

DAL VECCHIO AL NUOVO WELFARE

Percorsi di una morfogenesi

a cura di Ivo Colozzi



SOCIOLOGIA,
CAMBIAMENTO
E POLITICA SOCIALE

Collana diretta da
Pierpaolo Donati

FRANCOANGELI

Sociologia, cambiamento e politica sociale, collana diretta da Pierpaolo Donati

Comitato scientifico: Pete Alcock (Univ. Birmingham, Uk), Margaret S. Archer (Univ. Warwick, Uk), Eliezer Ben-Rafael (Univ. Tel Aviv, Israele), Luigi Frudà (Univ. Sapienza Roma), Alain Caillé (Univ. Nanterre, Parigi), Ivo Colozzi (Univ. Bologna), Pierpaolo Donati (Univ. Bologna), Adalbert Evers (Univ. Justus-Liebig Giessen, Germania), Pablo García Ruiz (Univ. Saragozza, Spagna), Fabio Ferrucci (Univ. del Molise), Guido Gili (Univ. del Molise), Fabio Folgheraiter (Univ. Cattolica Milano), Michel Forsé (Cnrs, Parigi), Max Haller (Univ. Gratz, Austria), Jean-Claude Kaufmann (Univ. Sorbona, Parigi), Antonio Lucas (Univ. Complutense, Madrid), Andrea M. Maccarini (Univ. Padova), Gabriele Pollini (Univ. Trento), Douglas Porpora (Univ. Drexel Filadelfia, Usa), Riccardo Prandini (Univ. Bologna), Masamichi Sasaki (Univ. Tokyo, Giappone), Lester Salamon (Univ. Johns Hopkins, Baltimora, Usa), Ivan Svetlik (Univ. Lubiana, Slovenia), Gunther Teubner (Univ. Francoforte, Germania), Helmut Willke (Univ. Zepelin, Friedrichshafen, Germania).

La collana si propone di approfondire e sviluppare tematiche, sia generali che specifiche, concernenti la sociologia come «scienza della società», nei suoi vari aspetti e dimensioni, in particolare per quanto riguarda le sue applicazioni al vasto campo delle politiche sociali. La politica sociale è qui intesa come «momento riflessivo» della sociologia in quanto sapere teorico-pratico.

Sia nelle società cosiddette avanzate o complesse, sia nelle società cosiddette in via di sviluppo o «diverse», gli orientamenti a costruire una «società del benessere a dimensione umana» comportano connessioni sempre più significative fra sociologia e politica sociale, e indicano una tendenza storica che è al centro degli interessi scientifici della collana. Le analisi, sia teoriche sia empiriche, così come i processi di formazione e apprendimento, dipendono ogni giorno di più da relazioni strette fra momento interpretativo della realtà sociale e azione-intervento sociale. Per questo, la collana dà particolare rilievo ad un modo di intendere e praticare la sociologia come sistema di osservazione-diagnosi-guida relazionale dei processi sociali.

La collana si concentrerà soprattutto sui processi di mutamento e di innovazione sociale. Nel porre particolare attenzione alle fenomenologie sociali emergenti, essa intende non solo fornire interpretazioni e spiegazioni dei fatti sociali, in una prospettiva che non dimentica la dimensione storica dei problemi, ma anche riflessioni su esperienze e orientamenti di carattere operativo, nella consapevolezza che la sociologia, nonostante tutte le crisi periodiche, viene assumendo una valenza sempre maggiore come sapere fondamentale per orientarsi nel mondo contemporaneo. Per rispondere alle esigenze conoscitive, operative e formative, la collana si articola in tre sezioni: 1. Opere generali, 2. Ricerche, 3. Manuali e testi didattici.

La collana prevede per ciascun testo la valutazione preventiva di almeno due referee anonimi.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “informazioni” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

DAL VECCHIO AL NUOVO WELFARE

Percorsi di una morfogenesi

a cura di Ivo Colozzi

FRANCOANGELI

Il volume è stato stampato con il contributo dell' AIS, Sezione Politiche Sociali.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

