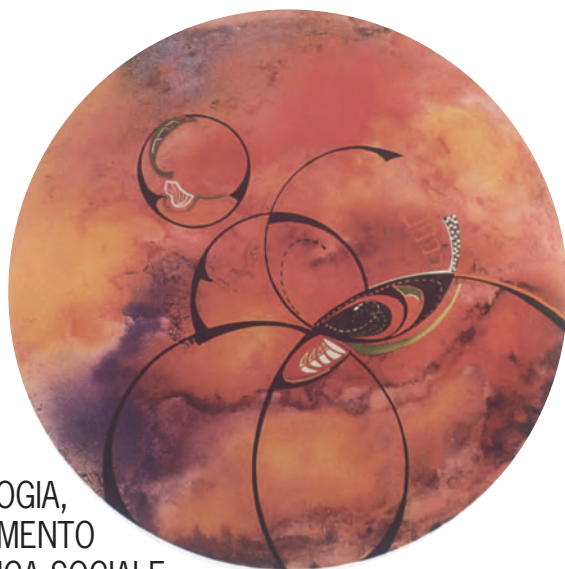


---

Fabio Ferrucci

# CAPITALE SOCIALE E PARTNERSHIP TRA PUBBLICO, PRIVATO E TERZO SETTORE

Vol. II Il caso delle fondazioni  
di comunità



SOCIOLOGIA,  
CAMBIAMENTO  
E POLITICA SOCIALE

*Collana diretta da*  
**Pierpaolo Donati**

---

**FRANCOANGELI**

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

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](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Fabio Ferrucci

**CAPITALE SOCIALE  
E PARTNERSHIP  
TRA PUBBLICO, PRIVATO  
E TERZO SETTORE**

Vol. II Il caso delle fondazioni  
di comunità

**FRANCOANGELI**

Il presente volume e il volume I, *Casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia*, presentano i risultati della ricerca Prin-Cofin “Reti emergenti di welfare societario tra pubblico, privato e terzo settore”, cofinanziata dal Miur nell’ambito dei programmi di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale per gli anni 2005-2007.

Alla ricerca hanno partecipato l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (coordinatore nazionale e locale prof.ssa Giovanna Rossi) e l’Università degli Studi del Molise (coordinatore locale prof. Fabio Ferrucci).

In particolare, nel volume I sono illustrati i risultati dell’indagine dal titolo “Bisogni familiari e servizi alla persona: buone pratiche di reticolarità tra pubblico, privato e terzo settore” condotta dall’Unità locale del Dipartimento di Sociologia dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (coordinatore locale prof.ssa Giovanna Rossi); nel volume II sono riportati i risultati della ricerca dal titolo “Terzo settore e nuove forme di partnership per lo sviluppo del welfare societario: il ruolo delle fondazioni comunitarie” condotta dall’Unità locale dell’Università degli Studi del Molise (coordinatore locale prof. Fabio Ferrucci).

Il volume è stato pubblicato con il contributo finanziario del Miur del 2005-2007.

In copertina: Ermete Rigon, *Interrelazione*, chine e tempere su tela, 1984;  
per gentile concessione dell’autore

Copyright © 2010 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](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Introduzione</b>	pag.	9
<b>1. Welfare societario e nuove forme di solidarietà: scenari e attori dell'incerta transizione</b>	»	15
1.1. Gestire le differenze: nuove sfide e vecchi modelli di welfare	»	16
1.2. Forme plurali della solidarietà: la prospettiva del welfare societario	»	20
1.3. «Sono forse io il custode di mio fratello?». Il welfare societario in cerca di attori	»	24
1.4. Ripartire dalla comunità nell'epoca della modernizzazione riflessiva?	»	32
1.5. Terzo settore e welfare societario in Italia	»	40
1.6. Dall' <i>homo civicus</i> all' <i>homo reciprocus</i>	»	45
1.7. Lo scenario attuale e l'ipotesi di fondo della ricerca	»	50
<b>2. Le fondazioni di comunità: nuovi attori del welfare locale</b>	»	54
2.1. La diffusione delle fondazioni di comunità in Italia	»	56
2.2. <i>Mission</i> , funzioni e pratiche operative delle fondazioni di comunità	»	57
2.3. Quale ruolo per le fondazioni di comunità?	»	72
2.4. Fondazioni di comunità e capitale sociale	»	77
2.5. Le fondazioni di comunità come intermediari fiduciari	»	86
2.6. «Attrattori strani». Fondazioni di comunità e cultura del dono	»	93

