

UNIVERSITA' degli STUDI di MILANO
Facoltà di Scienze Politiche
Dipartimento di Studi Sociali e Politici

GRADUATE SCHOOL
in SOCIAL, ECONOMIC, and POLITICAL SCIENCES

DOTTORATO DI RICERCA IN STUDI POLITICI
Ciclo XXIII

TESI DI DOTTORATO
Governance sussidiaria e welfare society:
la sussidiarietà come preconditione

SPS/04

OLGA FAZZINI

Tutor: Prof. Maurizio Ferrera

Coordinatore del dottorato: Prof. Marco Giuliani

A.A. 2011/2012

Ringraziamenti

Durante questi anni ho avuto la possibilità di contare sulla disponibilità e sull'aiuto di molte persone.

Fra queste, il primo grazie va al Prof. Ferrera, per la fiducia immeritata che ha riposto in me e la pazienza con cui ha assecondato i miei sempre troppo mutevoli progetti.

Un grazie va ad Alessandro Colombo, per i suoi stimoli e il suo aiuto, e a tutti i colleghi di Éupolis Lombardia per la loro amicizia e il loro supporto.

A Stefano Sacchi va il mio ringraziamento per avermi accolta ad URGE ed avermi per primo permesso di stare dall'altra parte della cattedra.

Il grazie più grande va però a Luca e ai miei genitori, che con pazienza mi hanno sopportata e supportata per tanto tempo, aspettando che arrivasse il giorno in cui "l'ansia della tesi" sarebbe finalmente scomparsa.

Se questo lavoro lo meritasse, lo dedicherei a loro.

ABSTRACT

In the wide debate about the crisis of the welfare systems in Europe, the very role of the State has been challenged. The subsidiarity approach, in particular, has developed a very articulated theoretical discourse, showing the necessity to reform the social order in line with the principle of subsidiarity. The principle prescribes that the State needs to play a role of guarantee of the common good, while the provision of services has to be devolved to lower-level providers, with a public or a private status. This implies that the activation of private actors becomes a condition for the achievement of the common good. The research question guiding our analysis refers to how the State can act as the guardian of the common interest while its achievement is left to the mobilization of individuals and groups. After a presentation of the subsidiarity approach, and of its contribution to the debate on the redefinition of the role of the State, the analysis focuses on the Lombardy case as a model of “subsidiarity governance”. We concentrate on the solutions identified by the regional government in order to promote the activation of people and civil society. In particular, we focus on the implementation of two policies presented by the regional government as “subsidiarity inspired”: a school voucher scheme, introduced in 2000, targeted at families choosing private schools (Buono scuola) and a policy of promotion of family associations introduced in 1999. The analysis aims at evaluating the success of these policies in promoting subsidiarity-inspired choices, in order to assess how top-down interventions by the State can have an impact in stimulating bottom-up mobilization by the civil society.

Sommario

Ringraziamenti.....	II
ABSTRACT	III
INTRODUZIONE.....	3
1. Le origini della ricerca.....	3
2. Il puzzle	5
3. L'analisi	9
4. Il piano della ricerca	11
PARTE I.....	13
La risposta sussidiaria alla crisi del welfare fra teoria e pratica.....	13
Capitolo I. La parabola del welfare state: alla ricerca di un nuovo rapporto fra Stato e società	14
1.1 Introduzione.....	14
1.2 Il welfare prima del welfare state	16
1.3 Il welfare e la costruzione dello Stato moderno	21
1.4 La crisi del welfare come crisi dello Stato	28
1.5 La ricalibratura del welfare: verso una nuova architettura del sistema	32
1.5.1 I soggetti: privatizzazione e Terzo settore	35
1.5.2 La configurazione spaziale: de-strutturazione, re-scaling e ri-territorializzazione..	38
1.5.3 La logica: responsabilità, attivazione, opportunità	42
1.6 Dal <i>welfare mix</i> alla <i>welfare society</i> : quale ruolo per lo Stato?	45
Capitolo II. La risposta sussidiaria alla crisi dello Stato: dal principio alla governance	53
2.1 Introduzione.....	53

2.2 La storia e le basi filosofiche del principio.....	54
2.2.1 La sussidiarietà prima dello Stato	54
2.2.2 La sussidiarietà e lo Stato	57
2.2.3 La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa.....	59
2.2.4 La crisi dello Stato e la riscoperta della sussidiarietà	61
2.3 La “rivoluzione sussidiaria”: una duplice “grande trasformazione”	66
2.4 Dal principio alla governance.....	71
2.4.1 La sussidiarietà verticale: fra integrazione e regionalizzazione	72
2.4.2 La sussidiarietà orizzontale e l’emergere del Terzo settore.....	75
2.5 Il ruolo dello Stato nella governance sussidiaria	78
2.6 Le zone d’ombra: la governance sussidiaria alla prova della sussidiarietà?	81
Capitolo III La sussidiarietà al governo: il caso lombardo	90
3.1 Introduzione.....	90
3.2 La sussidiarietà nel contesto nazionale.....	91
3.2.1 La sussidiarietà nell’ordinamento italiano	91
3.2.2 La sussidiarietà verticale e il ruolo delle Regioni.....	93
3.2.3 La sussidiarietà orizzontale e lo sviluppo del Terzo settore	97
3.3 L’amministrazione del governo lombardo: più di tre lustri di storia politica.....	100
3.3.1 Il contesto politico.....	100
3.3.2 L’inquadramento culturale di una scelta politica.....	101
3.4 Le politiche sussidiarie in Lombardia	105
3.4 I cardini del modello.....	109
3.6 La governance sussidiaria: la sussidiarietà “dall’alto”?	112
PARTE II.....	115
La governance sussidiaria alla prova	115

Capitolo IV. Promuovere la libertà di scelta: il Buono scuola.....	117
4.1 Introduzione.....	117
4.2 Alle origini della policy, fra teoria e pratica.....	118
4.2.1 Il dibattito sulla libertà di scelta.....	119
4.2.2 Il contesto nazionale	122
4.3 Il Buono scuola come politica sussidiaria	125
4.3.1. Le origini.....	125
4.3.2. L'evoluzione dello schema	127
4.4 L'analisi: come misurare la libertà di scelta.....	132
4.5 L'impatto della politica	136
4.5.1 L'opinione dei beneficiari.....	136
4.5.2 Gli effetti sulla domanda e sull'offerta	138
4.6 Conclusioni.....	150
Capitolo V. Generare pluralismo: le associazioni di solidarietà familiare.....	155
5.1 Introduzione.....	155
5.2 L'associazionismo familiare.....	156
5.2.1 L'associazionismo familiare in Italia, fra teoria e pratica.....	156
5.2.2 L'associazionismo familiare nell'ottica della sussidiarietà	161
5.3 La l.r. 23/99: le origini di una politica sussidiaria	163
5.3.1 La normativa	163
5.3.2 L'evoluzione	168
5.4 L'analisi	173
5.4.1. Le azioni di accompagnamento e le indagini disponibili.....	173
5.4.2 Come misurare il successo della “promozione”	175
5.5 L'impatto della politica	177

5.6 Conclusione	181
CONCLUSIONE	185
1. La sussidiarietà come precondizione	185
2. Le implicazioni	186
Bibliografia.....	188

INTRODUZIONE

1. Le origini della ricerca

La presente ricerca nasce da un travagliato percorso di riflessione personale che trae le sue origini da una passione di fondo per lo studio della dimensione politica – nel senso della *politics* – delle politiche di *welfare* – nel senso delle *policy*. Una passione sorta nel momento in cui il mio percorso di studi mi ha portato a riflettere, da una parte, sull'eccezionalità delle condizioni che hanno permesso lo sviluppo di quella stretta interconnessione che lega oggi il destino di ciascuno di noi con quello dello Stato di cui siamo cittadini e, dall'altra, sul venir meno di quelle stesse condizioni e sulle conseguenti trasformazioni che vanno delineandosi. Si tratta di un interesse coltivato primariamente attraverso lo studio di quella vasta letteratura variamente riferibile al tema della ricalibratura dei sistemi di *welfare* e al superamento del *welfare state* – nella sua formulazione novecentesca – come fase di sviluppo della statualità. Proprio da queste letture ho maturato la convinzione che i cambiamenti in atto a livello di *policy* siano destinati ad avere un effetto rivoluzionario sul modo di intendere l'autorità statale e il legame fra i cittadini e lo Stato.

