

## CAPITOLO 1

### IN PRINCIPIO FU LA CRISI DEL WELFARE

Ragionare sul welfare in tempo di crisi costituisce una sfida difficile. Tuttavia è ormai da molti anni, e ben prima che la recessione si affacciasse alle nostre economie, che da più parti si sente parlare di crisi dei modelli di welfare a livello europeo. C'è una indiscutibile convergenza da parte di economisti, sociologi, politologi e in parte anche decisori pubblici sul fatto che i sistemi di protezione sociale, almeno per come erano stati teorizzati a inizio anni Duemila da Esping Andersen, siano ancora, dal punto di vista della pura modellistica, attuali: siamo però di fronte a una duplice difficoltà, la prima derivante dalla impossibilità di adattare quei modelli alla realtà dei contesti nazionali e di riconoscere loro ancora forza esplicativa, la seconda originata dalla ancora relativa mancanza di modelli alternativi forti e capaci di sostituire efficacemente i precedenti. I modelli di welfare mediterraneo, continentale, nordico, che già da tempo accomunavano paesi con eterogeneità marcate, sono oggi sotto più punti di vista non più realistici rispetto a bisogni, risorse, beneficiari e attori coinvolti.

Se ci fermassimo qui però vorrebbe dire che ci stiamo arrestando a un piano squisitamente teorico, mentre l'urgenza di questi anni è di carattere pratico. Siamo in presenza, con una brusca accelerazione dalla metà del Duemila, di un fenomeno di cui ancora non si era fatta esperienza, ossia una crisi economica dai caratteri particolarmente aspri e che è andata aggravandosi dal 2008 assumendo i tratti di una vera e propria recessione (soltanto nel primo trimestre 2015 si intravedono segnali di ripresa, ma ancora da stabilizzare), ad un punto tale da scomodare paragoni preoccupanti con quanto era accaduto un secolo prima, nel 1929, con la Grande Depressione. Le difficoltà che i paesi europei si trovano a fronteggiare riguardano la tenuta occupazionale ed economica *in primis*, cui seguono (e sono diretta conseguenza) la coesione sociale, l'integrazione, l'uguaglianza tra cittadini nell'accesso a certe prestazioni e protezioni contro i diversi rischi sociali che si presentano lungo le traiettorie biografiche individuali, fami-

liari e istituzionali (Olagnero, 2005). Di riflesso a questo stato di cose si è aperta una crisi profonda nei sistemi di protezione sociale che si stanno dimostrando in modo drammatico incapaci di fare fronte a questa congiuntura. La platea degli aspiranti alle prestazioni welfaristiche è rimasto invariato, anzi per alcuni aspetti si è ampliata proprio per effetto della crisi. I bisogni, che erano stati classificati, catalogati e resi in larga parte prevedibili (e per i quali era stata progettata una risposta), si sono ulteriormente diversificati e hanno messo in luce ampie zone opache dell'intervento pubblico, incapace di fronteggiare l'emergenza e al contempo responsabile di non aver saputo con tempismo programmare una rimodulazione dei sistemi di welfare adeguata a una società in transizione da ormai molti anni. A questi aspetti si aggiunge quello squisitamente economico, ossia relativo a quante risorse siano destinate al soddisfacimento di tali bisogni (già noti ed in evoluzione) e quante siano previste per bisogni emergenti ed emergenziali. In una congiuntura recessiva tali risorse tendono inevitabilmente a scendere.

Stanti queste premesse, è innegabile l'anacronismo dei sistemi di protezione sociale, in Italia e nei paesi mediterranei più che nel resto d'Europa, seppure in tutti siano stati introdotti aggiustamenti e tentativi di inclusione rispetto alla nuova casistica dei rischi sociali. In tempi di *spending review* tuttavia l'allocazione delle risorse evidenzia da più parti l'insufficienza della risposta pubblica. Il nostro sistema di protezione sociale, mediterraneo ma poi con peculiarità tutte italiane, di fatto è ancora strutturato per una società che è stata superata da molto tempo. I segnali di questa trasformazione erano già stati dati diversi decenni fa: non soltanto la crisi del lavoro era comparsa infatti almeno un trentennio fa, sia per l'aspetto occupazionale in senso stretto, sia per quello retributivo e contributivo, e il welfare "dentro la famiglia" era ormai superato per effetto della partecipazione femminile al mercato del lavoro; ma era di fatto già cambiata la struttura sociale e familiare nel nostro paese. I dati di almeno due se non tre censimenti dimostrano che è aumentata la quota di popolazione anziana, la durata media della vita supera oggi per uomini e donne gli 80 anni e sono sempre più numerosi i Grandi Anziani, spesso con patologie degenerative di lungo corso; più donne partecipano al mercato del lavoro e sottraggono tempo alla cura all'interno dei nuclei familiari, senza che a questa nuova esigenza (che va ben al di là del tema della conciliazione) sia stata data organica risposta; è in crescita, soprattutto negli anni della crisi, il numero di disoccupati e di giovani NEET, che costituiscono non soltanto un problema economico (essendo a carico delle famiglie di origine) ma sociale e soprattutto generazionale; il tasso di fecondità è nuovamente in crescita dopo il picco negativo della metà degli anni Duemila, soprattutto per effetto del-

la componente straniera che affolla con nuove richieste i sistemi di protezione sociale e il sistema dei servizi, soprattutto per l'infanzia. A questo quadro demografico si sono aggiunte alcune storture pericolose nella gestione operativa delle risorse: da una inefficiente allocazione della spesa alla gestione sregolata e poco lungimirante nei decenni precedenti, dalla crisi di alcuni capitoli del bilancio statale, con sovraccarico di alcuni di essi (esemplare il caso delle pensioni, aggravato dal continuo differimento della riforma) e viceversa eccessiva riduzione di altri, fino alla completa mancanza di controllo sulla trasparenza nell'operato delle Pubbliche Amministrazioni.

Se queste sintetiche considerazioni possono costituire l'*incipit* di ampie e diversificate discussioni di ordine politico, economico e persino etico, l'obiettivo che ci si propone qui è decisamente più circoscritto e modesto. A partire dall'analisi di questo scenario si tenta una riflessione sui modi possibili in cui i sistemi di protezione sociale stanno evolvendo. Ciò non significa che si stia delineando qui un welfare alternativo, già pronto all'uso: piuttosto si esamina una fase di transizione, e lo si fa indagandone un aspetto peculiare. Ci si riferisce in particolare al fatto che in questo contesto appena descritto, accanto all'attore pubblico, stanno facendo la loro comparsa da un certo tempo altri soggetti che possono, a diverso titolo, contribuire all'interno del sistema del welfare con risorse economiche, organizzative e relazionali all'integrazione dei servizi lasciati scoperti dallo stato che "si ritira" (Finotti, 1997), pur nella consapevolezza che il privato sociale e la filantropia non possano e non debbano diventare sostituti dello Stato, piuttosto esserne partner per iniziative di sperimentazione e innovazione. Tra questi attori alcuni sono noti da tempo: così è per l'associazionismo, il settore del non profit, il più ampio orizzonte del cosiddetto "privato sociale". Invece altri soggetti, che stanno giocando un ruolo tutt'altro che trascurabile, come le Fondazioni, sono ancora relativamente in un cono d'ombra. La loro azione è cosa nota, visibile, conosciuta nelle comunità locali, ma non vi è ancora sul loro operato, sulle modalità con cui esse realizzano interventi e progetti una capillare attenzione; soprattutto non li si include ancora tra gli attori del welfare, se non nella riflessione accademica. Dal punto di vista della sociologia le Fondazioni costituiscono un oggetto davvero interessante perché sono uno degli snodi cruciali nel processo di transizione verso un nuovo assetto welfaristico.

Sono opportune a questo punto alcune considerazioni ed avvertenze preliminari: per quanto nel senso comune sia diffusa l'opinione che le Fondazioni (quelle bancarie e di impresa soprattutto) possiedano risorse ingenti, non possiamo trascurare il fatto che il loro contributo si collochi infinitamente al di sotto dei bisogni che uno stato nazionale deve soddisfare. Le Fondazioni di cui parleremo qui sono evidentemente quelle principalmen-

te erogative, ossia non si farà riferimento alle Fondazioni strumentali e a quelle operative (come gli ospedali, gli enti lirici, ecc.). Questa riflessione sul ruolo delle Fondazioni in un disegno di nuovo welfare include al suo interno una più ampia disamina sui rischi connessi alla diminuita capacità di presidio del pubblico rispetto ai bisogni sociali dei cittadini: il rischio dello Stato che si ritira è quello di una crescente privatizzazione dei servizi essenziali, in una sorta di welfare market che inesorabilmente rischia di aprire la strada a ulteriori disuguaglianze tra cittadini sulla base del censo o delegare progressivamente la protezione sociale a soggetti non pubblici. Per questo, il ruolo dei soggetti privati come le Fondazioni ha un significato ben preciso solo nel momento in cui assume i tratti della sperimentazione e dell'innovazione, e non già della sostituzione del welfare pubblico. I due elementi (sperimentazione e innovazione appunto), tratti peculiari dell'azione delle Fondazioni, sono di fatto praticabili solo da organizzazioni snelle e politicamente autonome come le Fondazioni: essendo correlato a sperimentazione ed innovazione un livello di rischio elevato (derivante da potenziali insuccessi, o esiti non previsti), nella pratica il settore pubblico non può avventurarsi su strade non certe e testate (anche quando ormai se ne riscontra l'inefficacia d'azione, la strada da tempo praticata è più sicura ma almeno se ne conoscono i limiti *ex ante*); l'azione delle Fondazioni invece, proprio perché caratterizzata da un "rischio sostenibile economicamente e socialmente, può avventurarsi su percorsi nuovi e, in caso di valutazione finale positiva, queste esperienze possono fornire indicazioni preziose per le politiche pubbliche. Una sperimentazione messa in campo dal privato sociale ha almeno tre vantaggi che riassumiamo qui sinteticamente: costituisce, come appena ricordato, un rischio sostenibile sia a livello economico-finanziario sia a livello sociale, perché l'azione del soggetto privato si esplica a livello locale, su un'area circoscritta; inoltre si tratta di un'azione che può essere progettata, messa in campo, adeguata, modificata, conclusa in un tempo molto più rapido rispetto a quanto non accada nel pubblico grazie a un processo decisionale snello e non vincolato a maggioranze elettorali, e proprio per questo è un intervento che viene sempre e comunque portato a termine; e infine è un intervento che può essere episodico, non è dunque vincolato a una stabilizzazione, il che rende agevole transitare da un tipo di intervento all'altro senza particolari vincoli che non siano quelli dell'ambito operativo che la Fondazione si è data; dunque è un intervento a tutti gli effetti flessibile.