<b>3. Partnership e capitale sociale: i concetti e il disegno della ricerca</b>	»	100
3.1. Le ipotesi guida della ricerca	»	101
3.2. La partnership: da espediente retorico a oggetto di studio	»	104
3.3. Tra network e organizzazione: come definire una partnership?	»	109
3.4. La partnership come soggetto generativo di capitale sociale	»	119
3.5. La metodologia della ricerca e i suoi limiti	»	129
<b>4. Una partnership sociale “incompiuta”: la Sovvenzione Globale CRES</b>	»	135
4.1. Presentazione del caso	»	135
4.2. La genesi della partnership sociale CRES e la sua fase iniziale	»	151
4.3. La fase di sviluppo della partnership sociale	»	161
4.4. Un bilancio della partnership sociale CRES	»	178
4.5. Un’ipotesi interpretativa	»	181
<b>5. La partnership sociale Intessere: dal “walking together” al “working together”</b>	»	185
5.1. Presentazione del caso	»	185
5.2. La genesi della partnership e la sua fase iniziale	»	190
5.3. L’implementazione della PS Intessere e la generazione di capitale sociale	»	206
5.4. La fase attuale e l’impatto della PS sulla comunità locale	»	216
5.5. Un’ipotesi interpretativa	»	224
<b>Conclusioni. Nuove prospettive di azione per le fondazioni di comunità: tra cultura del dono e cultura associazionale</b>	»	229
<b>Appendice</b>	»	245
<b>Bibliografia di riferimento</b>	»	257

*A mio padre*





## *Introduzione*

L'espressione "crisi del welfare" risulta familiare a molti, tanto è entrata a far parte del senso comune. Da più di un trentennio, essa è impiegata nella letteratura scientifica e nel dibattito pubblico per sintetizzare i problemi che attanagliano i sistemi di protezione sociale dei paesi occidentali. L'attenzione si è focalizzata sul venir meno delle premesse che, fino a metà degli anni Settanta, erano alla base del funzionamento di tali sistemi. In particolare, ci è concentrati sul venir meno delle loro premesse economiche (crescita economica, società industriale), e di quelle politico-istituzionali (centralità dello Stato-nazione); sul mutamento dell'ambiente sociale esterno (strutture demografiche equilibrate, stabilità delle strutture familiari e della divisione dei ruoli di genere al loro interno), e sull'effetto socio-culturale prodotto dalle prestazioni erogate dallo stato sociale, la cosiddetta «rivoluzione delle aspettative crescenti» (Inglehart 1983).

Nel corso degli anni Novanta, i paesi europei hanno varato delle riforme tese a modificare i precedenti assetti istituzionali dei sistemi di welfare. Il processo di cambiamento che ne è scaturito non è di facile interpretazione, dal momento che i confini tra la fase di crisi e la fase di riforma sono più labili e sfumati di quanto lo fossero in passato. Alcuni studiosi lo hanno definito con il termine «ricalibratura» (Ferrera e Hemerijk 2002).

Anche i confini del welfare italiano sono da tempo in movimento; ma la transizione verso nuove configurazioni appare più incerta, confusa. Di certo, il coinvolgimento delle organizzazioni di terzo settore nell'erogazione dei servizi di welfare ha attenuato la rigida separazione dei ruoli fra attori pubblici e privati. Tuttavia, il passaggio a una nuova configurazione di welfare, da molti auspicata a parole, viene poi spesso disattesa all'atto pratico da quelli che ne dovrebbero essere i principali protagonisti. I *policy makers* – assorti nel mantra delle riforme istituzionali e della ripartizione delle competenze fra i diversi livelli di governo – si concentrano quasi esclusi-

vamente sui temi della sussidiarietà verticale perdendo di vista l'attuazione della sussidiarietà orizzontale. Mentre la pluralizzazione degli attori delle politiche sociali negli altri Paesi europei ha già prodotto una differenziazione e una maggiore articolazione delle modalità di promozione del benessere, in Italia, ancora oggi, l'espressione welfare plurale cela un quadro contraddistinto dalla frammentazione delle competenze e degli interventi in materia. Più che di un *welfare mix*, il nostro presenta i tratti di un *welfare patch*.

Insomma, a decenni di distanza dal manifestarsi della crisi, nonostante le riforme introdotte nei vari comparti, ancora non è chiaro dove sia diretta la ricalibratura del nostro sistema di welfare.