Parallelamente alla “frequentazione” di questa letteratura, ha preso avvio un'esperienza di ricerca presso Éupolis Lombardia, l'istituto superiore di ricerca, formazione e statistica di Regione Lombardia. Ho infatti beneficiato dapprima di una borsa di studio presso la Direzione Governance e Istituzioni, per poi proseguire la mia attività come collaboratrice di ricerca. Questa esperienza mi ha permesso di entrare in contatto con quella letteratura, a me prima pressoché sconosciuta, che fa riferimento all'approccio sussidiario e a cui il governo regionale lombardo afferma di ispirare idealmente la propria azione. In questa letteratura ho così inaspettatamente rintracciato elementi di contatto con i temi da me sviluppati nel corso delle mie ricerche precedenti. Il recupero del principio di sussidiarietà che questo approccio promuove – ovvero la rivendicazione della priorità delle iniziative che nascono "dal basso", dalle persone e dalle comunità, per la realizzazione del bene comune – si spiega infatti soprattutto con il riconoscimento

dei limiti di un sistema di gestione della cosa pubblica che, in particolare nell'ambito del *welfare state*, non si dimostra più in grado di rispondere ai bisogni di una società plurale e complessa.

Ad appassionarmi, in questa letteratura, è stato però soprattutto l'ambizioso tentativo di ridefinire, in un quadro teorico sistematico, il ruolo dello Stato nel nuovo contesto che va delineandosi. Il recupero del principio di sussidiarietà si traduce infatti non solo in un ripensamento dell'importanza della società civile e dell'azione privata nella costruzione del bene pubblico, ma anche nella ridefinizione del ruolo dell'autorità. Il compito dello Stato, infatti, non può più essere quello dell'*Etat Providence*, che eroga servizi standardizzati sulla base di una definizione "top down" dei bisogni, quanto piuttosto quello di garante del benessere collettivo. Ho così trovato in questo approccio quel respiro "alto" che mi sembra spesso mancare nella letteratura sul *welfare state* più recente, sempre più vicina, nei metodi e negli obiettivi, all'analisi economica, e dunque tanto focalizzata sullo studio dei processi in corso e delle loro implicazioni in termini di *policy* da trascurare invece le implicazioni e le conseguenze essenzialmente politiche – legate dunque, per riprendere Sartori, alla sfera delle decisioni collettive sovrane – di quegli stessi processi.

D'altra parte, approfondendo l'approccio sussidiario mi sono dovuta confrontare con la mancanza, nel dibattito teorico che ad esso si richiama, di una chiara analisi dei processi che l'applicazione del principio comporta. La letteratura sussidiaria mi sembra infatti essere per lo più monopolizzata dall'analisi giuridica, da una parte, e da quella sociologica dall'altra. Il respiro "alto" di cui sopra fa dunque da sfondo a una lettura "micro" delle dinamiche in corso, o in termini di implicazioni attuative del principio a livello giurisprudenziale, oppure in termini di processi sociali associati all'esercizio della sussidiarietà, letti dalla prospettiva degli attori sociali e non da quella degli attori politici che con essi interagiscono.

Eppure, ho la presunzione di dire che un'analisi dell'approccio sussidiario da una prospettiva politologica possa evidenziare elementi utili alla comprensione delle implicazioni di quelle trasformazioni che anche la letteratura sul *welfare* mette in luce. L'approccio sussidiario appare infatti, a mio parere, come uno dei tentativi più sistematici di individuare non solo nuove modalità di gestione del *welfare*, ma un nuovo

principio organizzativo della società e del rapporto fra Stato e cittadinanza. A differenza dei molti contributi offerti dalla letteratura sviluppata sull'onda della "crisi del *welfare*", esso non si limita a ricercare modalità di superamento della crisi dei sistemi sociali, né si ferma al mero riconoscimento della necessità di una trasformazione del ruolo dello Stato. Al contrario, esso mette in discussione le stesse logiche che hanno guidato il processo di sviluppo del *welfare state* – la tendenza alla centralizzazione e alla statalizzazione – mostrando come esse, dall'essere considerate soluzioni ai problemi, siano diventate parte del problema. Ad emergere fra le soluzioni è invece la creazione di una *governance* autenticamente sussidiaria, nella quale gli individui possano partecipare liberamente e responsabilmente alla costruzione del bene comune.

È sulla base di queste considerazioni che si spiega il mio interesse per il tema della sussidiarietà: un interesse che non nasce dall'adesione alla prospettiva sussidiaria, quanto dal riconoscimento del suo effettivo contributo non solo all'elaborazione di nuove modalità di superamento dei limiti del *welfare state*, ma anche allo sviluppo di quel secolare dibattito sulla natura dell'autorità che è alla base del discorso politico.

2. Il puzzle

La mia ricerca non nasce come un tentativo di valutare la "bontà del contenuto" dell'approccio sussidiario o la validità, in termini normativi, delle sue premesse storiche, filosofiche ed antropologiche: non solo non credo di possedere gli strumenti per compiere una tale valutazione, ma ritengo anche che essa esuli in buona parte dalle competenze dell'analisi politologica, rientrando invece nella sfera di riferimento della filosofia politica. Il mio è un approccio molto meno ambizioso, che si limita a sottoporre lo schema proposto dell'approccio sussidiario ad un forse banale test di coerenza teorica e fattibilità pratica. Cerco qui di riassumere brevemente il processo logico da cui nasce il quesito di ricerca che guida la mia analisi, rimandando ai capitoli successivi una più ampia trattazione degli aspetti qui solo accennati¹.

¹ Per la descrizione dell'approccio sussidiario si rimanda al Capitolo 2. Una più estesa trattazione della domanda di ricerca è contenuta nel paragrafo 2.6. Per l'analisi del caso lombardo e la declinazione della domanda di ricerca nell'analisi delle politiche sussidiarie di Regione Lombardia si veda il Capitolo 3, ed in particolare il paragrafo 3.6.

Partiamo da una sintesi della logica di fondo che guida, a livello teorico, l'approccio sussidiario, rappresentata dalle parole con cui Papa Pio XI descrive, nell'enciclica *Quadragesimo Anno* del 1931, il principio di sussidiarietà:

“Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare [poiché] oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium afferre*) le assemblee del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle”.

Quello che l'approccio propone è dunque un radicale cambiamento del rapporto fra Stato e società: non più uno Stato accentratore di funzioni, che impone il proprio intervento agli individui, quanto una società viva e libera, in cui le persone, nelle diverse forme di aggregazione, contribuiscono alla realizzazione del bene comune non attraverso il conflitto, bensì attraverso la sintesi degli interessi individuali.

Si tratta di una logica radicata in una visione positiva della persona, come essere razionale e relazionale, capace, per sua natura, di compiere scelte libere e responsabili e di partecipare alla definizione e alla produzione del benessere collettivo.

Lo Stato assume dunque, in questo contesto, due compiti principali: in senso negativo, esso deve garantire la libertà degli individui e dei corpi sociali limitando la propria azione a quegli ambiti per i quali è richiesto l'intervento di un'autorità superiore; in senso positivo, svolgendo un ruolo di garanzia del bene comune attraverso il sostegno della libera iniziativa e l'intervento nelle situazioni di bisogno che non trovano risposta ai livelli inferiori o nella società civile.

A livello di implementazione, il principio è declinato in termini di “sussidiarietà verticale” e di “sussidiarietà orizzontale”. La prima identifica una modalità di *governance* che privilegia, nella gestione delle politiche, il livello di governo più prossimo all'area d'intervento in cui si mira ad agire; la seconda comporta invece, sulla base della stessa logica di alleggerimento del ruolo dello Stato centrale, un coinvolgimento diretto degli attori privati nella gestione dei servizi pubblici, laddove il loro intervento permetta un'azione “di prossimità” più vicina al bisogno.

Fra gli attori privati che sono chiamati a contribuire alla creazione del bene comune attraverso la loro partecipazione all'erogazione di servizi pubblici, un ruolo primario è attribuito a quelle realtà che fanno capo al vasto mondo del Terzo settore. Tali iniziative incarnano infatti nel modo più pieno l'essenza del principio di sussidiarietà: la convinzione che solo attraverso la mobilitazione libera e diretta delle persone si possa giungere al soddisfacimento dei bisogni e ad un vero benessere collettivo. È dunque dall'azione di questi soggetti che, in una società guidata dal principio di sussidiarietà, si troverà ad essere affidato un ruolo cruciale nell'erogazione dei servizi sociali e di pubblica utilità, da cui anche il mercato rifugge in presenza di scarse prospettive di profitto.

La mobilitazione della società civile mette così a disposizione dei cittadini una pluralità di servizi, fra i quali ciascuno è chiamato a scegliere, in una prospettiva sussidiaria, l'opzione più prossima alle proprie esigenze.