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

Indice

1. Dal vecchio al nuovo welfare. Due proposte per favorire la transizione , di <i>Ivo Colozzi</i>	pag. 9
1. Come finanziare il nuovo welfare	» 9
2. L'approccio del <i>collective impact</i>	» 13
3. Conclusione	» 16
2. Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale , di <i>Pierpaolo Donati</i>	» 17
1. Il tema e le tesi	» 17
2. I fallimenti dell'assetto <i>lib-lab</i> e i rimedi proposti al suo interno	» 17
3. La cosiddetta "modernizzazione riflessiva" del welfare è un'alternativa?	» 23
4. La qualità sociale del welfare come prodotto di riflessività sociale	» 26
5. La de-mercificazione come compito di una società civile dotata di riflessività relazionale	» 30
3. I sistemi regionali di welfare in Italia , di <i>Giuseppe Moro e Giovanni Bertin</i>	» 37
1. Esiste un welfare italiano?	» 37
2. Una proposta di classificazione dei sistemi di welfare regionali in Italia	» 43
2.1. Differenze e similarità dei sistemi locali di welfare	» 44
2.2. Una tipologia dei sistemi di welfare regionali	» 48
3. I processi federalisti e il futuro dei welfare regionali	» 51

4. L'interesse delle politiche sociali per la cittadinanza attiva: quale partecipazione? , di <i>Alberto Merler, Maria Lucia Piga e Andrea Vargiu</i>	pag. 57
1. Uno sguardo di insieme: l'interesse delle politiche sociali	» 57
2. Attivare cittadinanza: dagli enunciati alle realizzazioni	» 66
3. Forme di cittadinanza attiva e pratiche della partecipazione	» 76
4. Principi di <i>accountability</i> e usi della valutazione	» 84
5. Sistemi integrati in comunità in costruzione , di <i>Francesco Lazzari e Luigi Gui</i>	» 93
1. Contraddizioni, sfide e nuovi assetti partecipativi nell'era delle crisi neoliberiste	» 93
2. Verso nuovi spazi di costruzione di comunità	» 98
3. Globalizzazione e saperi sociali tra sfide ed opportunità	» 102
4. Società servita	» 107
5. Comuni e comunità	» 110
6. Maieuti comunitari	» 112
6. Dieci anni di relazioni tra terzo settore e politiche sociali (2000-2010). Analisi e prospettive , di <i>Andrea Bassi e Sandro Stanzani</i>	» 119
1. Premessa	» 119
2. Percorsi di riflessione: 10 anni di dibattito teorico in Italia	» 120
2.1. Il dibattito degli ultimi 10 anni	» 122
2.2. In sintesi	» 129
3. Il quadro istituzionale: 10 anni per formalizzare e riformare la relazione tra attori pubblici e privati delle politiche sociali	» 130
3.1. Le riforme legislative	» 131
3.1.1. La IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987) – la fase dell'incrementalismo sconnesso	» 131
3.1.2. La X Legislatura (2 luglio 1987-2 febbraio 1992) – la fase della razionalizzazione selvaggia	» 132
3.1.3. La XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001) – la fase di istituzionalizzazione del sistema nazionale dei servizi sociali	» 133
3.1.4. La XIV Legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006) – tra federalismo e sussidiarietà	» 133
3.1.5. La XV Legislatura (28 aprile 2006-6 febbraio 2008) – un ritorno al passato?	» 134
3.2. Decentramento, sussidiarietà, federalismo	» 135
3.3. Nodi critici e prospettive	» 137

4. Libri bianchi, libri verdi e raccomandazioni	pag. 140
4.1. Libro verde e Libro bianco del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008-2009)	» 141
4.2. Libro verde del Forum del terzo settore (2010)	» 144
4.3. Atti di indirizzo, linee guida e raccomandazioni della Agenzia per il terzo settore (già Agenzia per le Onlus)	» 146
5. Conclusioni	» 148
7. “Una grande intuizione incompiuta”. Lo sguardo degli operatori sociali sulla 328, di Annamaria Campanini e Carla Facchini	» 151
1. Premessa	» 151
2. Il ruolo delle valutazioni degli operatori	» 153
3. L’impatto della 328 sulla condizione lavorativa degli assistenti sociali	» 155
4. Le valutazioni sui cambiamenti normativi degli ultimi dieci anni	» 157
5. Le valutazioni sulla 328	» 159
6. Considerazioni finali	» 171
Riferimenti bibliografici	» 175
Notizie sugli autori	» 187

1. Dal vecchio al nuovo welfare. Due proposte per favorire la transizione

di Ivo Colozzi

I contributi pubblicati in questo volume si concentrano su quel pezzo di nuovo welfare che si è realizzato in Italia negli ultimi dieci anni e che rappresenta una parte a mio parere significativa di ciò che da qualche tempo alcuni autorevoli studiosi hanno cominciato a definire “secondo welfare”¹, espressione forse non felicissima con cui, però, si è inteso sintetizzare una idea importante.