Il concetto di innovazione invece, e di innovazione sociale in particolare, altro connotato distintivo dell'azione delle Fondazioni, è di difficile definizione o per meglio dire di difficile composizione tra le molte definizioni di

sponibili. Queste numerose definizioni di innovazione sociale dipendono da un ambiente affollato sia dal punto di vista teorico sia metodologico: in base al fatto di limitare o estendere i campi di applicazione, includere o escludere diversi attori sociali, adottare una metodologia piuttosto che un'altra il concetto di innovazione sociale si plasma in modi estremamente diversi. Per alcuni l'innovazione sociale può essere definita come la capacità di risolvere problemi sociali tramite l'introduzione di nuove idee, pratiche, politiche, relazioni e risorse nella direzione di una maggiore capacità del sistema di rispondere ai bisogni sociali (Etmanski, 2007). Nella posizione di Mulgan, più sintetica ma al contempo estensiva, l'innovazione sociale può essere riassunta come l'insieme di "nuove idee che funzionano" e che rispondono a bisogni sociali ancora insoddisfatti (Mulgan, 2006). L'idea di qualcosa di nuovo, non convenzionale, non routinario ritorna anche nella definizione di Phills e colleghi, secondo i quali l'innovazione sociale è una nuova soluzione a un problema sociale che è più efficace, efficiente e sostenibile rispetto alle soluzioni esistenti; si tratta inoltre di un'azione che produce un valore diffuso, maggiore per la società nel suo complesso piuttosto che per i singoli individui (Phills, Deiglmeier e Miller, 2008). L'elemento che accomuna queste diverse definizioni (almeno quelle selezionate e proposte qui, ma una rassegna più ampia condurrebbe sostanzialmente nella stessa direzione) è che si tratta di interventi "che funzionano", cioè che soddisfano i criteri dell'efficacia e della sostenibilità. La differenza sostanziale rispetto al concetto di innovazione in senso più generale risiede nell'aggettivo "sociale": con esso si connota un raggio d'azione specifico, si individua un bisogno che investe una comunità e i suoi componenti, secondo diversi criteri di stratificazione: età, genere, condizioni occupazionali, salute, ecc.

Altri approcci invece enfatizzano non tanto il "che cosa" si fa con l'innovazione sociale, ma "chi la fa", ossia si concentrano sugli attori coinvolti nel processo di risposta a bisogni, in un'ottica che vede il superamento del binomio più tradizionale (e ormai fortemente in crisi) di Stato e Mercato (e *a latere* Famiglia). In questa definizione trovano ampio spazio le Fondazioni, accanto ad associazioni, imprese, gruppi. Tuttavia gli attori singolarmente presi hanno ben poche chance di produrre reale innovazione e cambiamento: possono invece farlo a condizione che sappiano costruire reti, mettere in comunicazione soggetti diversi, potenziandone in tal modo l'azione cooperativa, in una prospettiva che è quella della "coproduzione" di servizi pubblici. A fondamento di tale approccio centrato sugli attori c'è l'idea che proprio la pluralità di risposte e punti di vista costituisca il punto di forza delle reti e incrementi la capacità di risolvere i problemi. Cercando ora di comporre questi diversi approcci, il concetto di innovazione sociale

può essere riformulato: un intervento di innovazione sociale si qualifica come un'azione che risponde efficacemente ad un bisogno sociale insoddisfatto o parzialmente soddisfatto, attraverso modalità di azione nuove e non convenzionali, coinvolgendo in questo processo più soggetti, attivando diverse risorse (relazionali, organizzative, tecnologiche, economiche).

Una riflessione sull'azione delle Fondazioni deve però tenere in conto alcuni altri fattori che si potrebbero definire strutturali: se innovazione e sperimentazione sono caratteristiche che accomunano la loro azione all'interno del paese e in diversi contesti nazionali (per cui a buon diritto si può concordare sul fatto che le Fondazioni "lavorino così"), d'altra parte la loro azione, localizzata, non sempre è equamente distribuita nei territori nazionali. Non si può infatti prescindere dal fatto che anche il contributo delle Fondazioni e del privato sociale in genere possa risentire di una eterogeneità territoriale che ha effetti non trascurabili sui possibili beneficiari. E sotto questo aspetto emerge la prima sostanziale differenza tra le Fondazioni italiane e francesi. Se in Francia l'azione delle Fondazioni è capillare, equamente attiva in tutti i Dipartimenti, in Italia la situazione è ben diversa: la distribuzione delle Fondazioni nel nostro paese è infatti estremamente eterogenea, e vede penalizzato il Sud del paese, sia in termini di numero di Fondazioni presenti e attive, sia per l'ammontare delle risorse economiche che vengono stanziare, sia per i tipi di Fondazione che sappiamo possono spaziare da quelle di impresa a quelle di origine bancaria a quelle di comunità, fino a quelle sorte per iniziativa di grandi famiglie. Non tutte possiedono le stesse risorse, la stessa capacità di costruire e governare reti, di attivare progetti, di essere autorevoli interlocutori del soggetto pubblico. In altri contesti nazionali, per esempio i paesi anglosassoni, la filantropia privata (proprio quella che si riconduce alle Fondazioni di grandi famiglie) vanta una tradizione di lungo corso, rispetto alla quale l'esperienza italiana è soltanto agli esordi e che invece vede maggiormente protagonista quella francese. La minor diffusione della filantropia privata in Italia può essere accolta come un segno positivo perché significa che ci può essere ancora molto spazio per il suo operato e l'individuazione di un suo ruolo sociale. Inoltre, e questo è il secondo elemento strutturale, le Fondazioni italiane si presentano come un *unicum* nel panorama internazionale, per la presenza delle bancarie, non rintracciabili altrove. Tuttavia alcune peculiarità del panorama fondazionale francese, come le Fondazioni di Fondazioni costituiscono un altrettanto interessante spunto di riflessione con ripercussioni su tipo di azioni messe in campo. E infine le Fondazioni sia italiane sia francesi, proprio in virtù della loro ancora modesta anzianità e di alcune peculiarità anche giuridiche (sebbene con differenze tutte nazionali),

si prestano meglio di altre a recepire, *mutantis mutandis*, le modalità di intervento già attuate in altri paesi, nonché a trasferire tra di esse alcuni elementi che già hanno dato prova di costituire un elemento di forza: così è per la struttura gerarchica tra Fondazioni madri-figlie-sorelle tipica del modello francese di cui si dirà diffusamente; o per la capacità di lavorare all'interno di reti ampie con l'associazionismo e interagire in modo sistemico con Stato, Dipartimenti e Comuni.

### 1.1. Le buone ragioni per immaginare un nuovo welfare

La necessità di ricalibrare, rimodulare e riprogettare il welfare state pubblico è un'istanza chiaramente percepita sia da parte dei policy makers sia da parte della società civile; essa inoltre è resa ancor più impellente dalla recente crisi economica che spinge i governi europei ad attuare politiche di contenimento dei costi sempre più rigide che si scontrano inevitabilmente con l'aumento dei bisogni sociali della popolazione (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000; Armingeon e Bonoli, 2006). La struttura demografica in cambiamento (con più anziani e Grandi anziani e meno nascite, che ormai nemmeno la componente immigrata riesce a far salire se non in misura minima), la diversa partecipazione al mercato del lavoro da parte di donne e giovani (le prime in crescita e meno toccate complessivamente dalla crisi anche per effetto della loro collocazione in settori meno investiti dalla recessione; i secondi in attesa all'ingresso per effetto delle difficoltà ad essere arruolati nel mercato se non contratti precari ed intermittenti) hanno incrementato sia dal punto di vista quantitativo le richieste di prestazioni sociali, sia dal punto di vista qualitativo i tipi di richieste, che si sono fatte sempre più specifiche, eterogenee e in ogni caso non contemplate dai vecchi sistemi di protezione sociale. Come abbiamo già premesso nelle pagine che precedono, è in questo contesto che, accanto all'attore pubblico, stanno facendo la loro comparsa da un certo tempo altri soggetti che possono, a diverso titolo, contribuire all'interno del sistema del welfare con risorse economiche, organizzative e relazionali all'integrazione dei servizi lasciati scoperti dallo stato che sta perdendo terreno, che volontariamente, per stare a galla, innalza soglie e requisiti minimi per l'accesso alle prestazioni e infine riduce la quota delle prestazioni gratuite e di diritto (Ferrera e Maino, 2012).