In questo quadro apparentemente coerente mi sembra emergere un duplice dilemma. Innanzitutto, se lo Stato (o l'autorità pubblica in generale) non rappresenta più l'erogatore dei servizi pubblici, come può farsi garante del bene pubblico? Inoltre, come può l'autorità garantire che le persone possano davvero trovare e scegliere in libertà le soluzioni ritenute migliori secondo una logica sussidiaria? In altre parole, *come è possibile conciliare, allo stesso tempo, una garanzia "dall'alto" (garanzia che i servizi ci siano e siano offerti a tutti) con il riconoscimento della centralità della mobilitazione "dal basso" (e cioè che i servizi debbano essere primariamente gestiti ed erogati da operatori non statali e che ciascuno sia libero di scegliere l'opzione desiderata)?*

Si tratta, mi sembra, di un dilemma che è possibile rintracciare anche nella letteratura di matrice politologica sulle nuove dinamiche del *welfare state*, laddove ci si interroga su quali forme debba assumere la garanzia dei diritti sociali in un contesto sempre più caratterizzato da forme di privatizzazione della gestione dei servizi o da logiche di attivazione, in cui la responsabilità della gestione delle crisi è demandata innanzitutto all'individuo. Nell'ambito dell'approccio sussidiario, tuttavia, esso assume una rilevanza particolare. Laddove infatti, secondo un'impostazione liberista di mero "alleggerimento" dello stato sociale, a dover essere mobilitati sono gli operatori di mercato, l'autorità pubblica può far ricorso ad incentivi di carattere economico al fine di

promuovere la nascita di iniziative *for-profit* nell'ambito del *welfare*. Allo stesso modo, lo stato può intervenire attraverso la legislazione per imporre agli individui determinati comportamenti, promuovendo così corsi d'azione responsabili. Nell'ottica della sussidiarietà, tuttavia, l'accento posto sulla mobilitazione della società civile e sulla libera scelta rende l'intervento dell'autorità più complesso.

Laddove infatti ad avere la priorità sono le iniziative "dal basso" che si inseriscono in quella sfera che definiamo genericamente Terzo settore, l'azione di promozione "dall'alto" appare decisamente limitata. Tali iniziative rispondono infatti alle logiche del dono e della reciprocità: il loro emergere non può dunque essere incentivato, se non marginalmente, attraverso l'erogazione di risorse di un tipo economico e, tantomeno, può essere imposto per legge. Eppure, da questa mobilitazione dipende non solo la risposta ai bisogni, ma anche la libera scelta degli individui.

Allo stesso modo, la promozione di "comportamenti sussidiari" rappresenta una sfida per un'autorità che voglia farsi promotrice dello sviluppo di una *governance* sussidiaria, ovvero di un sistema di gestione della cosa pubblica ispirato, a tutti i suoi livelli, dalla logica sussidiaria. La promozione di questa logica richiede infatti un equilibrio fra azione positiva e negativa da parte dell'autorità chiamata a promuovere la diffusione dei comportamenti sussidiari fra i cittadini e nella società civile anche attraverso interventi di tipo "generativo". Laddove infatti venisse meno la mobilitazione dal basso, lo Stato si troverebbe a dover intervenire in ambiti rispetto ai quali la sua azione non potrebbe che rivelarsi sub-ottimale.

Non mi sembra questo un tema di secondaria importanza e tantomeno una questione puramente "logistica": essa ha a che fare con la possibilità stessa di realizzazione di una *governance* sussidiaria. Eppure, la letteratura di matrice teorica sul tema della sussidiarietà sembra eludere questa questione. Del resto, l'affermazione dell'antropologia positiva che sta alla base dell'approccio ridimensiona l'esigenza di promozione di comportamenti sussidiari, che in quest'ottica sembrano essere connaturati all'agire dell'uomo. Tuttavia, a meno di voler difendere questa antropologia positiva al punto di immaginare che essa porti deterministicamente le persone a garantire comportamenti responsabili che rendano possibile lo sviluppo di un ordine sociale ispirato al principio di sussidiarietà, il problema rimane aperto.

La tesi che intendo qui dimostrare è dunque che *l'esercizio di una governance sussidiaria sia possibile solo laddove già siano diffuse "pratiche sussidiarie", emerse "dal basso", tali da renderne possibile il funzionamento*. Queste pratiche si traducono infatti nella presenza di una pluralità di operatori impegnati nella gestione dei servizi, in una valorizzazione delle possibilità di esercizio autonomo della propria volontà, in un senso di coinvolgimento nella vita della comunità che sono, a mio parere, non il prodotto, ma la precondizione dell'esistenza di una *governance* sussidiaria.

Lo sviluppo della sussidiarietà è infatti un fenomeno che nasce da logiche puramente *bottom-up*, a partire dalle relazioni fra pari. Un intervento *top-down* in questo ambito ha dunque, nella maggior parte dei casi, tre esiti possibili in termini di sviluppo delle pratiche sussidiarie: rivelarsi *inutile*, nel senso di non riuscire a generare alcun effetto; avere un effetto puramente *conservatore*, ovvero limitarsi ad agire solo a livello della promozione di iniziative o scelte sussidiarie già intraprese; rivelarsi *controproducente*, ovvero produrre effetti distorsivi delle iniziative esistenti o la nascita di iniziative solo pretestuosamente sussidiarie.

3. L'analisi

La mia analisi si sviluppa prendendo a riferimento il governo lombardo nei quattro mandati dell'amministrazione Formigoni. Si tratta infatti dell'esperienza politica che più di ogni altra, non solo in Italia, ha presentato la propria azione di governo come espressione del principio di sussidiarietà. I più di 15 anni di governo, questa amministrazione non solo ha promosso politiche esplicitamente mirate all'implementazione del principio, ma ha anche contribuito, direttamente e indirettamente, ad una vasta riflessione politica circa le modalità di costruzione di una *governance* sussidiaria.

È proprio nella letteratura prodotta sulla scia di questa riflessione che abbiamo trattato quelle che ci sembra di poter definire come le "modalità di realizzazione" della sussidiarietà in chiave lombarda, sviluppate sulla base di tre "cardini": il pluralismo dell'offerta, la libertà di scelta e la sussidiarietà fiscale. Ciascun cardine individua una serie di strumenti che servono a sviluppare comportamenti ispirati dalla logica

sussidiaria non solo a livello di governo, ma in tutte le sfere della società. Quello che ci proponiamo di fare, allora, è mettere alla prova la nostra tesi cercando di capire come le modalità d'azione di tipo “*top-down*” individuate nel caso lombardo abbiano favorito quei comportamenti “*bottom-up*” di tipo sussidiario che l'esercizio della *governance* sussidiaria richiede.

L'analisi si concentrerà in particolare su due politiche regionali sviluppate dal Governo Formigoni: la politica del Buono scuola, introdotta nel 2000, e la promozione della associazioni familiari inserita nella legislazione sulla famiglia varata nel 1999, due politiche variamente riferibili alla creazione di quel *welfare* sussidiario che è il riferimento ideale dell'amministrazione lombarda nella definizione delle politiche sociali.

Le ragioni che sottendono alla selezione dei casi fanno riferimento a due ordini di fattori. Innanzitutto, queste politiche sono tuttora spesso citate come esempi di politiche sussidiarie per eccellenza. In qualche modo, essi costituiscono dunque dei modelli di riferimento per l'applicazione di quelle modalità di governo individuate dalla letteratura che ha accompagnato il percorso di costruzione della *governance* sussidiaria in chiave lombarda: la libertà di scelta e la sussidiarietà fiscale nel primo caso; la promozione del pluralismo dell'offerta e dello sviluppo del Terzo settore nel secondo. In questo senso potremmo considerarli “casi tipici”, poiché rappresentativi di una specifica modalità d'azione (Seawright and Gerring, 2008).

In secondo luogo, questi due interventi permettono di analizzare l'azione del governo regionale da due prospettive: quella della domanda e quella dell'offerta. Il Buono scuola si presenta infatti come un'iniziativa diretta alla domanda (le famiglie), volta a sostenerne la scelta libera e responsabile, mentre lo sviluppo delle associazioni familiari agisce sull'offerta i servizi, nell'ottica dello sviluppo di quella pluralità che è fra i cardini del modello.

La metodologia seguita è diversa nell'analisi dei due casi. Nel primo, essa sarà condotta a partire da un'analisi, perlopiù descrittiva, di dati campionari e statistici provenienti da diverse fonti. Nel secondo, essa verrà condotta a partire dall'analisi dell'evoluzione della politica di promozione delle associazioni familiari e poi corroborata dall'analisi

delle evidenze emerse nell'ambito di una ricerca condotta da IReR, attraverso lo svolgimento di *focus group*.