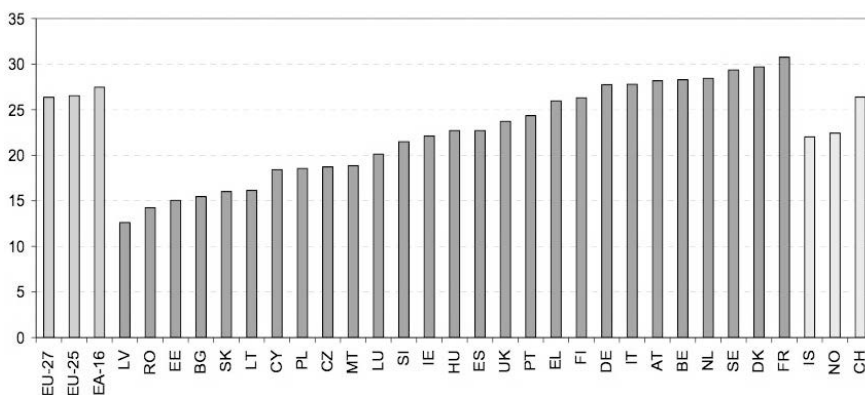
1. Come finanziare il nuovo welfare

La premessa della proposta sintetizzata nell’etichetta “secondo welfare” è, ovviamente, la crisi del welfare state tradizionale, cioè di quel sistema di forme obbligatorie di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell’esistenza nelle società modernizzate, vale a dire i rischi connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla disabilità, nonché le prestazioni e i servizi considerati “essenziali” per una sopravvivenza decorosa e per un’adeguata integrazione nella comunità. In tutti i paesi che lo avevano realizzato questo sistema è in crisi nel senso che gli stati non riescono più a coprire i costi connessi alle rapide trasformazioni della struttura demografica e dei bisogni sociali, in particolare sulla scia dei cosiddetti “nuovi rischi”: non autosufficienza, precarietà lavorativa, mancato sviluppo o obsolescenza del capitale umano, esclusione sociale,

¹ M. Ferrera, F. Maino, *Il “secondo welfare” in Italia: sfide e prospettive*, in «Italianieuropei», 3, 2011. Si veda anche il sito <http://secondowelfare.it/mt/progetto-secondo-welfare.html>.

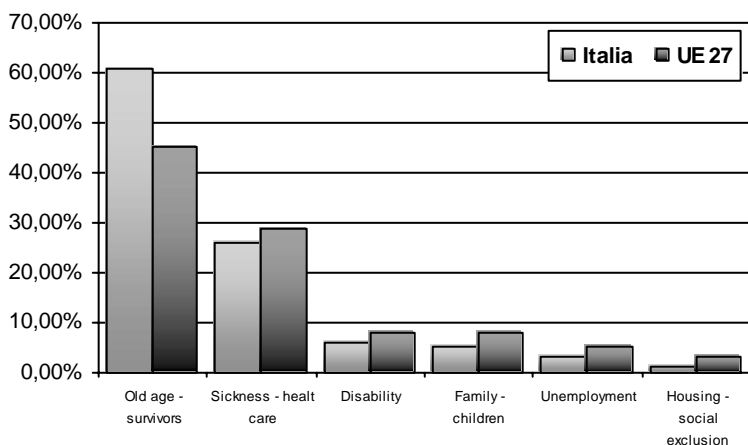
difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari. Sono, anzi, costretti a realizzare interventi di drastico contenimento della spesa pubblica, in generale, e della spesa sociale, in particolare, a causa del nuovo scenario economico internazionale che chiede loro non più solo di ridurre il disavanzo di bilancio, ma di arrivare in tempi brevi al pareggio. Ciò è particolarmente vero per l'Italia, caratterizzata da un debito pubblico elevatissimo, da un livello di pressione fiscale molto alto e iniquo (visto il tasso stimato di evasione fiscale) e da percentuali di crescita economica molto basse, che si avviano a diventare addirittura negative. In questo contesto non è realistico pensare che lo stato possa trovare risorse aggiuntive per finanziare risposte adeguate ai “nuovi rischi”, non essendo stato in grado negli ultimi dieci anni neanche di realizzare, se non in minima parte, quella “ricalibratura” della spesa sociale richiesta dall'Unione Europea con il lancio della strategia di Lisbona.