L'idea centrale intorno a cui ruotano le argomentazioni sulla "crisi del welfare" è che il modello di tipo "tutto-pubblico" (Finotti, 1997) sia sostanzialmente superato e mostri ormai da tempo segni di cedimento evidente, per un'azione congiunta di tre fattori: una riduzione delle risorse di-

sponibili da parte dello stato, un aumento della platea dei beneficiari/ri-chiedenti con diversificazione dei relativi bisogni, e infine una amplificazione notevole prodotta dalla crisi economica che ha contribuito all'espansione dei rischi sociali già esistenti e all'emersione di nuovi (Greve, 2012). L'effetto crisi inoltre si manifesta attraverso il congelamento delle poche risorse residue, con la conseguente impossibilità ad effettuare stanziamenti adeguati nei capitoli destinati alle spese sociali (dalla sanità alla previdenza, dai sostegni alle famiglie con figli ai sussidi per coloro che hanno perso il lavoro, fino alle politiche attive del lavoro, agli ammortizzatori sociali e ai servizi sociali, solo per citare alcuni delle voci di costo più comunemente note sotto l'etichetta di *spese sociali*). Il fattore crisi ha severamente sfidato tutti i sistemi di protezione contro i rischi sociali, almeno per come questi erano stati progettati nella seconda metà del secolo scorso, quando però la struttura economica, demografica e sociale era del tutto diversa rispetto a quella attuale. In una condizione di complessiva fragilità e inadeguatezza derivanti dall'anacronismo di tali programmi, la congiuntura economica avversa ha colpito un tassello fondamentale per la vita di individui e famiglie: il lavoro, che è oggi universalmente riconosciuto come la prioritaria emergenza, il fulcro da cui si tratta di far ripartire un intero paese. Da qui sono scaturite, con un effetto valanga, la quasi totalità delle altre condizioni di svantaggio che non si riduce al solo fatto economico, ma diventa, pericolosamente, sociale, culturale, relazionale.

Nell'ultimo quinquennio la precarietà della condizione occupazionale, che già costituiva un serio problema esito delle riforme del lavoro (sebbene la loro finalità fosse opposta, ossia la creazione di posti di lavoro flessibili), è sfociata in una progressiva perdita di occupati: in economie in transizione da modelli manifatturieri e fordisti puri verso società della conoscenza, il problema della riconversione e della transizione ad una fase post industriale comporta effetti notevoli in termini di tenuta occupazionale, sia per coloro che il lavoro già lo hanno, sia per coloro che stanno tentando di fare il primo ingresso nel mercato, sia infine per quelle categorie che tradizionalmente sono, specialmente in Italia, svantaggiate nella ricerca e nel mantenimento del posto di lavoro in relazione a eventi che occorrono nel corso di vita (tipicamente le donne, specie se gravate da oneri di cura; e i giovani, in particolar modo se poco attrezzati con credenziali educative e con alle spalle percorsi formativi discontinui). È peraltro vero che nella congiuntura recessiva sono state proprio le donne ad avere la migliore tenuta, ma questo esclusivamente per effetto della maggiore perdita di posti di lavoro nei settori come la manifattura e l'edilizia, a prevalente concentrazione maschile (ISTAT, 2012). In uno scenario siffatto, il lavoro diventa una nuova

emergenza sociale e si colloca tra i nuovi bisogni più pressanti, accanto ad altri capitoli più tradizionali di cui i sistemi di welfare si erano occupati.

Ma la parabola declinante del welfare pubblico, che dunque stenta a trovare risposte a vecchi e nuovi bisogni, non è tuttavia una scoperta del nuovo millennio e meno che mai di questi ultimi tempi che semmai ne hanno soltanto messo in luce tutte le carenze strutturali: era già iniziata questa crisi un trentennio fa, negli anni Ottanta, quando due mutamenti sociali avevano fatto la loro irruzione nella società italiana: quello che è comunemente definito “la crisi del lavoro” (sia per l’aspetto occupazionale e retributivo, sia per l’aspetto previdenziale) e la trasformazione del welfare “dentro la famiglia” per effetto della partecipazione femminile al mercato (Ascoli 1984, 1993; Paci, 1989; Ferrera, 1984). Quanto al primo aspetto esso scaturiva dalla lenta (almeno così fu negli anni Ottanta) emorragia di posti di lavoro nell’industria, dalle delocalizzazioni produttive, dal ricorso al pensionamento e prepensionamento per alleggerire la condizione di affanno di molte imprese. Il secondo aspetto era la risultante congiunta di due fattori: l’investimento in istruzione delle donne e il conseguente loro ingresso stabile (ossia per tutta la durata della vita e non soltanto più negli anni giovanili, prima di matrimonio e figli, come nel modello a L rovesciata, Reyneri, 2011) nel mercato del lavoro, anche per effetto della terziarizzazione dell’economia.

Lo Stato sociale si trovava, in questo ambiente, sottoposto a due intense pressioni di segno opposto. La prima era la diretta conseguenza dei crescenti vincoli di bilancio, che impedivano (e impediscono a tutt’oggi) incrementi di spesa e anzi richiedevano ulteriori contenimenti pur a fronte di una gamma di bisogni sempre più estesa e differenziata, un elemento questo ulteriormente peggiorato negli anni della crisi economica che sposta le priorità su altre voci del bilancio dello Stato. La seconda pressione è invece quella più propriamente connessa a quei nuovi rischi sociali di cui si faceva cenno prima: non autosufficienza per effetto dell’allungamento della durata media della vita e contestuale affievolimento delle reti familiari di supporto e cura; precarietà lavorativa di lungo periodo; mancato sviluppo o obsolescenza del capitale umano; difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari. È in quegli anni e in quello scenario sociale che esplose parallelamente il settore del non profit, nella consapevolezza che il soggetto pubblico non sia in grado, da solo, di rispondere ad una domanda sociale che si fa crescente come quantità, ma anche più complessa per tipi di bisogni. Non è inoltre da trascurare il fatto che, sempre negli anni Ottanta, le politiche sociali avevano subito una battuta di arresto, resa ancora più evidente dal confronto con il clima tipico del decennio precedente quando, sotto la spinta di una straordinaria mobilitazione sociale e civile, quelle che

sono state definite le “solidarietà occulte” avevano di fatto contribuito e consentito l’edificazione del “welfare State all’italiana” (Ascoli, 1984, 2011; Ferrera, 1984). Secondo gli autori appena citati, i fattori che hanno contribuito allo smantellamento dell’impianto del vecchio welfare (uno smantellamento nei fatti anche se formalmente ancora resistente dal punto di vista della modellistica) sono stati quattro. Il primo è stato costituito da un fattore economico produttivo: l’occupazione industriale, e in particolare il lavoro dipendente, hanno cessato di costituire il segmento lavorativo più dinamico ed espansivo (Ascoli, 1992); ma la nuova società post-industriale che si stava costruendo è stata immediatamente sfidata dal rallentamento della crescita economica, dalla concorrenza internazionale e dall’incremento della disoccupazione (Pugliese 1993; Calza Bini, 1992). Ne è conseguita una crisi delle politiche previdenziali e un passivo del Fondo pensionistico del lavoro dipendente (alla base del funzionamento dell’intero sistema previdenziale). A questa prima frattura nella solidarietà “intersettoriale” (tra lavoro dipendente e autonomo, tra pubblico e privato) si è aggiunta quella intergenerazionale: più pensionati rispetto ai nuovi lavoratori che quando riuscivano ad entrare nel mercato lo facevano con contratti non a tempo indeterminato, spesso anzi intermittenti (con conseguente intermittenza anche dei redditi), scarsamente tutelati e con versamenti previdenziali conseguenti. Il secondo fattore di criticità per il welfare è stato rappresentato dalla diminuzione della solidarietà da parte delle donne e delle capacità welfaristiche delle famiglie, un aspetto questo di cui già si è in parte discusso: l’ingresso delle donne nel mercato del lavoro (David-Vicarelli, 1993; Luciano, 1993), unitamente ai processi di emancipazione femminile, hanno provocato un incremento di domande sociali al settore pubblico: cura per bambini, anziani, persone non autosufficienti. A questi due fattori se ne aggiunge un terzo, di natura fiscale, da cui si origina una frizione tra i contribuenti e i percettori delle prestazioni. L’incremento della pressione fiscale, la riduzione delle prestazioni, l’incremento del loro costo a carico degli utenti e infine la privatizzazione in ambito previdenziale e sanitario ne sono state la conseguenza. In una parola, si paga di più per avere meno prestazioni, oppure si paga per finanziare le prestazioni gratuite verso altri o addirittura per trasferire risorse verso i ceti e i gruppi sociali più agiati, proprietari delle rendite finanziarie e titolari di patrimoni e redditi da capitale. Ultimo fattore esplicativo è da individuare nel crollo dell’illusione “statalista” (Ascoli, 1992), non soltanto per le deficienze appena ricordate ma anche per una inefficienza della burocrazia (per rigidità organizzativa, scarsa cultura manageriale, impreparazione professionale) incapace di rispondere a una domanda sociale crescente, eterogenea, complessa, mutevole.