4. Il piano della ricerca

La ricerca si compone di due parti. La prima si propone di presentare l'approccio sussidiario come risposta ai problemi emergenti nei sistemi di welfare, e di definirne le caratteristiche sia a livello teorico sia nella sua applicazione. Il primo capitolo è dunque immaginato come un *excursus* storico, che ricostruisce la parabola del *welfare state* e ne individua i fattori della crisi attuale, mostrandone le implicazioni non solo in termini di sostenibilità dei sistemi sociali, ma anche e soprattutto in termini di ridefinizione del ruolo dello Stato nel farsi garante del benessere dei suoi cittadini. Vengono dunque presentate le linee di riforma che vanno delineandosi nel dibattito politico e accademico e nel cui solco si colloca la riscoperta del principio di sussidiarietà e lo sviluppo di quella letteratura che ad esso si rifà come principio di organizzazione sociale.

All'approccio sussidiario è dedicato il secondo capitolo. Esso si apre con una presentazione delle radici storiche e filosofiche del principio di sussidiarietà, per poi delineare le caratteristiche principali dell'approccio che ad esso si ispira. Segue l'analisi della sua declinazione in termini di *governance* e della trasformazione del ruolo dello Stato e dell'autorità che esso implica. Il capitolo si conclude mostrando le "zone d'ombra" di questo approccio, ovvero gli aspetti più problematici della sua formulazione teorica. In particolare, emerge qui la domanda di fondo da cui trae origine la ricerca, ovvero come sia possibile conciliare il fatto che la garanzia dell'interesse comune sia compito dell'autorità in un contesto in cui l'autorità è chiamata a demandare alle iniziative "dal basso" la produzione del bene collettivo.

Non trovando risposta chiara nella letteratura che adotta l'approccio sussidiario, cerchiamo nel terzo capitolo risposta al nostro quesito nell'analisi del caso lombardo. L'esperienza di governo di Roberto Formigoni, governatore della Regione da più di 15 anni si ispira infatti esplicitamente all'approccio sussidiario. La Lombardia è dunque presentata come "modello di *governance* sussidiaria". Analizzandone lo sviluppo e le caratteristiche, individuiamo così le modalità che, in questo contesto, sembrerebbero

costituire una risposta alla nostra domanda, ovvero gli strumenti attraverso i quali l'autorità può svolgere il proprio ruolo di garanzia in un contesto sussidiario.

La seconda parte della ricerca è dunque dedicata all'analisi di due politiche regionali che, nella retorica dell'amministrazione formigoniana, sono presentate come le maggiori espressioni della *governance* sussidiaria lombarda. Il capitolo quarto analizza la politica del Buono scuola, indagando la capacità di questo intervento di promuovere "scelte sussidiarie" attraverso il sostegno alla libertà di scelta.

Al tema dell'associazionismo familiare, così come definito dalla legge regionale 6 dicembre 1999, n. 23 "Politiche regionali per la famiglia" è invece dedicato il quinto capitolo. L'analisi mira a valutare il successo di questa politica nell'ottica della promozione del pluralismo dell'offerta attraverso la mobilitazione delle diverse espressioni della società civile.

La ricerca si conclude con una discussione delle evidenze raccolte e con l'individuazione di ulteriori spunti di riflessione.

PARTE I

La risposta sussidiaria alla crisi del welfare fra teoria e pratica

Capitolo I. La parabola del welfare state: alla ricerca di un nuovo rapporto fra Stato e società

1.1 Introduzione

Pur rifacendosi ad un linguaggio antico di secoli, il dibattito contemporaneo attorno al concetto di sussidiarietà e alla sua implementazione in termini di *governance* nasce e si sviluppa in reazione a fenomeni quanto mai attuali ed inediti. Lungi dall'essere il prodotto di una mera speculazione teorica, esso si colloca infatti in un più ampio processo di ripensamento del rapporto fra sovranità e cittadinanza, che trae origine dal riconoscimento di una crisi profonda dello Stato quale forma organizzativa superiore. Una crisi che si è andata progressivamente manifestando a partire dagli anni Settanta e che ha visto il ridimensionamento della centralità dello Stato, sia nella sua veste di attore internazionale, detentore di un'indiscussa sovranità interna ed esterna, sia, e soprattutto, nella sua declinazione in termini di "Stato-provvidenza", ovvero come monopolista nella definizione e nella "produzione" del benessere dei cittadini che in esso si riconoscono (Millon-Delsol, 2003).

Le ragioni alla base della crisi dello "Stato-apparato" sono note e ampiamente dibattute. Fra esse, la globalizzazione dei mercati e il conseguente affrancamento dell'economia dalla regolazione statale è spesso citata quale prima fonte di erosione delle capacità di controllo dello Stato e quindi della sua sovranità interna. Lo sviluppo di forme di integrazione a livello sovranazionale è invece letto, in questa prospettiva, come causa di indebolimento della sovranità esterna dello Stato, nel momento in cui tale integrazione apre all'"ingerenza" di un'autorità superiore. I flussi migratori che globalizzazione e integrazione producono contribuiscono poi a rompere il legame fra popolo e territorio su cui si fonda la definizione dello Stato stesso. Anche il crescente ricorso a forme di "esternalizzazione della violenza", con il ricorso, da parte dei governi, ad eserciti privati

viene spesso letto nel quadro di un ridimensionamento del ruolo dello Stato, ormai incapace di esercitare il “monopolio della forza legittima”².

L’approccio sussidiario dà risalto tuttavia, non senza ragioni, a quegli aspetti della crisi dello Stato che minano il rapporto stesso fra l’apparato e i cittadini e fra i cittadini stessi, come membri della comunità statale (Donati, 2007). E questo perché è proprio sullo sviluppo di questo rapporto che si fonda la legittimazione dell’azione statale e dunque la sua capacità di esercitare la sovranità, interna ed esterna. Gli elementi da cui prende avvio la ripresa del concetto di sussidiarietà in epoca contemporanea sono dunque innanzitutto legati alla crisi del *welfare state*, inteso come acme del processo di *State-building*. È infatti proprio con la definizione dei diritti sociali che lo Stato si fa carico del benessere dei propri cittadini, stabilendo un legame fra i destini individuali e il benessere collettivo e facendosi mediatore di questo rapporto, attraverso la sua azione redistributrice e regolatrice. Ma è proprio dalla volontà di ricondurre all’azione dello Stato la risposta a bisogni che sono andati sempre più differenziandosi, rendendo così finanziariamente insostenibile e largamente inefficace l’intervento statale, che, nella prospettiva della sussidiarietà, la crisi dello Stato si manifesta.

Il presente capitolo mira dunque a tracciare la parabola del *welfare state*, mostrando, da un lato, il ruolo che il suo sviluppo ha giocato nell’affermazione dello Stato e, dall’altro, le implicazioni che la sua crisi ha prodotto sull’organizzazione statale. Lo scopo è quello di contestualizzare storicamente le ragioni che spiegano il recupero del concetto di sussidiarietà, inserendone lo sviluppo più recente in un più ampio dibattito relativo alle modalità di superamento della crisi della sovranità e della cittadinanza. Da una parte, dunque, analizzeremo in modo sintetico la vasta letteratura che si è interrogata sul futuro del *welfare state* in un’epoca di ridimensionamento del ruolo dello Stato, proponendo il passaggio dal *welfare state* al *welfare mix* e alla *welfare society*. Su questa scia passeremo poi a sviluppare, nel prossimo capitolo, l’analisi delle caratteristiche specifiche dell’approccio sussidiario.

² Queste stesse motivazioni hanno spinto alcuni osservatori a parlare, in particolare dopo la fine della Guerra Fredda, di superamento dello Stato (Held, 2000), di una vera e propria “fine dello Stato” (Hobsbawm, 2007).

1.2 Il welfare prima del welfare state

Al di là degli aspetti definitivi che avremo modo di analizzare nei prossimi paragrafi, l'espressione "*welfare state*" o "Stato sociale" altro non è che un riconoscimento del ruolo pubblico che lo Stato è chiamato a svolgere a garanzia del benessere ("*welfare*") dei propri cittadini. E nonostante la presa in carico di questo compito da parte dell'autorità statale sia fenomeno assai recente, l'associazione fra i concetti – Stato e benessere sociale – tende spesso ad essere data per scontata. Tuttavia è indubbio – ed è banale dirlo – che la ricerca del benessere, inteso come sostentamento, ma anche come ricerca di migliori condizioni di vita, è alla base stessa del progresso umano e precede di millenni la nascita dello Stato e del concetto stesso di cittadinanza. Per questo motivo, occorre riconoscere che una riflessione sull'evoluzione del *welfare state* non può prescindere da un'analisi di ciò che ne ha preceduto l'avvento. Come vedremo, infatti, non solo il contenuto delle politiche di *welfare* ricalca interventi già sviluppati al di fuori della regolamentazione statale, ma, soprattutto, lo stesso riconoscimento del valore pubblico del benessere individuale, da cui trae legittimazione il *welfare state*, ne precede di gran lunga la creazione.

