «Journal of Political Economy», 78 (2), 1970, pp. 311-329.

G. Nervo, *Ha un futuro il volontariato?*, Edb, Bologna 2007.

OECD, *Principles of Corporate Governance*, OECD, Paris 2004.

L.J. Opit, *The measurement of health services outcomes*, in «Oxford Textbook of Health Care», 10, OJL, Londra 1993.

V. Pelligra, *Exit e Voice come forme di coinvolgimento dell'utente nella produzione dei servizi di cura: alcune note di natura economica*, «Sociologia e Politiche Sociali», n. 3, 2005.

L. Pesenti, *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*, Edizioni Lavoro, Roma 2009.

P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001.

Pio XI, *Lettera Enciclica Quadragesimo anno*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 15 maggio 1931.

F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di «governance» in un sistema policentrico «esplosivo»*, «Le Regioni», n. 6, 2001.

R.D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993.

Id., *Capitale sociale e individualismo. Crisi e crescita della cultura civica in America*, Il Mulino Saggi, Bologna 2000.

J. Rifkin, *The age of empathy*, 2009, trad. it. *La civiltà dell'empatia*, Mondadori, Milano 2010.

G. Rossi, L. Boccacin (a cura di), *L'associazionismo multi-livello in Italia*, Franco Angeli, Milano 2012.

G. Rossi, S. Mazzucchelli, R. Bonini, *Family relationships and Social Capital*, in R. Jallinoja, E. Widmer (a cura di), *Families and Kinship in Contemporary Europe*, Palgrave MacMillan, Hampshire, 2011, pp. 203-215.

L. Salamon (2009), Intervista rilasciata a il sussidiario.net in occasione del convegno «Beyond the Welfare State, towards Subsidiarity», organizzato dalla Johns Hopkins University e dalla Fondazione per la Sussidiarietà dal 28 giugno al 2 luglio 2009.

Id., *Putting the civil society sector on the economic map of the world*, in Johns Hopkins University, USA, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, 2, 2010.

L.M. Salamon, H.K. Anheier, *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*, 1998, *VOLUNTAS*, 9 (3), 1998, pp. 213-247.

L.M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski e Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Kumarian Press, West Hartford 2004.

R. Saltman, C. von Otter, *Planned markets and public competition: strategic reform in northern European health systems*, Open University Press, Buckingham 1992a.

Id., *Reform Swedish healthcare in the 1990's: the emerging role of the Public Firms*, «Health Policy», 21, 1992b, 143-154.

G. Sapelli, *Il ritorno alle virtù civili e al sociale per lo sviluppo dell' economia italiana*, in «Atlantide», Quadrimestrale della Fondazione per la Sussidiarietà, n.1, 2005, pp. 51-60.

Id., *COOP – Il futuro dell'impresa cooperativa*, Gli Struzzi Einaudi, Torino 2006.

Id., *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano 2008.

F.W. Scharpf, *Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities*, in F.W. Scharpf e V.A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. I, Oxford University Press, Oxford 2000.

G. Schmid, *Sharing Risks: On Social Risk Management and the Governance of Transitional Labour Markets*, Sinzheimer Lecture, November 10, Hugo Sinzheimer Institute, University of Amsterdam, Amsterdam 2005.

G. Schmid, B. Gazier (a cura di), *The Dynamics of Full Employment, Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar Publishing, Glos 2002.

A. Scola, *Rigenerare comunità per ricostruire il paese*, intervento al XXIX Congresso Provinciale ACLI Milano-Monza e Brianza, Auditorium San Fedele, Milano 10 marzo 2012.

SEC, *System of National Accounts*, 4, 54-4, 67, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington 1993.

A.K. Sen, *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford 1985.

A. Smith, *Teoria dei sentimenti morali*, 1759, trad. it. Rizzoli, Milano 2008.

Id., *La ricchezza delle nazioni*, 1776, trad. it. Newton Comp-ton, Roma 2008.

P.C. Smith, N. Rice, Carr-Hill, *Capitation funding in the public sector*, «Journal of the royal statistical Society», 164, 2001, pp. 217-241.

R. Stark, *La vittoria della ragione. Come il cristianesimo ha prodotto libertà, progresso e ricchezza*, Lindau, Torino 2007, traduzione di Gabriella Tonoli; edizione originale *The Victory of Reason. How Christianity Led to Freedom, Capitalism, and Western Success*, Random House, New York 2005.

A. Supiot, *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001.

L. Tavazza, *Dalla terra promessa alla terra permessa*, Fivol, Roma 2001.

F. Vandenbroucke, *The Active Welfare State: A European Ambition*, Den Uyl Lecture, Amsterdam 1999.

G. Vicarelli (a cura di), *Il malessere del Welfare*, Liguori, Napoli 2005.

L. Violini, G. Vittadini, *Sussidiarietà e quasi mercati*, in G. Vittadini (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà? Un altro nome della libertà*, Collana «Punto di fuga» della Fondazione per la Sussidiarietà, Guerini e Associati, Milano 2007.

L. Violini (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, Giuffrè, Milano 2011.

G. Vittadini, *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Etas Libri, Milano 2002.

Id., *La valutazione della qualità nel sistema sanitario, analisi dell'efficacia ospedaliera in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano 2010.

G. Vittadini, R. Carabalona, C. Rossi, *Metodologie statistiche di valutazione dell'efficacia delle strutture sanitarie*, in A. Pagano, G. Vittadini (a cura di), *Qualità e valutazione delle strutture sanitarie*, Etas Libri, Milano, 2004, pp. 269-282.

F.A. Von Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, 1982, trad. it., *Legge, Legislazione e Libertà*, Il Saggiatore, Milano 1994.

A. Wagner, *On Sharing. A Preface to an Economic Theory of Voluntary Action*, in «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 20, 4, 1991, pp. 359-370.

K. Walsh, *Public Services and Market Mechanisms*, Macmillan, London 1995.

S. Zamagni, *Per un'economia civile nonostante Hobbes e*

G. Vittadini, L. Violini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR Saggi, Milano 2012, pp. 86-148.

Mandeville, «Rivista di etica e scienze sociali / Journal of Ethics & Social Sciences», 2003, pp. 12-23.

Id., *Positional Competition and jobless growth: the role of civil economy*, in *Work and Human Dignity in the Context of Globalisation*, Damon, Budel 2007a, pp. 62-79.

Id., *L'economia del bene comune*, Città Nuova, Roma 2007b, p. 239.

S. Zamagni e L. Bruni, *Economia Civile*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 320.

R. Zani, *Collegi universitari e formazione del capitale sociale: una lettura relazionale*, Tesi di dottorato, Bologna 2007.