Di fronte a questa innegabile e sempre più pressante emergenza, fin dalla metà degli anni Novanta si iniziò a sottolineare come l'uscita da questa *empasse* potesse avvenire lungo due vie: o mediante la riduzione progressiva ma drastica della spesa sociale, che a questo punto veniva riservata solo più a categorie e gruppi ritenuti maggiormente a rischio (ma in tal caso sollevando questioni di equità sociale e introducendo pericolose disuguaglianze tra cittadini di serie A e serie B, nonché un rischioso problema di criteri e soglie per l'erogazione di ogni tipo di prestazione) e dunque approdando a un welfare pubblico di tipo residuale, somigliante al modello americano; o mediante un bilanciamento del welfare pubblico attraverso altri attori del terzo settore, sebbene con la consapevolezza della limitatezza del loro raggio d'azione e della loro capacità economica. I sostenitori del modello che pensa ad un welfare del futuro centrato sulla riduzione del raggio di intervento pubblico e su una contrazione della spesa sociale (che dovrebbe essere sostanzialmente concentrata sulle categorie e sui gruppi sociali maggiormente a rischio, senza arrivare a una esclusione troppo ampia della platea dei beneficiari ma comunque con una riduzione significativa di essi), di fatto aprono ampi spazi a imprese, associazioni e organizzazioni che operano nel mercato. Questo welfare market, cui la gran parte dei cittadini sempre più dovrebbe rivolgersi, appare animato da compagnie assicurative, fondi pensione, cliniche private, istituti privati di ricovero per anziani e per disabili, scuole private, agenzie di formazione, Fondazioni, aziende private di servizi. Dietro tale progetto c'è una scarsa sensibilità alle questioni della giustizia sociale, così come alle complesse problematiche della disuguaglianza: si intravedono i contorni di un modello "residuale" di welfare e di una "americanizzazione" della società nazionale. Chi possiede risorse economiche potrà accedere alle prestazioni, chi non le possiede usufruirà del servizio pubblico o di quanto ne resta. Il secondo approccio, che non è da intendersi come "sostitutivo" del welfare pubblico bensì integrativo, e quindi non deve aprire la strada all'idea che i sistemi di protezione sociale possano essere demandati al privato sociale o essere efficacemente garantiti (anche e soprattutto dal punto di vista economico) da esso, si fonda sull'idea della cooperazione tra attori: se è vero che il settore pubblico resta di fatto l'unico, anche ad oggi con le sue lacune, capace di coprire almeno i bisogni fondamentali dei suoi cittadini e con una capacità erogativa infinitamente superiore rispetto a qualsiasi intervento attuato da altri attori, tuttavia il settore non pubblico possiede caratteristiche organizzative e di azione più snelle e in grado di soddisfare bisogni altrimenti trascurati o gestiti in modo residuale. Soprattutto il settore non pubblico può assumersi il rischio di effettuare interventi innovativi e sperimentali proprio grazie ad un suo rag-

gio d'azione circoscritto e alla possibilità di effettuare un monitoraggio ed una valutazione degli interventi senza costi sociali elevati. Questa opposizione tra due "partiti" del welfare e della sua ridefinizione era già stata anticipata da Ascoli (1992) con la suggestiva espressione con cui contrapponeva un "partito del mercato" e un "partito della cittadinanza". Questo scenario di crisi tuttavia non è soltanto diretta conseguenza delle trasformazioni socio economiche sopra ricordate: esso deriva dal fatto che l'impianto del welfare italiano, apparentemente universalistico, si è di fatto retto per alcuni decenni su solidarietà "occulte" che trovavano la loro sede all'interno della famiglia e su reti di aiuto di tipo comunitario (Esping Andersen, 2002). Una posizione intermedia tra le due appena esposte, e forse anche più realistica, consiste nel progetto di quanti lavorano a nuove politiche che ridisegnano il rapporto fra soggetti pubblici e soggetti privati, e riorganizzano radicalmente alcuni elementi cardine del sistema di protezione sociale. Elementi del futuro sistema di welfare dovrebbero essere costituiti, in questa visione intermedia, da un'offerta universalistica di alcune prestazioni ritenute fondamentali nel campo della previdenza, come la sanità, i servizi sociali alle persone, l'istruzione: "tale zoccolo di servizi pubblici dovrà essere caratterizzato da alti standard di prestazioni in modo da disincentivare il ricorso ai servizi privati e la protesta fiscale dei ceti più abbienti" (Paci, 1993). Questo quadro complessivo andrebbe tuttavia costruito non solo tramite un'azione diretta del soggetto pubblico, ma anche con la cooperazione dei soggetti del "terzo settore", in uno scambio di risorse e di competenze che dovrebbe completare e rendere più efficaci gli schemi di protezione pubblica, allargare i confini della cittadinanza sociale, ridurre disuguaglianza ed emarginazione. Si tratterebbe, secondo tale modello, di progettare e realizzare un sistema di protezione sociale alla cui base ci sia finalmente una vera e propria solidarietà di cittadinanza, che da un lato possa rafforzare e puntellare le solidarietà di tipo comunitario (famiglie e vicinato) destinate inevitabilmente a indebolirsi per le ragioni sopra esposte e, dall'altro, sappia promuovere e mobilitare le risorse dell'altruismo sociale all'interno di un disegno universalistico che opera secondo una logica multi attore. Sta di fatto che in conseguenza di queste "visioni del futuro del welfare", oggi si fronteggiano diversi schieramenti nel nostro paese per quanto concerne la progettazione del nuovo edificio welfarista: esse sono accomunate dal fatto che nessuna di esse al momento si sta traducendo in una trasformazione concreta dell'impianto tradizionale. Ciò che è certo e condiviso è che questa riprogettazione sia diventata un'esigenza e un'emergenza. È altrettanto evidente d'altra parte che il modello di uno Stato che riesce a "prendersi cura" di tutti i suoi cittadini e dei loro diversi bisogni appartiene probabilmente al passato.

## 1.2. Una crisi europea

Anche se non può essere considerato un dato consolante, è tuttavia non trascurabile il fatto che l'emergenza di cui si è parlato sin qui ha investito in modo pressoché uniforme tutti i paesi europei. Certamente, come è noto, la presenza di tradizioni di welfare di stampo liberale, universalistico o mediterraneo (Esping Andersen, 2002), crea terreni più o meno fertili per transizioni morbide a nuovi modelli di protezione sociale. Così come la messa in campo di soluzioni tempestive o viceversa una politica attendista e rinunciataria hanno fatto la differenza. È opinione condivisa che comunque tutti i governi abbiano dovuto esercitarsi in una sorta di “ricalibratura dei sistemi di welfare” (Ferrera e Hemerijck, 2003). La revisione o il ripensamento dei sistemi di welfare scaturisce dal fatto che essi, per come sono ancora oggi, costituiscono la risposta a bisogni che erano tipici dell'economia industriale ed essa ha visto il suo declino, seppure in forme diverse, nella maggior parte dei paesi europei. Ma l'insorgere di nuovi rischi e nuovi bisogni sociali, esito del cambiamento sociale post-industriale, della crescente internazionalizzazione dell'economia e del superamento del modello del *male breadwinner*, rendono di fatto impossibile la sopravvivenza di quel modello con semplici aggiustamenti. Coerentemente con una storia di sistemi di protezione sociale e di equità fiscale, alcuni paesi europei, primi tra tutti i paesi nordici, sono riusciti a mantenere un welfare generoso e di stampo universalistico, introducendo alcuni correttivi e aggiustamenti ma senza stravolgere l'impianto originario; altri, tra cui l'Italia, non hanno ancora trovato una formula adeguata al nuovo assetto sociale e procedono per tentativi di correzione di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura e ripartizione della spesa per settori (Ferrera, 2010a). Lo Stato sta incontrando difficoltà crescenti nel rispondere a tali cambiamenti, non solo da un punto di vista organizzativo ma anche da un punto di vista economico-finanziario (Ferrera, 2007). Non è però da trascurare anche l'importanza del *timing* nei processi sociali: se nei paesi scandinavi l'espansione dei servizi alle famiglie è iniziata negli anni Settanta, in contemporanea con l'incremento dell'offerta di lavoro femminile, e di conseguenza la politica di “de-familizzazione” delle responsabilità di cura ha investito il settore pubblico di una serie di richieste, nella maggior parte degli altri paesi europei, soprattutto in quelli di area mediterranea come l'Italia, la crescita dell'occupazione femminile è iniziata molto più tardi (Daly, 2000). Più donne nel mercato del lavoro significa meno assistenza fornita dalle famiglie a bambini, anziani e ammalati, con la conseguenza di un aumento della domanda per servizi di assistenza professionali (Hemerijck, 2008). Accanto

a paesi che sono stati capaci di essere in sintonia e sincronici con i nuovi bisogni sociali, osservando cambiamenti, evoluzioni demografiche, trasformazioni dentro le famiglie e dentro il mercato del lavoro e costruire concrete risposte, altri invece sono rimasti immobili pur nella consapevolezza che tutto stava mutando.

L'ipotesi che i sistemi capitalistici, per come li abbiamo conosciuti nei decenni passati, potessero essere destinati a produrre la cosiddetta "stagnazione secolare" è un tema che è stato riproposto molte volte, fin dal 1938 da Hansen, guarda caso in corrispondenza dell'onda lunga della Grande Depressione (Hansen, 1939; Steindl, 1952). Molti economisti contemporanei hanno recuperato la tesi della stagnazione secolare in occasione della congiuntura recessiva attuale: Krugman (2014) ha riproposto il termine per indicare una situazione in cui la disoccupazione persiste su livelli elevati e per periodi prolungati, con tassi di interesse uguali a zero. Alla disoccupazione si aggiunge poi la diminuzione degli investimenti, in modo costante ormai dagli anni Ottanta, con una brusca accelerazione negli ultimi cinque, che può essere ulteriormente interpretato come indicatore di una situazione di sofferenza economica e sociale grave, un dato questo confermato anche dell'ultima Relazione della (Banca d'Italia, 2014)<sup>1</sup>. La stessa struttura del mercato, in misura crescente dominato da tecnologia e ICT e sempre meno dal manifatturiero, ha subito contraccolpi importanti derivanti proprio da un tasso di crescita molto più limitato rispetto a quanto non fosse accaduto con la seconda rivoluzione industriale (quella dell'elettricità, del petrolio, del motore a combustione, per intenderci) e rispetto alle previsioni (Gordon, 2012). Ed anche il livello di innovazione che quella rivoluzione aveva prodotto era stato infinitamente superiore a quello che la rivoluzione tecnologica potrà portare con sé. Molti autori insistono invece sulla rilevanza di variabili "sociali" nella stagnazione secolare: un avverso andamento demografico (Krugman, 2014; Gordon, 2012), un rallentamento della crescita di istruzione e capitale umano (Fernald e Jones, 2013), un incremento dei livelli di disuguaglianza (Summers, 2014). Se si accolgono queste posizioni, la ripresa dei tassi di crescita e dei livelli di occupazione pre crisi sembrerebbero impossibili, se non a lunghissimo termine. Gli stessi scenari di lungo periodo elaborati dall'OCSE (2012), nell'orizzonte 2050-2060 suggeriscono una convergenza nei tassi di crescita tra paesi OCSE (intorno al 2% annuo) e paesi non OCSE (che scenderanno dall'attuale 7-8% al 2-

---

<sup>1</sup> La Banca d'Italia ha evidenziato che nel periodo 2007-2013 gli investimenti sono caduti del 27%; parallelamente dal 2011 al 2013 i consumi sono caduti del 3,2% e i redditi del 2,7%.