Nel frattempo sono emersi nuovi fenomeni sociali e arrangiamenti che hanno introdotto nel dibattito sul futuro del welfare ulteriori concetti. Alcuni, come ad esempio "terzo settore", identificano già da tempo l'esperienza di milioni di persone che, individualmente o mediante la partecipazione a forme organizzative private, si impegnano nella promozione del benessere mediante la produzione di beni e servizi di interesse sociale. Altri, ed è il caso del "capitale sociale", una volta usciti dalla ristretta cerchia accademica, hanno destato l'interesse dei *policy makers* i quali confidano in questa risorsa per garantire un livello accettabile di coesione in contesti pervasi da processi di differenziazione e individualizzazione (Key e Johnston 2007). Una sorte analoga è toccata al termine "partnership", nel quale molti ravvisano una valida modalità organizzativa mediante la quale stabilire rapporti di collaborazione fra soggetti pubblici e privati per la produzione di beni e servizi. A differenza delle attuali forme contrattuali esistenti, e delle loro declinazioni tecniche – in cui generalmente l'attore pubblico specifica la natura del problema, il tipo di soluzione e di servizio che il privato è tenuto a fornire – la partnership implica una collaborazione strategica fra diversi attori e la reciproca interdipendenza delle loro azioni fin dalle fasi iniziali dell'attività. In una partnership, le decisioni riguardanti la definizione del problema per cui è stata istituita, le soluzioni praticabili e i servizi che si intendono realizzare sono l'esito di un processo decisionale condiviso. La partnership avrebbe dunque il merito di produrre un "valore aggiunto" rispetto al mero rapporto contrattuale, non quantificabile in termini di efficacia e di efficienza.

La diffusione delle partnership è un indicatore dello spostamento dei confini fra pubblico e privato in atto all'interno della società. La mobilità di tali confini assume una particolare rilevanza per quanto concerne il presente e il futuro della *governance* dei sistemi di welfare. Gli Stati Uniti, ad esempio, si accingono ad estendere la copertura sanitaria alla quasi totalità della popolazione, trasferendo compiti e funzioni che prima erano svolti principalmente da attori privati (for profit e non profit) ad attori pubblici. In Europa, i tradizionali sistemi universalistici e occupazionali, caratterizzati

da una più o meno forte presenza degli attori pubblico-statuali, già da tempo hanno assegnato a tali soggetti l'erogazione dei servizi.

Alcuni ritengono che la partnership sia l'ennesimo "sogno infranto", l'ennesima promessa mancata. In realtà, la ricerca su questo fenomeno è ancora agli inizi. Nonostante la significativa mole di studi teorici condotti da molteplici prospettive disciplinari, non disponiamo né di una definizione consolidata del concetto né di una esauriente classificazione delle forme che assume il fenomeno.

In questa sede presentiamo i risultati di una ricerca condotta nell'ambito di un progetto nazionale cui hanno partecipato l'Università Cattolica del S. Cuore di Milano e l'Università del Molise. Con tale ricerca si è inteso verificare se, e in che misura, il valore aggiunto prodotto da specifiche forme di partnership – le partnership sociali – sia identificabile con il capitale sociale<sup>1</sup>. In particolare, l'Unità di ricerca dell'Università del Molise si è interessata delle fondazioni di comunità, con l'obiettivo di appurare se, mediante la partecipazione o promozione di partenariati, queste nuove forme organizzative del terzo settore generano e/o valorizzano il capitale sociale della comunità locale in cui operano. Se tali partenariati si dimostrassero capaci di generare, valorizzare e, soprattutto, fare circolare nelle varie sfere sociali (stato, mercato e società civile) quelle risorse fiduciarie che ne influenzano positivamente le performance, essi potrebbero diventare uno strumento importante per favorire la transizione a nuove configurazioni di welfare.

La presentazione e la discussione dei risultati della ricerca si collocano all'interno di un quadro argomentativo più ampio. Il nostro ragionamento si svilupperà seguendo il seguente percorso. Nel primo capitolo, prendendo le mosse dalle sfide che i processi di differenziazione sociale pongono ai sistemi di welfare, ci soffermeremo su quelli che, a nostro avviso, sono i tratti qualificanti di una specifica configurazione di welfare – definita da diversi studiosi con l'espressione «welfare societario» – e sulle condizioni che potrebbero favorire la transizione verso un simile assetto. L'incertezza che attualmente la connota è soltanto in parte imputabile all'inerzia istituzionale. Riteniamo infatti che l'emergere di nuove forme di solidarietà incontri qualche ostacolo anche tra le fila dei protagonisti designati. Proporremo quindi un'analisi del "profilo" dell'attore sociale contemporaneo, dei tratti distintivi che caratterizzano le attuali comunità locali e del ruolo che le forme organizzative della società civile assumono in questa fase di ricalibratura, per mostrare come la difficile transizione al modello societario di welfare derivi anche da una debolezza culturale interna al terzo settore. Tale debolezza si manifesta anche nell'incompiuta "mutazione antropologi-

---

<sup>1</sup> I risultati della ricerca realizzata dall'Università Cattolica del S. Cuore di Milano, relativi ai casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia, sono stati pubblicati in Rossi e Bocca-cin (2008).

ca”, dall’*homo civicus* all’*homo reciprocus*, che proprio il terzo settore dovrebbe realizzare.