Va riconosciuto, innanzitutto, che per sua stessa natura l'uomo, in quanto essere sociale, necessita per la propria stessa sopravvivenza di poter contare sul sostegno dei suoi simili. La stessa vulnerabilità dell'essere umano al momento della nascita, che per gravità e durata non ha pari fra le altre specie animali, spiega la necessità di questa scelta: solo la presenza di una "società", sia essa la famiglia o una comunità allargata, può garantire la sopravvivenza degli individui. La tutela del benessere individuale è dunque inevitabilmente un problema "collettivo", che l'umanità ha imparato a gestire nella vita comunitaria. Non serve qui far riferimento all'antropologia o all'archeologia per provare questa affermazione, e tantomeno appare necessario risalire agli albori della civiltà per averne testimonianza. Basti pensare alle dinamiche di solidarietà su cui si fondava la civiltà contadina in Europa fino a poco più di un secolo fa o alle reti di relazioni che ancor oggi rappresentano l'unica forma di "protezione sociale" nelle aree più arretrate del pianeta. La famiglia allargata e la comunità rappresentano infatti, in questi contesti, il bacino in cui è resa possibile la socializzazione di risorse e rischi, finalizzata a garantire il sostentamento di tutti i membri, attraverso forme di sostegno

più o meno formalizzate. Si tratta di interventi di tipo “orizzontale”, che traggono la loro ragion d’essere dall’esistenza di una rete di rapporti personali fra coloro che ne fanno parte e che condividono un comune senso di appartenenza.

Se è vero che queste reti di protezione hanno rappresentato, nella storia dell’umanità, la prima forma di garanzia del benessere individuale e collettivo, è però anche vero che ben presto ad esse si sono affiancate modalità di intervento più complesse, non più fondate sull’esistenza di una relazione personale e sulla condivisione “orizzontale” fra pari. Due, in particolare, sono le dimensioni che hanno contribuito a sviluppare ulteriormente la dimensione pubblica del benessere individuale, promuovendo iniziative non più strettamente legate alla dimensione comunitaria e non più caratterizzate dalla mera solidarietà fra persone accomunate da un comune destino: la religione e l’esercizio del potere. Da una parte, infatti, la gran parte delle religioni ha sviluppato un codice morale che comprende, fra le opere gradite alla divinità, l’assistenza ai bisognosi, promuovendo così forme di carità sempre meno “personalizzate” e giustificate non dalla necessità di garantire il mutuo sostegno fra simili o dalla presenza di legami affettivi, quanto dal richiamo ad un principio morale³. Dall’altra, lo sviluppo delle prime civiltà e la formalizzazione dell’esercizio del potere ha portato allo sviluppo di società gerarchiche in cui il sostegno ai bisognosi ha cominciato ad essere visto come strumento di contenimento dei disordini e garanzia della sicurezza collettiva.

Rispetto all’apporto dato dalla religione alle forme di solidarietà impersonali, gli storici hanno dimostrato come esso caratterizzi, pur con connotazione diverse, molte forme di culto. Le grandi religioni monoteiste, in particolare, hanno nella carità uno dei cardini del loro codice morale. Essa assume però un ruolo particolarmente rilevante nel quadro della dottrina cristiana delle origini, in cui l’aiuto ai più poveri si traduce non solo in un dovere morale, quanto in una vera forma di adorazione. Cristo è infatti il Dio che si è fatto uomo, nascendo nella povertà, vivendo in esilio e condividendo la miseria della natura umana. Il povero, il malato, il prigioniero sono dunque immagine stessa di Cristo (*pauper Christi*) e portar loro soccorso significa dar lode a quel Dio che in essi si manifesta. Inoltre, in una religione che considera Dio come Padre, il riconoscimento del legame di fraternità che lega gli uomini – credenti e non credenti – permette la

³ Per un’analisi del rapporto fra carità e religione si veda (Bremner, 2000).

promozione di iniziative a vocazione universalistica, che trascendono anche la condivisione dello stesso credo. È in questa logica che in Europa nacquero nel corso dei secoli le maggiori opere a tutela dei poveri, dei malati, degli orfani. Comunità di fedeli prima, parrocchie, confraternite e ordini religiosi poi divennero così il fulcro di quelle “opere pie” cui spesso ancora si ispira l’intervento pubblico a sostegno dei bisognosi (Geremek, 1986).

Va sottolineato, tuttavia, come questi interventi di assistenza avessero come primo scopo l’edificazione morale di chi li compiva. Che fosse per conquistare la salvezza attraverso le opere, secondo quella che dopo il grande scisma sarà la dottrina cattolica, o per manifestare la propria salvezza “per grazia”, come nella morale protestante, l’azione caritativa nasceva più dal bisogno del benefattore di “guadagnarsi il paradiso, che dalle necessità del povero o del malato di trovare assistenza. Questo anche perché, alla luce dell’ammonimento evangelico “i poveri li avrete sempre con voi” (Mc 14, 7), era assolutamente estranea dalla logica della carità cristiana alcuna volontà di eradicazione della povertà. Il bene andava esercitato per “guadagnarsi il paradiso”, e non certo, se non secondariamente, per favorire il benessere individuale e collettivo sulla Terra. E proprio per legittimare la propria ricchezza, memori di un altro noto insegnamento evangelico secondo il quale “è più facile che un cammello passi dalla cruna di un ago che un ricco entri nel regno dei cieli (Mc 19, 24), signori e possidenti divennero i principali benefattori delle maggiori opere caritative.

Come abbiamo già avuto modo di accennare, tuttavia, se le diverse dottrine religiose hanno svolto un ruolo essenziale nel favorire lo sviluppo di forme di solidarietà allargate, il riconoscimento del valore collettivo del benessere individuale si è manifestato soprattutto nell’intervento delle autorità – cittadine, feudali o imperiali – nel contenimento del disagio, quale strumento di tutela della pace e della sicurezza pubblica. Nel suo Panegirico a Traiano, ad esempio, Plinio il Giovane mostra come già l’imperatore Traiano avesse voluto l’estensione a tutte le province di alcune forme di carità finanziata dall’erario (gli alimenta) volte a garantire cibo e istruzione a orfani e bambini poveri allo scopo primario di guadagnarsi la lealtà delle province e, ancor più, favorire la crescita demografica e formare nuovi soldati. È la stessa logica seguita nei contesti feudali, in cui il “Signore” si fa carico di alcuni bisogni della comunità al fine

di dare legittimazione al proprio potere, da una parte, e limitare la presenza di fattori di disturbo, dati dalla presenza di malati, orfani e mendicanti, dall'altra, sfruttandone, ove possibile, la capacità produttiva.

Nel corso della storia, signori e possidenti hanno dunque spesso esercitato un duplice ruolo: quello di benefattori rispetto alle iniziative caritative di matrice religiosa, da una parte, e quello di garanti della sicurezza pubblica, attraverso iniziative che, anche se solo incidentalmente, oggi potremmo definire "sociali". Questa coincidenza di soggetti ha certamente contribuito a creare crescenti commistioni fra le due sfere: quella della carità e quella del potere. Soprattutto a livello cittadino, infatti, alle autorità religiose venne spesso demandata la gestione di servizi che fungevano anche da strumento di controllo sociale.

Questa commistione divenne peraltro sempre più comune a partire dalla metà del XIV secolo, quando, anche all'interno della Chiesa, cominciò a diffondersi un nuovo atteggiamento nei confronti dei poveri. Da una parte, infatti, il succedersi delle epidemie, soprattutto di peste, che caratterizzò quell'epoca portò allo sviluppo di ampie sacche di marginalità sociale, che richiedevano nuove modalità di intervento. Dall'altra, la diffusione di una vasta letteratura di matrice umanista cominciò a denunciare le conseguenze potenzialmente pericolose per la collettività di una generosità indiscriminata. Si sviluppò così un'interpretazione più articolata della povertà, che distingueva fra "inabili", necessariamente dipendenti dall'aiuto altrui, e "abili", e quindi poveri per propria colpa (Bressan, 2007). Questi ultimi finirono per essere percepiti come minacce alla sicurezza collettiva e gli interventi loro rivolti assunsero sempre più le caratteristiche di strumenti di controllo sociale.