3%), ma con variazioni preoccupanti che vedono il Nord Europa al di sopra del 2% e l'Italia al di sotto dell'1%. I paesi inoltre con una dinamica demografica a bassa natalità e ad elevato invecchiamento saranno i più esposti, proprio perché una piramide demografica siffatta comprime il tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Anche la partecipazione femminile al lavoro retribuito non riesce a compensare il peso schiacciante dell'invecchiamento della popolazione e dei costi sociali e previdenziali connessi. Dovrà passare circa un cinquantennio prima che si ripristinino le condizioni ante 2008, il che significherà per alcune generazioni convivere con l'esclusione dal mercato del lavoro o la partecipazione ad esso in forme intermittenti e precarie. Già queste argomentazioni sono sufficienti a spiegare la situazione emergenziale di cui sono investiti i sistemi di protezione sociale, la cui condizione di inadeguatezza è ulteriormente inasprita dal venire meno del requisito base per l'inclusione sociale degli individui, ossia il lavoro e il conseguente reddito. Oltre alla disuguaglianza tra chi è lavoratore e chi non lo è (e sempre più spesso non lo è per ragioni indipendenti dalla propria volontà: o perché si tratta di scoraggiati all'ingresso, o di espulsi dal mercato, o di temporaneamente sospesi da esso, ecc.), si profila ormai in modo sempre più consistente anche quella tra lavoratori protetti (sempre meno) e lavoratori intermittenti o che non raggiungono livelli salariali sufficienti (si pensi al fenomeno dei *working poor*, in estensione). I sistemi di protezione sociale sono oggi di fatto inadeguati e incapaci di dare risposta a questi nuovi bisogni.

Eppure le indicazioni europee in direzione di un ripensamento e riprogettazione dell'impianto dei welfare nazionali non sono mancate: fin dalla strategia di Lisbona si è sottolineata la necessità di intervento attraverso l'introduzione di correttivi, in primis la riforma del sistema delle pensioni e l'introduzione di servizi di cura atti a sostenere la conciliazione, ma con scarsi esiti o comunque ben al di sotto delle attese. È noto infatti a tutti come i principali obiettivi della stessa Strategia di Lisbona siano stati mancati dall'Italia: il Consiglio Europeo fissava gli obiettivi prioritari per fare, entro il 2010, dell'Europa un'economia *knowledgebased*, più competitiva, coesa, inclusiva, innovativa e socialmente sostenibile, con un tasso di occupazione medio europeo pari al 70%, un tasso di occupazione femminile al 60%, un rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo pari al 3% del PIL dell'UE. Quella stessa strategia era stata rilanciata nel 2005, con effetti sulle azioni dei governi locali, ma sostanzialmente senza raggiungere gli obiettivi prefissati. Anche il successivo step, ossia il programma "Europa 2020", mostra ad oggi vistosi segnali di cedimento sotto i colpi della crisi economica. Il fatto è che la strategia europea sin qui seguita si basava su una premessa irrealistica sul

piano politico. Prendendo atto dei vincoli finanziari che erano noti all'interno dei diversi paesi e resi ancor più stringenti dai vincoli di bilancio dell'Unione, i paesi europei, tra cui quello italiano, hanno in sostanza provato a mettere in campo interventi di *retrenchment* (Pierson, 1995; Starke, 2006), o hanno inteso che le riforme potessero avvenire principalmente, se non esclusivamente, attraverso "ricalibrature" (Ferrera e Hemerijck, 2003), interne al welfare pubblico, attraverso una sorta di aggiustamento dell'esistente: meno pensioni, più servizi sociali; meno alle generazioni anziane, più a quelle giovani; meno risarcimenti e sussidi, più opportunità. Ma la via della ricalibratura si è scontrata con la resistenza degli interessi costituiti intorno agli schemi assicurativi basati su spettanze e diritti acquisiti (i cosiddetti *entitlement programs*, cfr. Ferrera, 2010b, p. 173), incrementando in tal modo la percezione di una profonda disuguaglianza. I diritti acquisiti, proprio in quanto acquisiti, non sono stati toccati, ma al tempo stesso nulla si è fatto per introdurre nuove tutele per coloro che, per semplice appartenenza generazionale, di fatto rischiavano di rimanere fuori dalle prestazioni dello stato sociale. L'Italia, ma con lei altri paesi dell'Europa mediterranea, non sono riusciti a correggere gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi e dei beneficiari e di ripartizione della spesa per settori (Maino, 2012). La regolazione economica europea avrebbe dovuto fare da volano anche alle politiche sociali e stimolare l'introduzione di correttivi necessari in tutti in paesi, pur con le specifiche peculiarità nazionali e sub nazionali: sebbene non si intraveda all'orizzonte una concreta ipotesi di riforma dei sistemi di protezione sociale, i paesi stanno attuando, seppur con lentezza, la transizione da un welfare correttivo e passivo a una strategia più attiva di investimento sociale (Wrr, 2006): tra di essi l'Italia è tra i paesi maggiormente in ritardo in questo processo. In questo scenario di relativo immobilismo istituzionale, di indicazioni europee da attuare e di complessificazione dei bisogni che non aspettano i tempi della politica per essere soddisfatti, le strategie più promettenti sembrano essere oggi quelle che vanno in direzione dello spostamento di competenze e programmazioni al livello regionale o locale da una parte; e/o verso la promozione di quello che è stato definito il "secondo welfare": un mix di programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali, collegati in reti con un forte ancoramento territoriale (di qui l'espressione "welfare di comunità") ma aperte al confronto e alle collaborazioni con dimensioni sovra locali dall'altra; infine verso programmi d'azione con l'obiettivo di costruire catene di valore.

### 1.3. Le alternative sul tavolo: il Secondo welfare

In questo scenario non sono pochi coloro che sostengono che la soluzione risieda nella promozione di misure e interventi di Secondo welfare, ovvero iniziative che mobilitano risorse non pubbliche per sostenere e integrare il welfare tradizionale. Questa posizione aprirebbe la strada proprio a soggetti non pubblici come Fondazioni bancarie, di impresa, sindacati, associazioni datoriali, imprese sociali, assicurazioni, rappresentanti del terzo settore e del volontariato (Ferrera e Maino, 2011, 2012). Tali soggetti possono, grazie al loro forte radicamento territoriale e in partnership con gli enti locali, contribuire a dare risposte ai nuovi bisogni, per arginare l'arretramento del welfare state pubblico, contribuendo non soltanto al superamento di un vecchio modello di protezione sociale, modificando le risposte ai bisogni, ma anche creando una innovazione nei modelli organizzativi che presiedono all'erogazione di servizi, attraverso la creazione di reti multi-stakeholder. A questo modello è fortemente correlato un elemento di innovazione che ne diventa il tratto peculiare, contro visioni invece fondate prevalentemente o esclusivamente sul risparmio economico (Osborne *et al.*, 2008; Goldsmith, 2010). Il nuovo strumento istituzionale diventa allora il network di attori, che congiuntamente creano insieme innovazione di processo e di prodotto. Il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche continua a essere decisivo per non rendere localizzato e residuale l'intervento e per aumentarne l'impatto sociale (Maino, 2012). Questa nuova frontiera del welfare, ancora tutta da costruire, contiene al suo interno, oltre al tema dell'innovazione, anche quello del cosiddetto *investimento sociale* proposto da (Giddens, 1998): lo Stato deve svolgere una funzione preventiva, non limitandosi a correggere o limitare a posteriori eventi negativi già accaduti; deve offrire un servizio il più possibile adeguato al bisogno, riducendo gli spazi per interventi standardizzati e impersonali; deve occuparsi di promuovere stili di vita positivi, attraverso la formazione di capitale umano e di capitale sociale, coinvolgimento e valorizzazione delle organizzazioni della società civile, del terzo settore, della filantropia (Jenson, 2010; Morel, Palier e Palme, 2011; Maino, 2012).

Il Secondo welfare indica un insieme di programmi di protezione e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, di cui possono essere erogatori una vasta gamma di attori economici e sociali, collegati in reti con un forte ancoramento territoriale (di qui l'espressione anche di "welfare di comunità"). Da dove nasce il Secondo welfare? Esso è l'esito di una riflessione teorica che ha qualche anno di anzianità. Già nel 2006 Ferrera aveva parlato infatti di un insieme di attori che globalmente costituiscono il cosiddetto *diamante del welfare* (famiglia, mercato, corpi intermedi), che, con

modalità e intensità diverse, concorrono al benessere della società e degli individui. È da queste premesse che è andata profilandosi, ormai da almeno un decennio, l'idea di un welfare mix, come insieme di programmi di protezione e investimento sociale a finanziamento non pubblico forniti da una ampia gamma di attori economici e sociali, collegati tra loro in una rete e con un forte ancoraggio territoriale (Ferrera e Maino, 2011). Il cosiddetto Primo welfare, quello in capo allo Stato, continuerebbe a provvedere ai regimi obbligatori, ossia alle prestazioni essenziali per godere dei diritti di cittadinanza (pensioni, sanità, istruzione, ecc.); al Secondo welfare sarebbero invece demandati i sistemi di protezione integrativa o contingente (Ferrera e Maino, 2011). In un contesto come quello attraversato dalla recessione ci si può interrogare sul ruolo di questo Secondo welfare e se esso possa assumere un compito di tipo emergenziale che richiede rapidità di interventi, disponibilità di risorse e radicamento territoriale.