Fig. 1 – La spesa sociale dei paesi dell'Unione Europea, % del Pil, anno 2008 – Fonte: Eurostat



Come mostra la figura 1, la spesa sociale pubblica italiana è più o meno in linea con la media UE (circa il 26%) ma registra a tutt'oggi una spesa pensionistica ipertrofica e forti squilibri a sfavore di tutte le politiche del “nuovo welfare” (cfr. fig. 2).

Fig. 2 – La spesa sociale per settore in percentuale sulla spesa sociale totale. Confronto Italia-UE, anno 2008 – Fonte: Eurostat



Questa sostanziale continuità rappresenta per Ferrera una prova del sostanziale fallimento della “terza via” blairiana o del modello “lib-lab”². Il tentativo di mantenere lo schema del welfare state aumentandone l’efficienza gestionale grazie all’adozione di alcune logiche tipiche del mercato e a processi di “ricalibratura” interna dei capitoli di spesa, si è scontrato da una parte con le resistenze delle categorie tutelate e con la logica dei “diritti acquisiti”, dall’altra, specie nel nostro paese, con una amministrazione pubblica refrattaria a sostituire la logica burocratica con quella aziendalistica. In molti paesi è cambiato qualcosa di più, ma la struttura interna della spesa è rimasta molto simile a quella di dieci anni fa, e ciò per il nostro paese vale ancora di più. Di qui l’esigenza di aggiungere al “primo” welfare, che continuerà a garantire, almeno in parte e, comunque, in maniera meno “generosa”, i rischi tradizionali, un “secondo” welfare che porti risorse finanziarie aggiuntive per coprire i nuovi rischi. I soggetti che sono chiamati a fornire queste nuove risorse sono le famiglie, le imprese, i sindacati, le organizzazioni di terzo settore, le fondazioni bancarie, cui si dovrebbero aggiungere gli enti locali territoriali attraverso l’istituzione di tasse di scopo concordate con i rispettivi cittadini. Si tratta, come di vede, di quei soggetti di società civile che, assieme alle istituzioni locali, già in questi ultimi decenni hanno dato vita a quei welfare mix territoriali o a

² Si veda sul tema il cap. di P. Donati in questo volume e la bibliografia cui rimanda.

quelle forme di welfare societario/comunitario che questo libro in parte documenta, specie per riferimento all'attuazione della L. n. 382/2000 di riforma del sistema integrato dei servizi. Gran parte delle risorse con cui si è dato vita ai diversi modelli di welfare locale o comunitario fino ad ora sono state pubbliche. Chi oggi sostiene la proposta del "secondo welfare" dice che per il futuro non ci si può accontentare di queste risorse che, realisticamente, diminuiranno ulteriormente. Bisogna che si aggiungano nuove risorse che esistono, visti i livelli ancora elevati di risparmio delle famiglie italiane, ma che al momento non vengono impiegate per produrre tutele e servizi di welfare in alcuni casi perché non esiste una normativa che consenta, regolamenti e premi questi impieghi con opportuni incentivi anche fiscali, per altro verso perché sono mancate del tutto azioni adeguate di informazione sulle possibilità già esistenti (si veda, ad es., la mancata informazione sull'importanza della previdenza integrativa) e di valorizzazione e sostegno della cultura della solidarietà espressa dalle iniziative di terzo settore. È significativo, ad esempio, che non volendo aumentare ulteriormente la spesa sociale e introdurre una tassa di scopo, il problema della crescita della non autosufficienza sia stato "risolto" in Italia costringendo centinaia di migliaia di famiglie a trasformarsi in piccole imprese che assumono una o più badanti, spesso in modo irregolare, senza valorizzare minimamente la cultura e la tradizione della mutualità, ancora viva e vitale nel terzo settore. Il risultato è che l'assistenza agli anziani non autosufficienti comporta un trasferimento di ricchezza dal nostro paese verso l'estero, impoverendo l'economia nazionale.