Nel secondo capitolo presenteremo le ragioni che ci hanno condotto a identificare nelle fondazioni di comunità dei potenziali attori chiave nello sviluppo del welfare societario a livello locale. Rispetto agli studi finora condotti, tesi a mettere in luce la rilevanza che il capitale sociale ha avuto nello sviluppo delle fondazioni di comunità, noi intendiamo esplorare tale nesso in direzione opposta. Avanziamo infatti l’ipotesi che la funzione delle fondazioni di comunità non sia tanto quella di intermediari creditizi bensì di intermediari fiduciari. A nostro avviso, attivando forme di scambio generalizzato, queste organizzazioni filantropiche potrebbero creare le condizioni perché si generi (o si valorizzi ulteriormente) il capitale sociale della comunità locale. L’agire sociale delle fondazioni di comunità verrà quindi interpretato alla luce di due distinti approcci: la teoria del capitale sociale di J. Coleman e l’approccio sociologico al dono di J. Godbout, per verificare quale dei due fornisca la spiegazione più esaustiva all’ipotesi da noi formulata.

Il terzo capitolo sarà dedicato alla presentazione delle ipotesi guida della ricerca, dei concetti di partnership sociale e di capitale sociale che sono stati impiegati e del modo in cui sono stati operazionalizzati, assumendo come *framework* di riferimento l’approccio elaborato dalla sociologia relazionale. Inoltre, si darà conto della metodologia seguita per la conduzione della ricerca empirica e degli strumenti utilizzati per la raccolta dei dati. A tale proposito anticipiamo al lettore la duplice peculiarità dell’indagine da noi realizzata e al tempo stesso anche il suo limite rispetto all’obiettivo iniziale. La prima particolarità consiste nell’adozione di una metodologia di tipo qualitativo per lo studio del capitale sociale. Solitamente, ci si avvale di metodologie quantitative molto sofisticate, come ad esempio le diverse metodiche di analisi delle reti, le quali hanno fatto avanzare notevolmente la conoscenza delle dimensioni strutturali del capitale sociale. Tuttavia, riteniamo che ciò abbia messo in secondo piano gli aspetti normativi e culturali del fenomeno. I network generativi di capitale sociale non sono riducibili a mere “connessioni”, sono bensì delle relazioni sociali a tutti gli effetti. Possiedono, cioè, un carattere multidimensionale, in cui varie componenti si trovano in un rapporto di interdipendenza reciproca. Pertanto, le componenti culturali e normative connotano la qualità delle relazioni instaurate fra i partner, sia a livello interpersonale e sia a livello interorganizzativo, e dunque “qualificano” il capitale sociale stesso. Tali dimensioni spesso sfuggono alle sole misure quantitative. La seconda peculiarità ha a che fare con il disegno della ricerca, che è stato concepito con l’obiettivo di mettere in luce il processo generativo del capitale sociale. Il fattore temporale è infatti rilevante per l’emergere e il consolidarsi delle norme fiduciarie e di un complesso simbolico interorganizzativo minimamente condiviso. Per quanto la ricostruzione dello sviluppo temporale sia stata effettuata a posteriori,

essa copre un arco temporale sufficiente a rilevare i cambiamenti intercorsi nelle partnership da noi studiate.

Veniamo ai suoi limiti. La ricerca si è sviluppata in maniera differente da come era stata pianificata in origine. L'indagine di sfondo ha infatti evidenziato l'esiguo numero di esperienze di partnership che coinvolgevano le fondazioni di comunità assieme a soggetti istituzionali pubblici e privati for profit. Una circostanza imprevista, ma spiegata dal fatto che – essendo comparse in Italia da poco più di un decennio – le fondazioni di comunità si trovano nelle fasi iniziali del loro ciclo di vita. Nondimeno, le partnership su cui abbiamo condotto gli studi di caso, composte principalmente da altre organizzazioni del terzo settore (anche se la loro rete di rapporti include soggetti pubblici e privati), ci hanno fornito indicazioni interessanti circa le dinamiche generative del capitale sociale e i fattori che le influenzano. Come si è detto in precedenza, l'esistenza di un network non può essere identificata, di per sé, con il capitale sociale. Questo vale anche per le organizzazioni di terzo settore, le quali in Italia, presentano un grado di connessione che, per quanto variabile a seconda del tipo di organizzazione (volontariato, cooperative sociali, associazionismo sociale e fondazioni), nel complesso si attesta su livelli medio-bassi. In effetti, precedenti ricerche empiriche, condotte in altri Paesi, hanno problematizzato l'assunto secondo cui i soggetti di terzo settore, in quanto tali, sarebbero in grado di generare capitale sociale. Perciò, alla luce di quanto emerso in corso d'opera, abbiamo ulteriormente circoscritto l'obiettivo della nostra ricerca allo studio dei processi generativi di capitale sociale nei network cui partecipano principalmente le organizzazioni di terzo settore. Le partnership di cui ci siamo occupati con gli studi di caso sono perciò diventate il "laboratorio" all'interno del quale abbiamo seguito l'emergere del capitale sociale nelle sue diverse forme. Con l'utilizzo di una metodologia di tipo qualitativo, ci è stato possibile osservare tale processo dall'interno del network, acquisendo le diverse prospettive a partire dalle quali esso è stato agito dai partner e ricostruendo le loro reciproche relazioni.