È in questo clima che nacquero gli "ospedali generali" in Francia e gli "alberghi dei poveri" in Italia. Si trattava di iniziative in molti casi gestite da ordini religiosi e parrocchie, ma spesso sotto la supervisione, se non il diretto controllo dell'autorità pubblica, che miravano a contenere le situazioni di disagio "meritevoli" di assistenza, isolandole dalla collettività. D'altra parte, i poveri "abili" divennero oggetto di politiche di restrizione della libertà di movimento, compensata dalla garanzia di lavoro e reddito, proprio per impedire loro di allontanarsi dalle terre e garantire la presenza di manodopera a basso costo. Ciò non significa che venissero meno le attività di matrice

più tradizionalmente caritative. Tuttavia, esse vennero però sempre più spesso affiancate da iniziative regolate dalla legge, il cui scopo non era più l'edificazione del benefattore, quanto il contenimento dei fattori di possibile destabilizzazione che la povertà e l'emarginazione potevano comportare.

In alcuni contesti, questi interventi si tradussero in una vera e propria "carità legale". Il caso più noto è certamente quello delle *Poor Laws* inglesi, un sistema sviluppato già a partire dall'epoca Tudor, codificato sotto il regno di Elisabetta I nel XVI secolo, riformato negli anni ma sostanzialmente in vigore fino all'inizio del Novecento. Questo complesso di leggi mirava ad una gestione decentrata delle situazioni di povertà, attraverso il coinvolgimento delle comunità municipali nell'individuazione dei casi di reale bisogno e la predisposizione di servizi differenziati per poveri inabili e abili. Ai primi veniva offerto aiuto, attraverso la distribuzione di cibo e bevande o l'ospitalità presso "case di carità"; per gli altri, invece, era prevista la reclusione in "case di lavoro". Nei fatti, il sistema si tradusse in uno strumento di gestione della manodopera e la sua diffusione variò a seconda delle contingenze. Quel che è rilevante è però il riconoscimento che le *Poor Laws*, come altri interventi simili in altre parti d'Europa, diedero alla necessità di ricercare soluzioni "pubbliche" alla gestione della povertà.

Proprio in virtù di questa loro caratteristica, le *Poor Laws* sono spesso richiamate come primordiali forme di politica sociale e il loro sviluppo è fatto coincidere con la "fase preistorica" del processo di sviluppo del *welfare state* (Flora and Heidenheimer, 1981; Alber, 1988). Pur tuttavia va sottolineato come tali interventi conservassero una forte componente paternalistica, tale da tradursi in interventi altamente stigmatizzanti che comportavano una restrizione della libertà del beneficiario, piuttosto che l'uscita dallo stato di bisogno. In questo senso, va detto che caratteristiche più "innovative", e più vicine ad obiettivi di emancipazione dell'individuo sembrerebbero semmai avere, in questa fase storica, alcune iniziative di matrice religiosa, volte allo sviluppo di interventi personalizzati di sostegno, spesso a domicilio, miranti all'inclusione dell'emarginato⁴ (Bressan, 2007).

⁴ Rimanendo al caso italiano, degna di nota è l'attività promossa nel XVII secolo da San Vincenzo de' Paoli, che vedeva laici e donne consacrate impegnati nell'individuazione sistematica dei bisogni e nella definizione di interventi per lo più a domicilio che, nella loro impostazione, sembrano anticipare di secoli gli interventi assistenziali dello Stato burocratico. A questo approccio si ispirerà, a metà Ottocento, la

1.3 Il welfare e la costruzione dello Stato moderno

Il *welfare state* non nacque dunque su una tabula rasa, ma si sviluppò in un contesto in cui la socializzazione dei rischi e delle risorse per farvi fronte aveva conosciuto uno sviluppo notevole, sia in termini di iniziative, sia in termini di principi. Da una parte, infatti, grandi strutture e istituzioni di assistenza, precedettero, talvolta di molto, l'intervento, se non la formazione, dello Stato; dall'altra, tali iniziative posero già il problema dell'assistenza ai bisognosi come un tema collettivo, vuoi per motivazioni religiose o per esigenze di sicurezza e regolazione dei flussi di persone e di beni. Tuttavia, sarebbe sbagliato pensare che la nascita dei sistemi di *welfare* moderni altro non sia che uno sviluppo ulteriore di questi processi. Il *welfare state* non è infatti una versione "laica" della carità e tantomeno un mero rafforzamento del ruolo dell'autorità pubblica, sulla scia delle pratiche feudali o delle *Poor Laws* inglesi. Al contrario, lo sviluppo delle politiche sociali si presenta come fenomeno di rottura e, per certi versi, eccezionale. Tre sono in particolare le specificità che caratterizzano la nascita del *welfare state*: una collocazione storica definita, la discontinuità che esso segna rispetto a quanto lo ha preceduto, e l'intrinseco legame che il suo sviluppo ha con la creazione dello Stato.

Come messo in luce da diversi autori (Alber 1988, Ferrera 1993), la creazione dello "stato sociale" - e cioè di uno Stato in cui "il potere politico si interessa concretamente delle condizioni materiali ed intellettuali dei cittadini, assicurando loro livelli accettabili di lavoro, di reddito, di salute e d'istruzione" (De Boni, 2007: 5) - è inscindibilmente legata ai cambiamenti sociali, economici, politici e culturali che hanno caratterizzato il processo di modernizzazione. Questo perché la nascita del *welfare state* non può essere compresa se non come il prodotto di quella razionalizzazione delle forme organizzative e di quella individualizzazione dei rapporti umani che segnano il superamento del modello tradizionale di società. Questi processi hanno infatti determinato un duplice fenomeno, modificando sia la domanda, sia l'offerta di quelli che oggi chiameremmo servizi o prestazioni sociali. Dal lato della domanda, lo sviluppo di nuove forme di produzione industriale, la maggiore mobilità delle persone, l'urbanizzazione e l'emergere del proletariato, con la conseguente perdita delle fonti di sostentamento

creazione delle "Conferenze (poi Società) di San Vincenzo", ad opera di Federico Ozanam, che darà vita ad una rete capillare di assistenza oggi diffusa in tutti i continenti (Brienza, 2002).

offerte dal lavoro dei campi hanno modificato e moltiplicato le situazioni di disagio. Dal lato dell'offerta, invece, l'indebolirsi dei rapporti familiari e comunitari, conseguenza di quegli stessi cambiamenti caratteristici del processo di modernizzazione, ha reso meno efficaci le reti di protezione basate sull'esistenza di rapporti personali diretti. Non si tratta di un mero cambiamento "quantitativo" – meno relazioni, e meno solide, uguale meno protezione – quanto di un radicale mutamento dei rapporti all'interno della società. La modernizzazione porta infatti con sé il superamento di quella che Durkheim definisce una "solidarietà meccanica", ovvero basata sulla condivisione di ideali e pratiche all'interno di comunità omogenee. Ad imporsi è ora invece una "solidarietà organica", fondata sul riconoscimento dell'interdipendenza fra membri di una società eterogenea, caratterizzata dalla divisione del lavoro e dei ruoli (Durkheim, 1977).

In questo nuovo contesto non solo la famiglia e la comunità non sono più in grado di farsi garanti del benessere dei propri membri, ma anche le iniziative messe in campo in nome della carità, pur continuando a svolgere un ruolo importante, faticano a coprire le nuove situazioni di bisogno. Tanto più che, in un contesto sempre più secolarizzato, il richiamo trascendente ad un dovere morale come pegno di salvezza non trova più universale accoglimento. La diffusione del pensiero liberale, nel corso del XIX secolo, porta infatti ad un'accesa critica del paternalismo insito sia nelle iniziative di matrice caritativa, sia nelle forme di assistenza pubbliche introdotte dalla legislazione. E' in quest'epoca che emergono così le prime assicurazioni private, le prime mutue e le prime forme di associazionismo volontario, soprattutto operaio, finalizzate alla socializzazione dei rischi e slegate da una logica "caritativa" (Alber, 1987; Rimlinger, 1971). Si tratta di esperimenti, in alcuni casi decisamente complessi ed efficienti, che mirano a rifondare, su una logica "organica", nuove solidarietà non più basate né sull'esistenza di legami personali, né sul richiamo a principi morali, ma su una logica individuale (le assicurazioni) o di interdipendenza (le mutue).