Tra i protagonisti del Secondo welfare un ruolo importante può essere rivestito da tutti coloro che dispongono di risorse economiche rilevanti: al primo posto dunque Fondazioni (specialmente quelle di origine bancaria, di impresa e delle grandi famiglie), ma anche le imprese, che hanno potenzialità in termini di risorse economiche e organizzative per implementare quelle politiche aziendali a favore della sostenibilità, sociale e ambientale, che rientrano oggi nell'ampio concetto di *corporate social responsibility*. Non è da confondere tuttavia il contributo che le imprese possono dare al welfare con il cosiddetto welfare aziendale (anch'esso parte del Secondo welfare), generalmente inteso come l'insieme di benefit e servizi forniti dall'azienda ai propri dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa, che vanno dal sostegno al reddito familiare, allo studio e alla genitorialità, alla tutela della salute, fino a proposte per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale. Misure di welfare offerte ad alcuni in virtù dello status professionale potrebbero favorire lo sviluppo di un welfare state pubblico residuale destinato solo agli indigenti, e aumentare così quella frammentazione sociale tra insider e outsider che in Italia è già accentuata. Proprio per questo è necessario che l'iniziativa privata in campo sociale sia efficacemente inserita in un quadro normativo che consenta quello che Ferrera (2005) chiamerebbe l'"incastro virtuoso" delle diverse soluzioni all'interno di un modello di governance multi-attore e multilivello, che non può tuttavia fare a meno della partecipazione del pubblico come supervisore, coordinatore e regolatore.

Due sembrano ad ora le strade perseguibili (e in parte già perseguite) per la ricalibratura e riprogettazione dei sistemi di welfare nazionali in una prospettiva di Secondo welfare: una è quella del cosiddetto "developmental

welfare”, l’altra è quella denominata welfare generativo. Più che di strategie alternative, è corretto parlare di strategie combinate.

### 1.3.a. Il *developmental welfare*

Quanto al primo modello di welfare integrativo, il *developmental welfare*, esso fa la sua comparsa per la prima volta in un rapporto politico della metà degli anni Duemila, il National Economic and Social Council (Nesc) irlandese a proposito del (ri)orientamento strategico della politica sociale irlandese (2005), sebbene avesse avuto alcuni antecedenti nella metà degli anni Novanta (1995, 1999). Lo studio del Nesc, *The Developmental welfare State*, descrive i deficit sociali dell’Irlanda e ri-analizza la relazione tra risultati economici e protezione sociale. A partire dalle caratteristiche dei modelli di welfare rivali – universalismo scandinavo, assicurazione sociale e liberismo residuale dell’Europa continentale – lo studio propone una cornice concettuale e un programma di riforme alternativi, al cui centro si trova l’idea che ogni sistema di welfare sia composto da tre sfere di attività: sostegni al reddito, servizi, misure innovative per rispondere ai nuovi bisogni (Hemerijck, 2008). Il *developmental welfare state* si fonda su due tipi di azione: sulle prestazioni di servizi e sui beneficiari. Quanto al primo aspetto, esso è un modo per riformare ciascuno dei tre settori sopra menzionati (reddito, servizi, innovazione) e per collegarli tra loro in modo non soltanto più stretto ma più efficace, con modalità che ben si adattino alla particolare situazione economica e sociale dei paesi in cui la formula è applicata (nel caso del Nesc l’Irlanda). Il miglioramento dei servizi segue una tripla logica, sia dal punto di vista sociale sia da quello economico: sostenere le persone nella ricerca e mantenimento dell’occupazione, sostenere i gruppi socialmente svantaggiati con azioni che li allontanino da condizioni di marginalità, garantire autonomia e rispetto alla persone disabili e agli ospiti degli istituti di cura. Inoltre, e questo è il secondo aspetto, per pianificare e costruire un *developmental welfare state*, occorre adottare un approccio che si ponga nella prospettiva del corso di vita, distinguendo diverse fasce della popolazione – bambini, adulti in giovane età, persone in età di lavoro, pensionati, persone che necessitano di assistenza, ecc. Adottando la prospettiva del corso di vita è possibile identificare meglio le caratteristiche evolutive e di promozione sociale del nuovo edificio di welfare (Supiot, 2001; Esping-Andersen, 2002; Jenson e Saint-Martin, 2006; Taylor-Gooby, 2004; Kenworthy, 2004; Maydell, 2006; Schmid, 2006; Hemerijck, 2006 e 2007), proprio perché i bisogni sono mutevoli in relazione alle fasi del corso di vita e risentono delle interdipendenze tra carriere di individui diversi e tra traiettorie che compongono la biografia del singolo indi-

viduo. L'unione di questi due assi può essere considerato il punto zero per la costruzione di un nuovo sistema di welfare che avrà principalmente tre caratteristiche: essere l'esito di una cooperazione di attori diversi secondo una logica pubblico-non pubblico (ma non necessariamente delegando soltanto al mercato); essere localmente situata, su contesti molto più circoscritti della scala nazionale, siano essi le regioni o ambiti territoriali non amministrativamente riconoscibili ma identitariamente coesi; infine deve essere focalizzato su prestazioni strutturali (poche) ed emergenziali-contingenti (molte), sia con riferimento al tipo di bisogno sia al tipo di beneficiari, dunque un welfare mix flessibile, innovativo, caratterizzato da velocità di intervento e capacità analitica tempestiva sui bisogni emergenti. Questa idea non è del tutto nuova nel dibattito sulle riforme del welfare. Già nel decennio 2000-2010 si erano intraviste alcune spinte verso il superamento di un modello di welfare State a favore di un nuovo modello, che è stato denominato *welfare Regions* (Ferrera, 2008). Ciò significa che ci troviamo nel mezzo di una transizione ancora incompiuta che sposta il baricentro della programmazione nella spesa sociale e nella analisi dei bisogni dal livello degli stati nazionali al livello locale. Siamo di fronte cioè a una riconfigurazione territoriale della protezione sociale (Leibfried e Zürn, 2005). In molti paesi, le Regioni si sono affermate quali unità spaziali di riferimento per l'organizzazione di una risposta collettiva ai cosiddetti "nuovi rischi sociali" (Armingeon e Bonoli, 2006). I governi regionali e gli altri attori che agiscono nel welfare mix sono diventati a pieno titolo attori istituzionali e protagonisti di quelli che sono stati definiti *governance networks*, che si stanno rivelando sempre più importanti per la definizione e implementazione di molti programmi economici e sociali volti alla crescita e allo sviluppo territoriale (Keating, 2009). Com'è noto, i teorici della *multilevel governance* considerano esplicitamente le Regioni come il "terzo livello" della nuova *polity* europea (Hooghe *et. al.*, 2010), caratterizzato da un'autonomia istituzionale e da una logica di sviluppo chiaramente riconoscibili. Date le dimensioni dei "vecchi" schemi di protezione sociale, sarebbe fuorviante e del tutto prematuro ritenere che si sia ormai compiuto un processo di "denazionalizzazione" della protezione sociale europea. Ma è probabile che il terzo livello regionale avrà conseguenze molto rilevanti per la formazione della nuova *polity* europea in generale e per la futura configurazione della protezione sociale in particolare (Ferrera, 2008). Il concetto chiave di questo nuovo approccio risiede in due fattori: da una parte il già citato rilievo del fattore locale, dall'altra l'attenzione per le "situazioni di vita" come strutture capaci di generare bisogni sociali. Le situazioni di vita sono determinate non solo dall'età, dal sesso e dalla condizione fisica ed educativa, ma anche dalle opportunità e dal sostegno concreto offerti dal

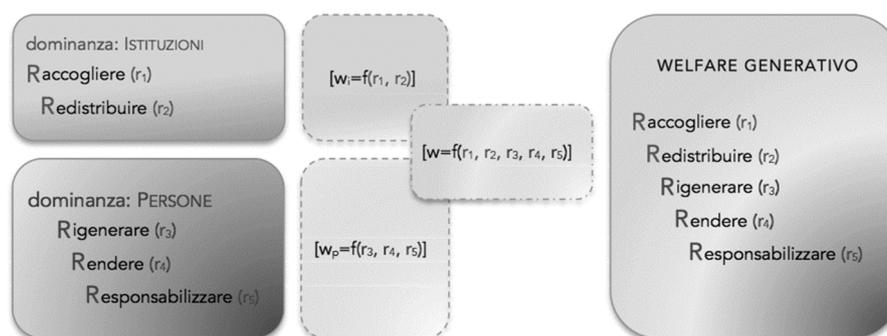
territorio circostante e in particolare dalla disponibilità a livello locale di adeguati servizi sociali e per il lavoro. Il luogo di residenza e la sua dotazione di infrastrutture sociali incidono in modo rilevante sulle chance di vita delle persone. Sono quindi i contesti locali e soprattutto regionali a delinearsi come ambiti ottimali per la programmazione e la gestione delle nuove forme di erogazione dei servizi a favore di attività di *community building*.