Nel quarto e nel quinto capitolo presenteremo gli studi di caso sulle partnership sociali istituite per gestire la sovvenzione globale CRES e il progetto "Intessere", che, a diverso titolo, hanno visto coinvolte le fondazioni di comunità. La prima partnership – promossa in Lombardia per la gestione di una sovvenzione globale – aveva come finalità lo sviluppo e il rafforzamento dell'economia sociale mediante l'erogazione di finanziamenti alle organizzazioni di terzo settore per promuovere l'integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati con difficoltà di accesso o di permanenza nel mercato del lavoro. La seconda partnership – il cui ambito operativo era circoscritto alla sola provincia di Brescia – aveva invece come obiettivo la creazione di una rete fra le realtà del terzo settore che erogavano servizi a favore dei minori in condizione di grave disagio.

Il capitolo conclusivo è dedicato ad una comparazione dei due studi di caso. In esso, si mettono in risalto gli elementi comuni e quelli che differenziano i processi di costituzione delle reti, di funzionamento delle partnership e i processi generativi di capitale sociale. Da tale confronto sono tratte alcune sintetiche indicazioni circa le future prospettive di azione delle fondazioni di comunità, e le scelte operative che vi sono implicate. Le considerazioni che svilupperemo a riguardo rivestono necessariamente un carattere provvisorio, la cui validità è legata all'impianto e alle metodologie utilizzate per la rilevazione empirica. L'interesse del presente lavoro risiede, forse, proprio in ciò che è emerso strada facendo, come impreveduto, confermando ancora una volta che la realtà eccede sempre le rappresentazioni fornite dagli approcci sociologici. Perciò, come è stato sottolineato da alcuni studiosi, il sociale può risultare «irritante». Anche il capitale sociale non fa eccezione. L'applicazione di questo concetto quale chiave interpretativa delle partnership che vedono coinvolti i soggetti del terzo settore conferma la sua utilità euristica; ma allo stesso tempo segnala la necessità di sviluppare e di integrare ulteriormente le diverse metodologie di analisi tuttora disponibili per osservarne le dinamiche generative.

*Il presente lavoro è stato reso possibile dalla collaborazione di numerose persone che qui desidero ringraziare. In primo luogo, desidero esprimere la mia riconoscenza alle persone impegnate attivamente nelle partnership da noi studiate che si sono rese disponibili per le interviste e a coloro che hanno partecipato ai focus groups. Il mio ringraziamento si estende ovviamente anche ai testimoni dello studio di caso che, per ragioni meramente scientifiche, abbiamo deciso di non presentare in questo saggio. Le considerazioni formulate in questa sede cercano di fornire una interpretazione sociologica di quelle esperienze, e non hanno alcun intento "valutativo".*

*Rinnovo inoltre la mia riconoscenza a Bernardino Casadei, già Responsabile del Progetto fondazioni di comunità per la Fondazione Cariplo e attualmente Segretario Generale dell'Associazione Italiana Fondazioni e Enti di Erogazione. Una buona parte delle riflessioni confluite in questo lavoro sono nate nel corso della nostra frequentazione, iniziata con la comparsa delle fondazioni di comunità in Italia, e dalle conversazioni avute in questi anni. Della loro successiva elaborazione in chiave sociologica mi assumo interamente la responsabilità.*

*Per gli aspetti metodologici e il coordinamento della rilevazione empirica, come in precedenti occasioni, della competenza e dei suggerimenti di Clemente Lanzetti (Università Cattolica di Milano). La sua collaborazione si è rivelata indispensabile. Sono grato anche ai colleghi Ivo Colozzi (Università di Bologna) e Sandro Stanzani (Università di Verona) per aver letto e commentato precedenti versioni di alcuni capitoli di questo volume. Le loro osservazioni mi hanno sollecitato a precisare meglio il mio pensiero e le mie argomentazioni. L'esito finale di tale revisione è, ovviamente, da imputare soltanto al sottoscritto.*

*Un debito di riconoscenza tutto particolare è quello che ho contratto in questi anni con i miei colleghi Guido Gili e Flavia Monceri, senza la cui amicizia questo lavoro, molto probabilmente, non sarebbe stato portato a termine.*

## *1. Welfare societario e nuove forme di solidarietà: scenari e attori dell'incerta transizione*

Le società industriali stanno vivendo profonde trasformazioni dalle quali scaturiscono una pluralità di stili di vita e bisogni sempre più differenziati, la cui genesi non è da ricercarsi esclusivamente nei mutamenti del sistema economico. A partire dalla fine degli anni '60, infatti, accanto ai fattori strutturali, le appartenenze culturali hanno giocato un ruolo crescente nel dar vita a nuove aspettative e rivendicazioni. Prima i movimenti femministi, poi le minoranze etniche, religiose e di tipo socio-culturale si sono mobilitati chiedendo il riconoscimento della propria «differenza culturale» sul piano sociale e politico (Wieviorka 2005).