Se è dunque in questo clima che si prepara la nascita del *welfare state*, va tuttavia sottolineato come esso si ponga in netta discontinuità con questi precedenti. Come ricorda la definizione datane da Wilensky, infatti, "l'essenza del *welfare state* è rappresentata dalla garanzia da parte del governo di un minimo standard di reddito, alimentazione, salute, abitazione e istruzione, assicurati ad ogni cittadino come diritti

politici e non come carità” (Wilensky, 1975: 1)⁵. Ed è proprio nel passaggio dalla carità ai diritti – che ha luogo, pur con diverse tempistiche nei diversi contesti nazionali, fra la fine del XIX e l’inizio del XX secolo – che si sostanzia la novità assoluta rappresentata dall’intervento dello Stato. Tale intervento implica infatti lo sviluppo di politiche che superano non solo il paternalismo delle iniziative caritatevoli, ma anche lo stigma associato alle precedenti modalità di assistenza offerte dall’autorità pubblica. E questo perché non si tratta più di mere elargizioni, lasciate alla discrezione del benefattore o dell’autorità, ma di spettanze che il cittadino può reclamare sulla base di un diritto riconosciuto. Ciò comporta dunque non una mera estensione delle funzioni dello Stato, ma una vera e propria rivoluzione nel rapporto fra Stato e cittadini (Ferrera, 2006).

Proprio in virtù di questo fondamentale cambiamento, lo sviluppo del *welfare state* rappresenta dunque un momento cruciale nel processo di sviluppo dello Stato stesso. Al di là delle diverse interpretazioni delle motivazioni alla base della sua formazione (Poggi, 1992)⁶, le ricostruzioni dell’evoluzione dello Stato nel mondo occidentale concordano infatti nel considerare la sua declinazione in termini di “*welfare state*” quale sua più completa realizzazione. In questa prospettiva, interessante è la ricostruzione della storia degli Stati europei proposta da Stefano Bartolini (2005), che evidenzia cinque fasi di sviluppo: la fase di *state-building*, lo sviluppo capitalistico, la fase di *nation-building*, la democratizzazione e, infine, la creazione di un sistema di compartecipazione sociale (*social sharing*): in altre parole, il *welfare state*. Come ben evidenziato dalla letteratura che si rifà alla cosiddetta *state-building tradition* (Alber, 1987; Flora and Heidenheimer, 1981), il sistema di *welfare* diventa dunque non tanto uno dei diversi ambiti di azione dello Stato, quanto una componente essenziale della sua stessa definizione.

⁵ Come sottolineato da Ferrera, tuttavia, la definizione proposta da Wilensky pone fuori dalla categoria di *welfare state* gli Stati in cui i diritti sociali discendono non tanto dallo status di cittadino, quanto dalla partecipazione al mercato del lavoro e dal pagamento di contributi (Ferrera 1993). Più complete sembrano dunque le definizioni fornite da Alber (1988) e Ferrera (1993), che includono assistenza, sicurezza e protezione sociale, dando spazio dunque anche alle diverse modalità d’intervento che contraddistinguono il *welfare state* moderno.

⁶ Le spiegazioni offerte dalla letteratura politologica alla nascita dello Stato si rifanno in genere a due filoni: da una parte, l’interpretazione “contrattualistica” che, sulla scia di Thomas Hobbes ([1651]2001), John Locke ([1690]1982) e Jean-Jaques Rousseau ([1762]2010) vede lo Stato come il prodotto di un accordo fra persone libere, finalizzato a permettere la convivenza; dall’altra, l’interpretazione “predatoria” (Tilly, 1996), che vede lo Stato come il prodotto delle mire di conquista di un’élite.

D'altra parte, come già evidenziato da Wilensky, la crescita del *welfare state* in Europa può essere letta anche come frutto dello sviluppo economico e demografico che ebbe luogo sul finire del XIX secolo e poi, più marcatamente, nel secondo dopoguerra. Tale sviluppo si tradusse infatti in una maggiore attenzione alla sfera sociale, in una fase di crescente miglioramento degli standard di vita (Wilensky, 1975). Tuttavia, parallelamente, possiamo affermare che la trasformazione dello Stato stesso, delle sue strutture, delle sue funzioni, della sua legittimità divenne a sua volta fattore di sviluppo, anche economico, dello Stato. Nel contesto di un'economia di mercato, in particolare, la creazione del *welfare state*, nel compensare le esternalità negative del mercato, si pose come vera e propria condizione della sostenibilità di un regime capitalistico (Polanyi, 1957). Per questo, come sottolineato dalla letteratura di matrice marxista, se è vero che l'evoluzione del *welfare state* è anche spiegata dallo sviluppo delle capacità istituzionali e delle risorse economiche dello Stato, è anche vero il contrario, e cioè che lo sviluppo del *welfare* divenne a sua volta fattore di sviluppo dello Stato stesso.

La coincidenza dei due processi non è però una mera casualità storica. Se la nascita del *welfare state* è stata elemento caratterizzante dell'affermazione dello Stato quale forma di organizzazione più efficiente, ciò è avvenuto perché la comune direzione di sviluppo dei due processi ha permesso che essi si alimentassero reciprocamente. Come mostrato da Ferrera riprendendo le categorie di Rokkan (Ferrera, 2005)⁷, sia il processo di *state building*, sia l'introduzione di forme di solidarietà e di condivisione dei rischi che è alla base di ogni sistema di welfare si fondano infatti su comune "logica di chiusura". Stato e *welfare state* sono infatti modalità di organizzazione della vita sociale che, in quanto tali, necessitano di una chiara ed univoca definizione dei criteri di appartenenza alla comunità cui essi fanno riferimento. Entrambi nascono infatti da un'opera di strutturazione (*structuring*) che implica la definizione di confini (*boundaries*) territoriali e di appartenenza. Non può esistere uno Stato senza popolo e un popolo non è tale fintanto che esso non è in grado di auto-definirsi, se non altro in negativo, rispetto a chi non ne fa parte. Allo stesso modo, non può nascere un sistema istituzionalizzato di solidarietà in assenza di una comunità i cui membri si riconoscano reciprocamente diritti e doveri.

⁷ Si veda in particolare la ricostruzione del pensiero rokkiano in Flora, Kuhnle and Urwin (1999).

È proprio in questa logica che i percorsi di sviluppo dello Stato e del *welfare* si sono intrecciati: se da una parte l'affermazione dello Stato ha fornito le norme e gli strumenti istituzionali attraverso i quali diritti e doveri possono essere esercitati, dall'altra il riconoscimento di tali diritti e doveri ha rafforzato il legame fra i membri della comunità – fra di loro e con lo Stato, legando a quest'ultimo i destini dei cittadini (Paci, 2008). Alla luce di ciò, non sorprende quindi constatare come, soprattutto nelle sue fasi iniziali, la formazione del *welfare state* si sia realizzata attraverso un'azione accentratrice. E questo perché, come l'affermazione dell'autorità statale passava proprio dal superamento delle divisioni feudali, così la creazione di un sistema di *welfare* prevedeva la marginalizzazione, se non l'eliminazione, di quei canali di assistenza su base localistica sviluppati dalle comunità già in epoca pre-moderna e spesso controllati dalle Chiese, percepite come forze antagoniste all'affermazione del potere statale (Rokkan, 1970; Esping-Andersen, 1990). Entrambi i processi – *state building* e *welfare state-building* – richiesero dunque il superamento dei *cleavage* centro-periferia e Stato-Chiesa. Laddove il superamento di questi *cleavage* fu solo parziale, ed in particolare laddove si istituzionalizzò la forma federale, la creazione di un welfare nazionale fu spesso significativamente rallentata (Ferrera, 2008)⁸.