In sostanza con l'etichetta "secondo welfare" siamo richiamati a riflettere anche sulla dimensione finanziaria del welfare comunitario e non solo, come si è fatto prevalentemente fino ad ora, specie in ambito sociologico e di politica sociale, sugli aspetti culturali, relazionali ed organizzativi delle sperimentazioni locali. Credo che il richiamo sia importante e che vada colto favorendo una ancor maggiore interdisciplinarietà degli studi e delle ricerche di politica sociale. Ciò non toglie che da sociologi la nostra attenzione vada principalmente destinata a riflettere (è il verbo da cui deriva il sostantivo riflessività) su quali possano essere i modelli più efficienti ed efficaci di interazione tra gli attori del welfare comunitario, a partire dai risultati delle ricerche valutative sulle esperienze di innovazione in corso. In questa prospettiva mi permetto di segnalare un'altra proposta che mi pare meriti di essere approfondita e messa alla prova anche in Italia.

2. L'approccio del *collective impact*

Si tratta di una proposta di tipo metodologico che è stata definita *collective impact*³. Con l'espressione "iniziative di impatto collettivo" gli autori intendono «impegni a lungo termine da parte di un gruppo di attori importanti provenienti da diversi settori per un programma comune finalizzato a risolvere un problema sociale specifico. Le loro azioni sono supportate da un sistema di misurazione condiviso, da attività che si rafforzano reciprocamente, da una comunicazione continua, e sono gestite da una organizzazione di sostegno indipendente» (p. 39).

Questo tipo di iniziative viene distinto da altre forme di intervento e collaborazione che compaiono spesso nei nostri discorsi e articoli.

La prima, tipicamente americana, è definita *funder collaboratives* (collaborazione tra finanziatori). Si riferisce a gruppi di finanziatori interessati a sostenere lo stesso problema, che mettono in comune le loro risorse. Di solito, i partecipanti non adottano un piano di azione generale basato sulle evidenze (o sulle "buone pratiche") o un sistema di misurazione condiviso, non si impegnano in attività differenziate, al di là di firmare assegni, né coinvolgono le parti interessate (gli *stakeholders*) di altri settori.

La seconda forma è la partnership pubblico-privato, molto più presente nel nostro paese. Questa forma di intervento si caratterizza, per gli autori, nel modo seguente: sono partenariati tra governo e organizzazioni private, più spesso di privato sociale, creati per fornire specifici servizi o benefici. Questi sono spesso considerati in modo restrittivo e di solito non coinvolgono l'intera serie di attori che influenzano il problema, ma una singola organizzazione.

Vengono definite "iniziative multi-stakeholder" le iniziative volontarie intorno ad un tema comune realizzate da una molteplicità di attori (ad es. imprese, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali ecc.). Tipicamente, queste iniziative sono prive di qualsiasi misura condivisa di impatto e mancano dell'infrastruttura di supporto necessaria a forgiare un vero allineamento degli sforzi e a render conto dei risultati.

Una ulteriore forma è rappresentata dalle reti sociali o del settore sociale. Sono quelle collaborazioni fra gruppi di individui o di organizzazioni collegate in modo fluido attraverso relazioni intenzionali, formali o informali. La collaborazione è generalmente ad hoc, e più spesso l'accento è po-

³ J. Kania, M. Kramer, *Collective Impact*, in «Stanford social innovation review», 33, Winter 2011, pp. 35-41.

sto sulla condivisione delle informazioni e su azioni mirate di breve termine, piuttosto che su una iniziativa permanente e strutturata. Tutti i tipi di collaborazione elencati rappresentano tentativi positivi di uscire dalla logica individualistica, che Kania e Kramer chiamano *isolated impact*, che ha caratterizzato in maniera peculiare non solo il modello tradizionale di welfare state, che assegnava solo al pubblico la capacità di affrontare e risolvere i problemi sociali, ma che continua a caratterizzare molte organizzazioni di terzo settore, convinte di rappresentare da sole la soluzione al problema cui dedicano le loro attività. Vorrei, anzi, sottolineare che molti degli approcci con cui recentemente si è tentato di aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi e degli interventi gestiti sia dal pubblico che dalle organizzazioni non profit hanno paradossalmente rafforzato questa logica individualistica, orientando gli sforzi delle organizzazioni verso un miglioramento delle proprie performance organizzative, nella convinzione che da queste potesse derivare un miglioramento significativo dei risultati, sia in termini di *output* che di *outcome*. Mi riferisco, ad esempio, al diffondersi di modelli procedurali di valutazione della qualità come condizioni per ottenere l'accreditamento o per competere per l'assegnazione di bandi di servizi. Contemporaneamente è sempre più chiaro che nell'attuale società complessa le iniziative isolate non sono il modo migliore per risolvere molti problemi sociali. Non solo nel senso che nessuna singola organizzazione di privato sociale può rispondere in modo adeguato ed esaustivo a problemi che sono sempre più sfaccettati (multidimensionali) e diffusi, ma anche nel senso che la loro possibile soluzione richiede la cooperazione, oltre che tra le organizzazioni di privato sociale, con le istituzioni pubbliche e con le imprese di mercato⁴. Questa consapevolezza si è fatta strada in questi anni, come documentano i tentativi di cui i saggi qui raccolti rendono conto. Ma, mi pare, in modo ancora confuso o non riflessivo. Passare dall'approccio individualistico al *collective impact*, infatti, non implica solo la creazione di relazioni tra le organizzazioni o la costruzione di forme di partnership tra pubblico e privato. Richiede l'acquisizione e la messa in opera di una specifica metodologia che di seguito intendo brevemente presentare.