L'Italia non fa eccezione. Al di là dei casi eclatanti, su cui periodicamente si accendono i riflettori mediatici, tanto a chi vive nei grandi centri urbani quanto a chi abita nella cosiddetta “provincia” capita di imbattersi in situazioni dove tali differenze diventano sempre più spesso rilevanti. Per rendersene conto è sufficiente dare un'occhiata ai criteri che determinano l'accesso ad alcuni servizi come gli asili nido, oppure gli alloggi di residenza pubblica; o prestare attenzione ai menù delle mense scolastiche frequentate dai propri figli che recepiscono consuetudini alimentari appartenenti ad altre tradizioni culturali. Insomma, il nostro «mondo della vita quotidiana» è divenuto meno ovvio di quanto lo fosse in passato. In esso emergono molteplici «habitat di significato»<sup>1</sup> che differenziano gli universi simbolici, per lungo tempo caratterizzati da un certo grado di omogeneità. Certamente, la globalizzazione favorisce e accentua questi processi; ma l'esperienza della “differenza” non è circoscrivibile alle conseguenze, talvolta problematiche, prodotte dai massicci fenomeni migratori che interessano anche il nostro Paese (Ambrosini 2008, Zanfrini 2004). Le immigrazioni preludono alla creazione di società multietniche e multiculturali e concorrono, nel breve

---

<sup>1</sup> Come fa notare U. Hannerz, a differenza dei «mondi di significato» – concetto, questo, che evoca ancora un'idea di autonomia e di chiusura – «gli habitat possono espandersi e contrarsi; possono combaciare del tutto, parzialmente e per niente, e quindi possono essere identificati o in singoli individui o in collettività» (2001, p. 28).



termine, ad indebolire la coesione sociale. Tuttavia, sul lungo termine, c'è chi prospetta il superamento dell'attuale frammentazione e il diffondersi di nuove forme di integrazione (Putnam 2007). Se da un lato le società contemporanee sono più permeabili alle differenze che provengono dall'esterno, dall'altro dobbiamo prendere atto che «la produzione delle differenze è al cuore del lavoro delle società su loro stesse» (Wieviorka 2005, p. 117).

### **1.1 Gestire le differenze: nuove sfide e vecchi modelli di welfare**

Fin dalla sua nascita, lo stato sociale moderno ha gestito le differenze di natura economica e sociale prodotte dai processi di modernizzazione, garantendo un certo grado di integrazione sociale mediante le sue molteplici prestazioni, in campo pensionistico, sanitario, educativo e dei servizi sociali. Negli ultimi decenni, accanto ai bisogni generati dalle appartenenze ascrivibili di generazione, di genere, etniche, oppure a quelle di classe prodotte dalla partecipazione al sistema produttivo, sono emerse nuove rivendicazioni che esprimono forme di appartenenza liberamente scelte, in continuo movimento, fluide, sempre reversibili. I problemi sociali ereditati dal secolo scorso (precarità occupazionale, povertà, disuguaglianze, denatalità e invecchiamento della popolazione) si intrecciano con l'avanzata dei processi di individualizzazione. Si delinea così un quadro molto articolato. Alle persistenti disuguaglianze materiali si sovrappongono stili di vita culturalmente differenziati da cui scaturiscono nuove istanze di benessere che gli attuali sistemi di welfare gestiscono con crescente difficoltà (Stanzani 2007, Scagnatta 2004). Sempre più spesso ci si imbatte in gruppi sociali che chiedono il riconoscimento del loro “diritto alla differenza”. Come gestire queste nuove sfide?

Se il fenomeno della disuguaglianza assume nuove forme, occorre in primo luogo interrogarsi sull'utilità delle categorie concettuali finora utilizzate per l'analisi di questi fenomeni (Ranci 2002, Schizzerotto 2002). Già da tempo, c'è chi ha cercato di ridefinirle prendendone in considerazione anche le dimensioni culturali (Ceri 1996). In questa direzione si è mosso, tra gli altri, A. Santambrogio, il quale con il termine «differenza» definisce «un comportamento non conforme che mette in discussione i valori socialmente condivisi in modo non gestibile dal sistema sociale» (2003, p. 121). Le richieste di ampliamento dei diritti civili, politici e sociali che hanno origine dalla rivendicazione della propria differenza complicano il funzionamento dei moderni sistemi di welfare basati sulla nozione di cittadinanza moderna; a meno che non si traducano in «diversità», cioè in comportamenti che, pur non conformandosi ai valori socialmente condivisi, sono però gestibili dal sistema sociale. In altri termini, per Santambrogio, la diversità