### 1.3.b. L'ipotesi del welfare generativo: un'utopia o un modello di protezione sostenibile?

Il welfare generativo si propone come modello alternativo rispetto a quello tradizionale, in cui lo Stato si limita a raccogliere e distribuire risorse tramite il sistema fiscale e i trasferimenti monetari. Un modello siffatto, come abbiamo già evidenziato, sembra essere destinato all'estinzione proprio per l'impossibilità a soddisfare la vasta gamma di bisogni in crescita e a farlo con le limitate risorse a disposizione (e in contrazione). Il vecchio modello di welfare è sostanzialmente un fagocitatore di risorse, cui attribuisce soltanto un valore assistenziale ed erogativo, fine a se stesso. La filosofia sottostante il welfare generativo è invece quella di un sistema di protezione sociale in grado di rigenerare le risorse, sia quelle già disponibili, sia quelle che possono essere ulteriormente raccolte. La rigenerazione e la messa a frutto delle risorse passa attraverso la responsabilizzazione delle persone che ricevono aiuto, aumentando in tal modo il rendimento degli interventi delle politiche sociali con effetti benefici di più ampia portata sull'intera collettività (Fondazione Zancan, 2012). A fondamento del welfare generativo si collocano il valore della solidarietà, il valore della responsabilità, individuale e collettiva, e infine il valore dell'uguaglianza. Ciò non significa che sia una proposta "buonista", si tratta piuttosto di una proposta che richiede un parziale ribaltamento di prospettiva. Inoltre essa poggia su una serie di dati oggettivi e storicamente situabili: se il "raccogliere e redistribuire" (attraverso la fiscalità generale, ma già in questo modo sollevando problemi di equità e uguaglianza; e successivamente attraverso l'individuazione di bisogni e di soggetti titolari del bisogno con i requisiti necessari all'erogazione delle prestazioni sociali) costituivano le idee guida del vecchio welfare, oggi le politiche pubbliche di inclusione sociale sono inadeguate e anacronistiche in una realtà complessa come quella attuale. L'ipotesi che il welfare generativo propone è quella di un passaggio "dalla logica del costo a quella del rendimento" (Fondazione Zancan, 2012, 2013). L'obiettivo centrale dunque non è la raccolta delle risorse ma la loro rigenerazione, la loro trasformazione da materia inerte a incubatori di nuove risorse. Il modello, sintetizzato nella figura 1, poggia su cinque fasi cruciali, note come "le 5 R del welfare generativo": raccogliere,

redistribuire, rigenerare, rendere, responsabilizzare. A monte di questo approccio sta l'idea che soltanto creando occupazione “di servizi e cura” sia possibile ovviare al deficit di sostenibilità dei sistemi di welfare così come li abbiamo conosciuti sino ad oggi e che mostrano di essere in misura crescente incapaci di garantire risposte solidaristiche e universalistiche. Il cambiamento di paradigma intrinseco all'idea di un welfare generativo risiede nello spostamento del fulcro del sistema dalle istituzioni alle persone. I diritti sociali vengono erogati e garantiti in questo modello non soltanto più in relazione a una fruizione individuale (ogni individuo è in questa logica il beneficiario di una prestazione), ma a un rendimento sociale più ampio (ciò che si riceve individualmente innesca una catena di valore, può essere rigenerato a vantaggio di altri. “Non posso aiutarti senza di te”, “non puoi aiutarmi senza di me”, Vecchiato, 2013, in Rapporto Fondazione Zancan, 2013). Si tratta in sostanza di affrontare il problema dell'efficacia dell'azione pubblica: non basta erogare risorse (ossia: sono stati soddisfatti i bisogni essenziali di assistenza?) ma serve sapere se l'intervento pubblico è stato efficace (in termini sia di *output* sia di *outcome*), se è stato appropriato, se ha reso e rigenerato risorse. Le risorse non sono quindi soltanto quelle iniziali destinate ai diversi capitoli di spesa (o alla loro eventuale integrazione in corso), ma anche quelle generate e reinvestite per produrre ulteriore valore aggiunto. Si potrebbe definire il welfare generativo come una “catena di valore” (sia in senso etico, attraverso il rimando alla responsabilità individuale e collettiva; sia in senso economico, attraverso la generazione di un plus di risorse da ogni prestazione erogata).

**Figura 1. – La struttura del welfare generativo.**



Fonte: Fondazione Zancan, 2012.

Non a caso il welfare generativo si sostanzia in un incontro tra diritti e doveri. Proprio in quanto esso sposta l'azione dal livello individuale e della

semplice erogazione della prestazione a quello collettivo e generativo, esso include sia il “contributo sociale” di ogni singolo che riceve in beneficio e la valorizzazione delle professioni di welfare.

#### 1.4. Quanto costa il welfare?

Una metafora può rivelarsi particolarmente utile per comprendere quanto il ruolo del Secondo welfare, ed in particolare di quella porzione di interventi di welfare che sono in capo alle Fondazioni, sia lontano da una concreta possibilità di soddisfazione di tutti i bisogni dei cittadini: il Primo welfare, quello pubblico, soddisfa (magari non come si vorrebbe, magari con una parziale inefficienza nei tempi e nei risultati, magari con un eccesso di selezione tra richiedenti) i bisogni dei cittadini in tutti gli ambiti che appartengono ai sistemi di protezione sociale (dalle pensioni alla sanità, dalle politiche sociali, agli ammortizzatori sociali, per citare le voci di spesa più rilevanti) per 365 giorni in un anno; il Secondo welfare in capo alle Fondazioni, sommando tutte le sue risorse, non arriverebbe a soddisfare gli stessi bisogni fino alla fine del mese di gennaio. Questo semplice paragone rende immediatamente l'idea del ruolo accessorio, integrativo del Secondo welfare, e ribadisce l'impossibilità di una sostituzione totale del welfare pubblico.

In uno scenario di crisi questo ruolo integrativo si è fatto tuttavia sempre più necessario, proprio perché la recessione ha colpito pesantemente il welfare, più di quanto non abbia fatto con altri settori pubblici: il risanamento dei conti è passato attraverso tagli lineari di spesa e aumenti della pressione fiscale, prevalentemente locale e gravanti, prevalentemente sui redditi da lavoro e da pensione (cresciuti nel periodo 2008-2012 del 7,62%, contro una riduzione di oltre il 10% del prelievo sugli altri redditi), soprattutto per effetto dell'incremento dell'aliquota IRPEF. Apparentemente nei dati relativi ai conti pubblici sembrerebbe esserci una clamorosa contraddizione: a fronte dello scenario di contrazione delle risorse, farebbe da contraltare un incremento delle quote complessive destinate al welfare (per le voci della previdenza, sanità e assistenza), aumentate del 9,42% (le tre voci di spesa sono passate da 385,8 a 422,1 miliardi di euro), mentre la crescita complessiva della spesa pubblica corrente si attesta al + 5,29%. Ma a guardare più da vicino questi dati si osserva che tale incremento è stato determinato per la quasi totalità dall'aumento della spesa pensionistica che è cresciuta del 13,12% (mentre la spesa sanitaria è cresciuta soltanto dell'1,67%; mentre la spesa per l'assistenza è scesa dell'1,45%). Lo stesso incremento della spesa pensionistica in realtà non ha significato un incremento di redditi per i beneficiari (anzi, attraverso il blocco delle indicizzazioni fino al 2014 i pensionati sono stati impoveriti), ma è sca-

turita da un effetto sostituzione tra le pensioni minime di coltivatori diretti, artigiani e commercianti (in via di progressiva diminuzione per motivi anagrafici) con pensioni assegnate ai lavoratori dipendenti, pubblici e privati, ancora calcolate con criteri retributivi (CNEL, 2014; ISTAT, 2014). La situazione della spesa sociale italiana inoltre privilegia tradizionalmente alcuni settori: il 52% va a favore della vecchiaia, il 26% alla sanità, soltanto il 4% alle politiche per la famiglia. Nella UE a 27 al contrario, il welfare privilegia casa, disoccupazione e famiglia. Ciò non significa che negli altri paesi europei i tagli non siano stati altrettanto cruenti: la politica dei tagli alla spesa sociale europea, dopo le indicazioni in merito al doppio binario (rigore di bilancio e taglio alla spesa pubblica) hanno bruciato in un biennio (2011-2012) oltre 230 miliardi di euro di spesa sociale. In Francia nel solo 2011 il welfare è stato tagliato per 7 miliardi di euro. In Italia il decreto "Salva Italia" ha prodotto cospicui tagli ai trasferimenti degli enti locali (che equivalgono ad una riduzione dei servizi: meno sanità, meno asili, ecc.). Circa un terzo della manovra (pari ad una somma che si avvicina a 21 miliardi di euro) si è tradotto in tagli allo stato sociale. A queste pesanti riduzioni si andranno ad aggiungere le ricadute delle leggi di stabilità 2013 e 2014. Nel 2011 e 2012 la spesa destinata alla protezione sociale in Italia è stata pari al 29,7% del PIL, contro il 33,6% della Francia. Fino ad oggi, grazie soprattutto ai risparmi delle famiglie, si è ancora in qualche modo fatto fronte ai bisogni sociali attraverso comportamenti compensativi che però hanno indebolito le risorse delle famiglie, che hanno eroso i patrimoni e al contempo non hanno più risparmiato.

L'elemento di maggiore allarmismo si deve al fatto che nel 2011, per la prima volta dal 2003, la spesa sociale italiana è risultata in diminuzione rispetto all'anno precedente. E questa indisponibilità di risorse si colloca in uno scenario già denso di disuguaglianze, a cominciare da quelle territoriali, tra un Nord che tutto sommato resiste e un Sud che invece versa in condizioni di emergenza sociale. In Francia i recenti tagli al welfare di Hollande hanno minato un sistema che tradizionalmente poggiava su politiche a sostegno della famiglia (con effetti osservabili sul tasso di fecondità, superiore ai 2 figli per donna), ammortizzatori sociali contro la discontinuità dei redditi da lavoro e politiche capillari a favore dell'occupazione per tutte le fasce d'età. Tuttavia il welfare francese mantiene la sua ibrida vocazione originaria, bismarkiana e assistenziale (la *sécurité sociale* delle casse e l'assistenza sociale), declinate su un territorio in cui da molti decenni il potere centrale ha delegato a Dipartimenti e a consorzi di comuni. Ancora fino al 2012 il welfare francese pesava circa 654 milioni di euro l'anno. Rispetto al modello italiano tuttavia in Francia si osserva tradizionalmente una maggiore coordinazione e integrazione tra i servizi di assistenza sanitaria, socio-sanitaria e sociale che producono un miglior controllo dei costi e un più elevato livello nella qualità dei servizi.