1. **Una agenda comune.** Il *collective impact* richiede a tutti i partecipanti una visione condivisa del cambiamento, che comprende una lettura

⁴ Kania e Kramer definiscono *adaptive problems* i problemi complessi le cui soluzioni non sono note, contrapponendoli ai *technica problems* che sono problemi ben definiti e la cui soluzione è nota in partenza. Esempi di problemi *adaptive* sono la riforma dei sistemi di istruzione, il recupero di ambienti degradati o il miglioramento del livello di salute di una comunità.

ra/interpretazione comune del problema e un approccio congiunto alla sua soluzione attraverso azioni concordate. Ciò che apparentemente sembra ovvio, ad una osservazione più attenta spesso non risulta tale. Molte organizzazioni che lavorano sullo stesso problema ne hanno una visione leggermente differenziata, così come spesso è diverso l'obiettivo che si prefiggono. Queste differenze, che non emergono quando le organizzazioni lavorano separatamente, possono in breve rompere le reti di collaborazione e minare gli sforzi congiunti. L'impatto collettivo esige che queste differenze siano discusse e risolte. Ciò non significa che tutti i partecipanti debbano essere d'accordo su tutti gli aspetti del problema, ma che si condividano gli obiettivi principali dell'iniziativa di impatto collettivo nel suo insieme.

2. Sistemi di misurazione condivisi. Si tratta di un passaggio essenziale, particolarmente difficile da realizzare nel nostro paese dove manca una cultura della misurazione. Senza un accordo sul modo o i modi per misurare e rendicontare il successo di una iniziativa, però, diventa illusorio anche l'accordo sull'agenda comune. Raccogliere dati e misurare con regolarità i risultati sulla base di una lista essenziale di indicatori a livello della comunità e in riferimento a tutte le organizzazioni che partecipano al progetto non solo assicura che gli sforzi di tutti rimangano allineati, ma abilita i partecipanti a render conto reciprocamente delle proprie azioni e ad imparare dai rispettivi successi o fallimenti.

3. Azioni di mutuo rinforzo. Non tutti i partecipanti ad un progetto devono fare la stessa cosa. Anzi, è fondamentale che ciascuna organizzazione realizzi ciò che sa fare meglio. Ma è fondamentale che ciascuna attività sia coordinata con quelle degli altri soggetti in modo che si sussidino reciprocamente all'interno di un piano che le rende organiche e complementari.

4. Comunicazione continua. Creare relazioni di fiducia, quindi capitale sociale, tra le organizzazioni di privato sociale e tra di esse e le agenzie pubbliche è una sfida che richiede tempo e dialogo. È attraverso la comunicazione che ciascun attore può rendersi conto del fatto che i suoi interessi sono considerati in modo equo e che le decisioni vengono prese in base a ragioni oggettive, che sembrano rappresentare le migliori soluzioni al problema, e non in base a favoritismi o a pregiudizi.

5. Organizzazioni di supporto. Costruire e gestire un intervento complesso di impatto collettivo implica la creazione di una organizzazione specifica dotata di uno staff con altrettanto specifiche competenze che faccia da sostegno all'intero progetto. Secondo gli autori, le funzioni principali di una organizzazione di supporto riguardano soprattutto la progettazione, la raccolta dati e la gestione degli aspetti logistici e amministrativi.