non sarebbe altro che una differenza gestibile dalla società. Ai fini del nostro ragionamento, questo significa che i sistemi di welfare hanno retto le sfide dell'ambiente sociale interno ed esterno fintantoché hanno saputo trasformare le differenze in diversità. Fintantoché le diversità sono state gestite in base al principio di uguaglianza politica, su cui si «fonda quell'universalità che rende possibile l'associazione, identificando volta a volta un contenuto di riferimento da rendere uguale» (Santambrogio 2003, p. 111), i sistemi di welfare hanno saputo fornire una risposta adeguata all'interrogativo sollevato da Sen (1994): «Eguaglianza di che cosa?». In questa ottica, però, non tutti i contenuti dell'uguaglianza sono capaci di salvaguardare le differenze e al tempo stesso creare legame sociale. Infatti, più ci si approssima al principio di uguaglianza puro, cioè privo di contenuti identificabili, e minore è la probabilità che si crei legame sociale. Poiché l'applicazione del principio di uguaglianza ad un contenuto identificabile può avere come esito sia l'unione (tra coloro che condividono tale contenuto) sia la divisione (rispetto a chi non lo condivide) è necessario che la diversità sia riferita ad un «contenuto egualitario di ordine superiore» (Santambrogio 2003, p. 115). Pur essendo profondamente mutato lo scenario sociale, ancora oggi il «contenuto egualitario di ordine superiore» viene identificato con una nozione di cittadinanza moderna i cui presupposti sono entrati in una crisi che i più giudicano irreversibile. Le società contemporanee inducono ciascuno di noi a scegliere ed elaborare il proprio stile di vita sempre più individualizzato, attenuando l'influenza esercitata dalle appartenenze di classe, etniche e religiose, allentando i legami familiari, parentali, nonché quelli costruiti sulle appartenenze territoriali, ed erodendone il contenuto solidaristico.

La gestione delle diversità costituisce dunque un banco di prova per i sistemi di welfare che appaiono per molti aspetti obsoleti perché costruiti a partire da una concezione della cittadinanza formalmente uniforme, ma che ha prodotto nel nostro Paese esiti molto diversificati a seconda delle aree geografiche. In buona sostanza, si è rivelata incapace di tener conto degli effetti che i processi socio-economici hanno su queste realtà territoriali, originando sia nuove forme di vulnerabilità e sia nuove opportunità di realizzazione personale (Donati 2000). Piuttosto che porre mano a una ridefinizione dell'assetto del welfare, i *policy makers* proseguono in un'opera di "manutenzione" dell'esistente, ostinandosi a utilizzare una concezione di cittadinanza ormai ridotta a poco più di un "simulacro". Nemmeno le specificazioni categoriali di cui lo status di cittadino è stato progressivamente corredato (cittadino-lavoratore, cittadino-anziano, cittadina-madre, cittadino-bambino, cittadino-malato) sono state capaci di porre sotto l'ombrello protettivo della solidarietà statale tutti coloro che appartengono a una di queste categorie (Sgritta 1993).

Chi si domanda se esista ancora il welfare state in Italia pone un interrogativo legittimo, che però esprime le preoccupazioni di chi osserva il presente con lo sguardo rivolto al passato. Se da un lato è fondato il timore di quanti ritengono che le scelte indotte dai vincoli di bilancio economico producano un sostanziale arretramento dei diritti sociali di cittadinanza; dall'altro, va pur detto che una simile apprensione nasce dall'accettare, più o meno esplicitamente, una «definizione della situazione» che continua ad identificare nello Stato e nel mercato gli attori principali dello sviluppo del benessere. L'attuale congiuntura economica, caratterizzata da una recessione mondiale senza precedenti, rende ancora più urgente la ricerca di nuove configurazioni istituzionali della solidarietà che sappiano garantire livelli accettabili di integrazione sociale in condizioni di elevata differenziazione.

Fino a qualche tempo fa, la discussione politica convergeva, sostanzialmente, su quattro posizioni: quella socialdemocratica, quella liberale/liberista, la proposta "*lib/lab*" e la prospettiva del *welfare societario* (Colozzi 2002). Il dibattito scientifico ha analizzato a fondo i meriti e i limiti delle prime due posizioni producendo una considerevole mole di studi a carattere teorico ed empirico. Nelle pagine che seguono ci limiteremo quindi a richiamarle molto sommariamente, soffermandoci sulla posizione *lib/lab* che, nei fatti, risulta essere attualmente oggi la più diffusa; mentre del welfare societario ci occuperemo nel paragrafo successivo.