Tuttavia la sola disamina sull'ammontare di risorse destinate al welfare e ai suoi capitoli di spesa potrebbe essere fuorviante. Uno studio interessante condotto dall'OCSE, sebbene datato al 2005 e di cui non sono disponibili aggiornamenti, offre lo spunto per un approccio maggiormente critico alla lettura della spesa per la protezione sociale nei diversi paesi.

**Tabella 1. – Quota di spesa sociale come % del PIL nei paesi OCSE al netto delle *tax breaks* e *tax expenditures*.**

<i>Paesi</i>	<i>Quota lorda</i>	<i>Quota netta</i>	<i>Differenza</i>
<b>Svezia</b>	35,1	<b>30,6</b>	- 4,5
<b>Danimarca</b>	34,2	<b>26,4</b>	- 7,8
<b>Francia</b>	33	<b>31,2</b>	- 1,8
<b>Germania</b>	30,6	<b>30,8</b>	+ 0,2
<b>Austria</b>	29,6	<b>24,8</b>	- 4,8
<b>Italia</b>	28,3	<b>25,3</b>	- 3
<b>Belgio</b>	28	<b>26,3</b>	- 1,7
<b>Finlandia</b>	28	<b>22,6</b>	- 5,4
<b>Norvegia</b>	27	<b>23,6</b>	- 3,4
<b>Regno Unito</b>	25,4	<b>27,1</b>	+ 1,7
<b>Olanda</b>	24,3	<b>25</b>	+ 0,7
<b>Islanda</b>	23,4	<b>21,7</b>	- 1,7
<b>Repubblica Ceca</b>	22,2	<b>20,5</b>	- 1,7
<b>Spagna</b>	21,7	<b>18,9</b>	- 2,8
<b>Repubblica Slovacca</b>	19,8	<b>18,4</b>	- 1,4
<b>Irlanda</b>	15,3	<b>13,9</b>	- 1,4
<b>Nuova Zelanda</b>	21,1	<b>18,2</b>	- 2,9
<b>Australia</b>	20,4	<b>24</b>	+ 3,6
<b>Canada</b>	20,4	<b>23,3</b>	+ 2,9
<b>Giappone</b>	18,5	<b>22,1</b>	+ 3,6
<b>USA</b>	15,7	<b>24,5</b>	+ 8,8
<b>Corea</b>	7,1	<b>11,7</b>	+ 4,6
<b>Messico</b>	5,7	<b>6,9</b>	+ 1,2

Fonte: OCSE 2005.

A partire dalla quota dedicata alla spesa sociale rispetto ai PIL nazionali (un dato da cui già emergono significative differenze tra paesi: la Svezia destina oltre il 35% del PIL al welfare, la Francia oltre il 33%, l'Italia circa il 28%, ma l'Irlanda poco più del 15%), lo studio si sofferma sulla distinzione tra spesa lorda (quella di cui comunemente si parla) e spesa netta (ossia quanti servizi arrivano effettivamente a individui e famiglie al netto delle *tax expenditures* che passano attraverso il sistema fiscale o attraverso la tassazione indiretta, per esempio con l'IVA, che diminuiscono la spesa sociale effettivamente erogata; e al netto delle *tax breaks for social purposes* (che la incrementano). Lo studio OCSE ha stimato il peso delle imposte dirette ed indirette che gravano sui trasferimenti monetari che le famiglie ottengono. Nella Tabella 1 accanto alla quota lorda è indicato il peso del prelievo diretto ed indiretto (che riduce la percentuale) e quello dei *tax breaks* (che aumentano la percentuale), e la differenza. Il quadro cambia notevolmente e mentre la posizione dei cittadini italiani peggiora ulteriormente, quella dei francesi invece migliora al punto da collocarli in vetta alla classifica dei paesi europei, addirittura davanti alla Svezia.

Se invece spostiamo l'attenzione sul versante del Secondo welfare, ed in particolare ci soffermiamo sul contributo economico delle Fondazioni, ci troviamo di fronte a somme erogate consistenti ma al contempo infinitamente lontane dal fabbisogno complessivo dei paesi come si ricordava poc'anzi. Il caso italiano è emblematico al riguardo, con un patrimonio contabile delle Fondazioni di origine bancaria pari a 40,9 miliardi di euro (dati ACRI al 2013). A partire dall'anno 2000, anno di entrata in operatività della legge Ciampi, e fino al 2013 il patrimonio delle FOB ha avuto un tasso di crescita medio annuo dell'1,2%. Nello stesso periodo 2000-2013, le Fondazioni hanno erogato risorse per complessivi 17,5 miliardi di euro (7,4 nel solo periodo 2008-2013) e accantonato ulteriori risorse per l'attività erogativa futura per circa 1,8 miliardi di euro, per un totale di 19,3 miliardi. Le risorse erogate invece dalle Fondazioni non bancarie (includendo tra esse quelle di impresa e quelle di comunità) sono pari a più di 150 milioni di euro (dati Assifero, 2011)<sup>2</sup>. Tuttavia entrambe le indicazioni scontano un margine non esiguo di imprecisione derivante dal fatto che le Fondazioni non sono necessariamente tutte aderenti ad ACRI o Assifero (e su una totalità di 6000 Fondazioni in Italia, sebbene la maggior parte di piccole dimensioni e con limitata potenza erogativa, la quota di erogazioni di

---

<sup>2</sup> I dati relativi alle Fondazioni aderenti a ASSIFERO sono disponibili all'indirizzo: [www.assifero.org](http://www.assifero.org). Quelli relativi alle Fondazioni di origine bancaria all'indirizzo: [www.acri.it](http://www.acri.it).

cui qui non si rende conto, potrebbe essere di una certa rilevanza. Considerando però che sono le Fondazioni di origine bancaria le maggiori erogatrici per finalità sociali (ed esse sono nella quasi totalità aderenti a ACRI), il dato è realistico e sufficientemente orientativo rispetto al peso del Secondo welfare. Si conferma cioè quanto detto in apertura, ossia la distanza amplissima tra le risorse del soggetto pubblico rispetto a qualsiasi altro attore, sebbene ai soggetti non pubblici possano essere riconosciuti ruoli integrativi, suppletivi nella logica di sperimentazione e innovazione sociale.

In Francia le Fondazioni, che come già si è accennato hanno alle spalle una storia breve, che risale a metà degli anni Novanta, sono tuttavia in crescita costante; dalle 2733 Fondazioni del 2012, alle 3220 nel 2013 fino alle 4009 censite a dicembre 2014 (dati forniti da Fondation de France e da Centre Français des fonds et des Fondations, 31 dicembre 2014)<sup>3</sup>. Al 2011 le Fondazioni francesi erogavano annualmente oltre 5 miliardi di euro (in crescita del 36% dal 2001), di cui il 32% confluisce in azioni di tipo sociale, a sostegno del lavoro, della coesione sociale e della famiglia. L'elemento distintivo delle Fondazioni francesi è la loro forte espansione, dovuta principalmente ad un sottoutilizzo delle loro potenzialità e un limitato raggio d'azione conseguente ad un welfare tradizionalmente più pervasivo di quello italiano. Ma a seguito delle politiche di austerità di cui anche il welfare francese sta facendo le spese, la quota di finanziamenti di origine fondazionale è destinata a salire.

### 1.5. Osservazioni conclusive

Il rischio di una società “duale”, tra cittadini inclusi e protetti e altri esclusi e con poche tutele, dati questi scenari, è estremamente alto: per evitare che ciò accada, creando una irreversibile spaccatura, con un impatto tutt'altro che trascurabile in termini di coesione e tenuta del tessuto sociale, diventano urgenti interventi istituzionali: la certezza e la continuità del reddito, anche minimo, devono in qualche modo essere garantite, come pre requisito per ogni altra forma di inclusione e cittadinanza: il lavoro genera reddito, stimola i consumi, consente di acquistare istruzione, sostiene progetti di vita individuali e familiari, come l'acquisto di una casa, solo per ci-

---

<sup>3</sup> Per le Fondazioni francesi le informazioni utilizzate in questo volume sono disponibili attraverso la consultazione dei documenti caricati sul sito istituzionale della Fondation de France: [www.fondationdefrance.org](http://www.fondationdefrance.org). E sul sito del Centre français des fonds et des fondations: [www.centre-francais-fondations.org/](http://www.centre-francais-fondations.org/).

tare gli esempi più immediatamente intuitivi. La condizione di precarietà occupazionale è infatti nemica di qualsiasi forma di welfare: il lavoro è il nucleo generatore di della transizione attesa da “welfare state” a un nuovo modello di “well being state”. I diritti sociali che Polanyi (2013) aveva definito come la diga per “addomesticare il mercato” rischiano di venire estinti, a meno che non ci si attivi per un nuovo compromesso sociale, a cui fondamento stiano gli stessi principi ispiratori del patto sociale sperimentato in epoca fordista, ma adeguato a nuove esigenze e bisogni. Il paradosso si è generato all’interno del *welfare capitalism* medesimo: famiglie nucleari, spesso a doppio reddito ma con donne su cui gravano carichi di cura e domestici; occupazione stabile per i maschi capifamiglia; intervento pubblico là dove la combinazione tra famiglia e mercato non riesce a soddisfare i bisogni sono gli elementi che stanno cedendo e non riescono più a garantire una efficace protezione sociale. Nuovi processi di mercificazione, andamenti demografici, flussi migratori, nuove forme di famiglia pongono sempre nuove sfide e diversificate domande di sostegno sociale. È in questa transizione incompiuta che si inseriscono le Fondazioni e le loro azioni, non soltanto come co-attori di un processo di ridefinizione del welfare, ma anche come costruttori di legami sociali efficaci e reti di sostegno in cui più attori sono in campo.