La ragione per cui è necessario accettare questa prospettiva, che in Italia appare eccessivamente onerosa o addirittura stravagante, è che il coordinamento chiede tempo, un tempo che nessuna delle organizzazioni che partecipano ha a disposizione. L'esperienza insegna, però, che senza una infrastruttura di supporto la collaborazione rimane fragile e molto spesso non regge, finendo per produrre importanti fallimenti.

Una organizzazione del tipo indicato potrebbe essere rappresentata nel nostro paese dalle "fondazioni di comunità", che già esistono, ma al momento si concepiscono ed agiscono solo come ambiti di raccolta delle rendicontazioni prodotte dagli enti non profit per documentare quanto di bene hanno saputo realizzare per la loro comunità di riferimento, al fine di favorire un modo più informato e consapevole di filantropia. La direzione indicata mi sembra possa rappresentare uno sviluppo di questo ruolo che non solo non snaturerebbe l'intuizione che le ha fatte sorgere, ma probabilmente ne rappresenterebbe un coerente compimento.

3. Conclusione

In sintesi, quello che urge è che le tante sperimentazioni e parziali innovazioni che hanno caratterizzato il primo decennio del nuovo secolo producano finalmente un processo di morfogenesi che ci porti oltre il modello ormai obsoleto del welfare state. Non basta, però, dire che una cosa serve perché questa si realizzi. Da sociologi dobbiamo essere in grado di leggere i segnali attraverso cui gli agenti e gli attori sociali esprimono i loro desideri, le loro aspirazioni e le loro intenzioni. È questo che gli iscritti alla sezione Politica sociale dell'AIS hanno fatto in questi anni, come cerca di documentare questo libro, ed è questo quello che intendono fare nei prossimi anni.

2. Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale

di Pierpaolo Donati

1. Il tema e le tesi

Gli attuali regimi di welfare in Europa si ispirano a modelli di tipo *lib-lab* che vanno incontro a crescenti fallimenti. Per rimediare a tali fallimenti si inventano nuove linee di politica sociale, come l'idea del "secondo welfare" e la cosiddetta "modernizzazione riflessiva". Queste linee di politica sociale, a mio avviso, rappresentano soltanto dei travestimenti dell'assetto *lib-lab* che non modificano la sua filosofia di fondo. Le attuali politiche sociali non sono un'alternativa ai regimi *lib-lab*, ma piuttosto ne costituiscono una riformulazione in condizioni di crisi economica e di maggiori incertezze sul presente e sul futuro del benessere sociale.

In questo contributo, sostengo che gli attuali regimi di welfare si trovano in una condizione di "morfogenesi bloccata", da cui si esce solo attraverso un cambio di paradigma. Al centro di questo paradigma c'è l'esigenza di una teoria della riflessività sociale che sia adeguata a sostenere una prospettiva relazionale delle politiche sociali. Si tratta di vedere la qualità sociale del welfare come prodotto di riflessività sociale. Mi propongo di illustrare il senso e la configurazione di una prospettiva, teorica e operativa, che conferisce alle politiche sociali il compito di de-mercificare il welfare come progetto di una società civile dotata di riflessività relazionale.

2. I fallimenti dell'assetto *lib-lab* e i rimedi proposti al suo interno

2.1. Debbo dare per conosciuta la letteratura che, negli ultimi anni, ha chiaramente mostrato la crisi dei sistemi di welfare in Europa, evidenziando

i crescenti fallimenti dei modelli *lib-lab* che cercano di implementare il *master plan* dell'Europa.

A fronte di tali fallimenti, emergono nuove proposte in configurazione delle politiche sociali. In Italia si parla di “secondo welfare” e all'estero di “modernizzazione riflessiva”.

Vorrei spendere qualche parola sul cosiddetto “secondo welfare”, dizione utilizzata da autori come Maurizio Ferrera e dopo di lui da Ugo Ascoli, per poi concentrarmi sul dibattito, certamente più interessante, della modernizzazione riflessiva.

Con il termine “secondo welfare” questi autori intendono che, «per il welfare serve più spesa dei privati» (Ferrera, *Corsera* 10 giugno 2010). L'idea di fondo è la seguente: fare oggi spazio al secondo welfare non significa giocare per un arretramento dello Stato, svalutandone o erodendone le realizzazioni in campo sociale. Vuol dire sperimentare nuove forme di protezione in una fase storica in cui (a dispetto della crisi, che prima o poi terminerà) «la condizione economica di molte famiglie consente di cercare un nuovo equilibrio fra prestazioni offerte e finanziate dalla collettività e contributo degli individui e delle loro associazioni». Non è una citazione blairiana. Lo diceva già trent'anni fa il grande sociologo tedesco Ralph Dahrendorf, sostenitore di un progetto di modernizzazione volto a rafforzare ed accrescere le chance di vita dei cittadini europei, assicurando loro non solo equità, ma anche nuove libertà. Dahrendorf è stato infatti il campione dell'ideologia *lib-lab*.