Tanto la posizione socialdemocratica quanto quella liberale/liberista hanno fatto propria la concezione moderna della cittadinanza che – pur muovendo da assunti ideologici diversi, ma speculari – vede essenzialmente nel mercato l'ambito che produce le risorse e nello Stato l'attore che, nel ruolo di principale gestore della solidarietà sociale, provvede a redistribuirne una quota. Lo stallo in cui versano le citate posizioni non dipende soltanto da criticità intrinseche ai rispettivi modelli di welfare, la cui sostenibilità risulterebbe compromessa dalla scarsità di risorse. Il problema principale sta nel fatto che la società per cui quei modelli erano stati ideati è profondamente mutata (Donati 1999). Anche se vi fossero le risorse sufficienti a sostenere l'espansione dei diritti sociali e l'attuazione di politiche di intervento inclusive, molti bisogni e domande di benessere resterebbero comunque inevasi, perché "invisibili" e/o "ingestibili" dai codici simbolici che presiedono al funzionamento della cittadinanza moderna. Diversi paesi dell'Unione Europea, tra cui l'Italia, hanno fatto propria la proposta *lib/lab*, teorizzata in maniera compiuta da R. Dahrendorf (1988, 1989, 1995). Ad essa si sono ispirati molteplici interventi di politica sociale accomunati dal tentativo di operare una sintesi, rivelatasi sempre più problematica, fra libertà e controllo. Fino a oggi è stato possibile garantire la continua espansione delle libertà riconosciute agli individui (*lib*), nell'ambito di un controllo sociale teso ad assicurarne l'uguaglianza, sia per quanto concerne le condizioni di partenza sia negli esiti finali che scaturiscono dall'esercizio di

tali libertà (*lab*). Il funzionamento del complesso *lib/lab* ha scoperchiato il vaso di Pandora da cui sono fuoriuscite tanto le nuove forme di individualismo quanto le situazioni emblematiche dell'«esaurimento della logica *lib/lab*», di cui sono stati ampiamente analizzati i limiti di efficacia, ideologici, nonché gli effetti perversi.

Tra quanti criticano questa visione, P. Donati ritiene che la cittadinanza moderna si sviluppi perché «il controllo sociale viene usato per liberare gli individui e la libertà è usata per rendere il controllo più razionale e funzionale al progresso, nel presupposto che ci si possa liberare del carattere vincolante delle relazioni sociali senza mettere in pericolo l'ordine sociale» (2000, p. 312). Il complesso *lib/lab* si indebolisce perché è incapace di riconoscere il carattere relazionale dei diritti di cittadinanza. Posto di fronte alle contrastanti richieste avanzate dalle molteplici appartenenze culturali, il modello *lib/lab* si sarebbe “immunizzato” marginalizzando tutto ciò che non rientrava nel binomio Stato-mercato. Donati prende le distanze dall'interpretazione prevalente secondo cui il riconoscimento di tali appartenenze costituirebbe l'ostacolo principale nella gestione della diversità. Il prezzo pagato dalla società per riconoscerle e accettarle sarebbe, dal suo punto di vista, «l'indifferenza culturale e relazionale» a cui segue una «strutturazione istituzionale» che pone sul medesimo piano tutte le appartenenze culturali. La diversità infatti diventa gestibile nel momento in cui, a partire da una forma più generale di uguaglianza, si accetta ciò che rende differenti pur non condividendolo (Santambrogio 2003, p. 114). L'unico legame su cui si focalizza questa concezione di cittadinanza è quello con “l'ordine superiore”, cioè lo Stato; mentre è del tutto assente qualsiasi riferimento alle relazioni di reciprocità fra le diverse appartenenze, le quali sono ritenute un impedimento all'esercizio della propria libertà. Anche nel senso comune sembra ormai essersi consolidata la convinzione che «chi si immedesima troppo in una propria specifica appartenenza, difficilmente potrà riuscire a gestirne altre» (*Ibidem*, p. 119). Pertanto, a ragione Donati sostiene che la cittadinanza *lib/lab* si regge sull'indifferentismo etico o sul relativismo etico-culturale, poiché la società che ne scaturisce «non si presenta più come il migliore dei mondi possibili, ma solo come una fra le possibili varianti di un solo mondo infinitamente “possibile altrimenti”» (Donati 2000, p. 319). Il pluralismo posto alla base di una tale concezione di cittadinanza postula l'indifferenza culturale e relazionale come requisito per la gestione della diversità, ed esclude qualsiasi possibilità di convergenza delle differenze socio-culturali su una visione condivisa del bene comune. Ribadisce, invece, il principio caro al liberalismo secondo cui ideali morali alternativi sono necessariamente incommensurabili, e talvolta destinati ad entrare in conflitto.

In tale scenario, numerosi studiosi ritengono che l'assetto dei sistemi di welfare debba essere ripensato alla luce del fatto che «lo stato dovrà essere