In altri termini, in presenza di crescenti deficit di intervento statale, si dovrebbe sviluppare un welfare maggiormente sostenuto, pagato e organizzato dai privati, senza con ciò abbandonare il ruolo dello Stato, chiamato a garantire l'equità della distribuzione e redistribuzione dei benefici. Dovrebbero essere le persone e le famiglie a farsi le assicurazioni per le casualità della vita, per i servizi sociali e sanitari, per la previdenza sociale, mentre lo Stato dovrebbe garantire i livelli essenziali. Dovrebbero essere le imprese a organizzare il welfare aziendale per i dipendenti, onde fornire loro un livello di benessere che vada oltre la soglia garantita dallo Stato. Dovrebbero essere tutte le realtà di società civile, dalle organizzazioni di terzo settore alle fondazioni ex bancarie, a darsi da fare per produrre servizi culturali, sociali, assistenziali, sanitari, e così via.

La dizione “secondo welfare” risulta quindi una ennesima variante dell'assetto *lib-lab*, questa volta giocato dando più peso al lato liberale (*lib*) anziché all'intervento diretto dello Stato (*lab*). Un ulteriore travestimento di quell'ideologia che mescola liberalismo e socialismo, di cui Dahrendorf è stato un campione. Desta una certa meraviglia che qualcuno lo interpreti

come forma di sussidiarietà, e in specifico quella orizzontale (con riferimento all'ultimo comma dell'art. 118 del nuovo titolo V della Costituzione italiana). A mio avviso, l'idea del "secondo welfare" non realizza alcuna sussidiarietà, semplicemente spinge dal lato *lib* delle *provisions* di mercato nella speranza che prima o poi lo Stato possa tradurle in misure *lab* (*entitlements* di cittadinanza).

La confusione è grande sotto il cielo. L'idea del "secondo welfare" (perché "secondo"?) come stampella del "primo welfare", quello statale, appare vecchia e incapace di risolvere il problema di fondo delle società contemporanee, che è quello di avere una società civile vitale in sinergia con istituzioni pubbliche che non operino con l'ideologia della redistribuzione, ma secondo il principio di sussidiarietà.

2.2. Assai più complessa e *challenging* è la tesi della modernizzazione riflessiva, cioè l'idea che le politiche sociali dovrebbero farsi politiche "riflessive".

Per comprendere che cosa ciò significhi e farne una valutazione, debbo prendere le mosse dalla osservazione sociologica secondo cui il modello *lib-lab* è destinato al fallimento perché è un assetto di "morfogenesi bloccata" (*bound*). È importante capire che cosa ciò significhi.

Il modello *lib-lab* di politica sociale e di welfare non è morfostatico. È un modello che produce continuamente innovazione, cioè morfogenesi, in quanto non si limita a riprodurre le strutture socioculturali esistenti, ma consente alle interazioni sociali fra gli attori di modificarle. Se ciò non accadesse, non si tratterebbe di un processo di modernizzazione.

Per esempio, molte politiche sociali di sostegno alle responsabilità familiari e all'uguaglianza di gender hanno permesso agli attori in gioco, attraverso le loro interazioni, di modificare le forme di intervento di welfare concependole non più come "sostegni ai carichi familiari", ma come servizi di conciliazione e articolazione sussidiaria tra lavoro e famiglia. In questo modo, la politica sociale *lib-lab* ha preso atto dei cambiamenti delle strutture familiari su cui il primo welfare state si reggeva, così come ha contribuito a modificarle. Ma la generazione di nuove forme di welfare (per es. welfare aziendale, *corporate family responsibility*, *peer production* ecc.) e di nuove forme familiari (famiglie a doppia carriera, famiglie monogenitoriali, comunità familiari allargate ecc.) è rimasta invilupata su se stessa, bloccandosi o fratturandosi.

Il punto che voglio sottolineare è il seguente: le nuove forme di intervento sociale non modificano il sistema di welfare come tale, il quale continua ad essere basato sulla distinzione-guida precedente, cioè quella di da-