Tale superamento non avvenne tuttavia a prescindere dalle forme di assistenza e protezione pre-esistenti. Al contrario, fu proprio muovendosi in ambiti non ancora “coperti” da questi interventi che il *welfare state* cominciò ad essere modellato. Non è un caso, dunque, che la nascita del *welfare state* moderno abbia coinciso, per tutti i principali Paesi europei, con l'introduzione di schemi di assicurazione sociale rivolti per lo più ai lavoratori dipendenti dell'industria e volti a coprire i rischi di malattia e invalidità. Si trattava infatti di interventi che nascevano dalla necessità di far fronte a bisogni “nuovi”, generati appunto dai nuovi sistemi di produzione industriale, che non

⁸ Va detto che la letteratura accademica si è a lungo interrogata sulla relazione fra lo sviluppo del welfare state e la presenza di un ordinamento di tipo federale. La tesi più diffusa è che la presenza di un maggior numero di *veto-point*, da una parte, e il rischio che le regioni con sistemi di welfare più generosi possano finire per attrarre potenziali beneficiari, dall'altra, abbiano rallentato la crescita del welfare state nei sistemi federali. Tuttavia, questa tesi non tiene conto delle profonde differenze che intercorrono fra i diversi sistemi federali, soprattutto in termini di divisione delle competenze fra centro e periferia. L'eterogeneità dei contesti sub-nazionali, in termini socio-economici, e la polarizzazione delle forze politiche contribuiscono ulteriormente a diversificare i diversi sistemi. A ciò si aggiunga il fatto che i diversi modelli di welfare dimostrano un diverso grado di adattamento all'ordinamento federale. Per questo, se è vero che tale ordinamento ha effettivamente rallentato lo sviluppo del welfare negli USA o in Svizzera, lo stesso non può essere detto nel caso tedesco. Per una ricostruzione del dibattito e un'analisi dei casi nazionali si veda Obinger, Liebfried e Castles 82005).

trovavano risposte, se non parziali, nelle reti di solidarietà esistenti. Come abbiamo già sottolineato, l'emergere di queste nuove forme di bisogno aveva già stimolato la diffusione di forme mutualistiche e cooperative di condivisione del rischio fra i lavoratori, spesso nate sotto l'egida di associazioni corporative o di carattere religioso. Tuttavia, l'intervento dello Stato forniva le risorse amministrative e coercitive per la gestione ottimale di tali reti ed incontrò dunque limitata opposizione (Ferrera 2005; 2008).

Successiva e più ardua fu invece l'affermazione del ruolo dello Stato nella gestione degli interventi di assistenza, attraverso l'istituzionalizzazione di quelli che siamo soliti chiamare "servizi sociali". Trattandosi di interventi volti a rispondere a bisogni che, pur modificatisi parallelamente all'affermarsi ai processi di industrializzazione e modernizzazione, erano pre-esistenti a tali processi, l'azione dello Stato in questo ambito dovette infatti confrontarsi con l'esistenza di una pluralità di soggetti, già attivi in quei settori. Non è un caso, dunque, che in questi ambiti il monopolio statale abbia faticato maggiormente ad affermarsi e che, soprattutto laddove queste realtà erano più radicate, esse abbiano finito per segnare il percorso di sviluppo dei servizi sociali (Alber, 1995).

E' però con l'introduzione di schemi di sicurezza sociale, garantiti universalmente a tutti i cittadini e gestiti a livello nazionale, che la logica di accentramento delle funzioni dello Stato ha toccato il proprio apice. Laddove infatti lo Stato garantisce un trattamento uniforme a tutti i cittadini, sia esso in ambito sanitario o previdenziale, stabilisce un nesso incondizionato fra lo status di cittadino e i diritti connessi ad esso. E così, attraverso il diffondersi degli interventi di sicurezza sociale e l'estendersi degli schemi di assicurazione sociale a tutte le categorie di lavoratori a partire dal secondo dopoguerra, la gestione centralizzata del *welfare* ha finito per trovare una nuova legittimazione: non più creare un senso di appartenenza ormai dato per acquisito, quanto garantire l'uguaglianza e la giustizia sociale e promuovere uno sviluppo omogeneo del tessuto economico e sociale (Brodie, 2002; McEwen, 2002; Moreno, 2011).

Il legame esistente fra affermazione dello Stato e affermazione del *welfare state* risulta evidente se si considera che l'introduzione degli schemi di assicurazione, assistenza e sicurezza sociale ha rappresentato la manifestazione più importante dell'autorità statale

nel XX secolo, tanto da attribuire a questa fase del processo di costruzione dello Stato il nome di *Welfarism* (Heclo, 1981). Dopo una fase di sperimentazione (“*Experimentation*”, 1870s – 1920s) caratterizzata dai primi tentativi di sviluppo dei sistemi di assicurazione sociale e una fase di maturazione (“*Consolidation*”, 1930s – 1940s), strettamente legata alle vicende belliche e al consenso creatosi sui temi della solidarietà nazionale e della ricostruzione⁹, la fase di espansione (“*Expansion*”, 1950s – 1960s) che caratterizzò il Dopoguerra vide infatti uno sviluppo dell’intervento statale – e della burocrazia ad esso dedicata – senza precedenti¹⁰. Durante il cosiddetto Trentennio Glorioso (1945-1975), in particolare, il welfare europeo raggiunse un tale livello di sviluppo da potersi dire giunto al massimo della sua espansione (Flora, 1986).

Nei diversi contesti nazionali, la configurazione dei sistemi di welfare assunse caratteristiche peculiari, determinate da fattori di contesto – economici e sociali – ma ancor più da fattori politici. Fu così che, alle origini, si distinsero due tradizioni principali: quella bismarckiana, su base occupazionale, e quella beveridgiana, su base universale. La prima mirava soprattutto a fornire garanzie di mantenimento del reddito connesse allo status lavorativo, attraverso lo sviluppo di schemi assicurativi, mentre la seconda si fondava prima rimanete sullo sviluppo di schemi di assistenza e sicurezza sociale finanziati dalla fiscalità generale. Su queste tradizioni si svilupparono poi, nella fase di espansione, diversi modelli di welfare, largamente studiati in letteratura e variamente interpretati¹¹.

⁹ Per una lucida analisi del rapporto fra guerra e sviluppo del welfare state (con riferimento al caso britannico) vedi anche T.H. Marshall (1976), ripreso da Flora e Heidenheimer (1981: 20-22).

¹⁰ Una simile cronologia è quella tracciata da Jens Alber (1988: 453-457), il quale definisce le diverse fasi come “*Prehistory*” (1600-1880), “*Takeoff*” (1880-1914), “*Expansion*” (1918-1960), *Acceleration* (1960-1975), *Slowdown* (1975-?).

¹¹ La classificazione di Titmuss, ad esempio, individua tre modelli idealtipici di welfare state, sulla base del tipo di interventi prevalenti nell’erogazione di prestazioni di protezione sociale: il *residual welfare model*, in cui lo stato si limita ad interventi di ultima istanza; l’*industrial achievement o reward model o handmaiden model*, in cui i livelli di protezione riflettono meriti e rendimenti lavorativi; il *performance model*, in cui le prestazioni vengono universalmente elargite sulla base del principio del bisogno (Ferrera 1993: 63-64). Tale tripartizione considera dunque la prevalenza di forme di assistenza, assicurazione o protezione sociale quale elemento caratterizzante e indicatore di sviluppo dello stato sociale. Diversa per impostazione appare invece la classificazione proposta da Esping-Andersen nel suo *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Esping-Andersen, 1990) in cui i “regimi di welfare” vengono distinti in *liberale*, caratterizzato prevalentemente da misure residuali basate su prova dei mezzi; *conservatore-corporativo*, basato su programmi di vasta portata, ma destinati a mantenere i diversi status connessi alla posizione lavorativa, con limitati effetti redistributivi; *socialdemocratico*, in cui l’intervento statale nella vita dei cittadini è preponderante e forte è la vocazione redistributiva dei programmi di *welfare*. Alla base di questa classificazione sta il riconoscimento dell’importanza che le diverse combinazione di interessi che

Pur alla luce di queste differenze, tuttavia, l'intervento dell'autorità a garanzia del benessere dei cittadini si trasformò, in meno di un secolo, da fattore eccezionale a dato acquisito e, per molti versi, scontato. Eppure, nemmeno nei sistemi più avanzati e a vocazione più marcatamente universalistica la creazione del *welfare state* ha comportato il superamento delle forme di solidarietà sviluppate al di fuori della rete statale. Al contrario, come avremo modo di sottolineare in seguito, in questa fase esse hanno continuato non solo ad esistere, ma anche a crescere e reinventarsi, spesso svolgendo un ruolo di "avanguardia" nell'individuazione delle situazioni di bisogno che la macchina burocratica dello Stato faticava a individuare. E saranno proprio queste iniziative che, nel momento in cui il *welfare state* entrerà nella fase di crisi, si attiveranno per colmarne le mancanze.

1.4 La crisi del welfare come crisi dello Stato

Gli shock petroliferi e il crollo del sistema di Bretton Woods che caratterizzarono la prima metà degli anni Settanta rappresentano simbolicamente la chiusura dell'epoca d'oro del *welfare state*. Finito il boom del dopoguerra, si aprì infatti una fase di cambiamento, a livello non solo economico, ma anche sociale e politico, che finì per mettere in discussione gli stessi presupposti su cui i sistemi di *welfare* si erano fondati. La letteratura ha a lungo dibattuto sulle cause di questa crisi e non è questa la sede per addentrarci nuovamente nella "ricerca del colpevole" (Schwartz, 2011). Tuttavia, vista la centralità che questa fase assume nello sviluppo dell'approccio sussidiario, sembra opportuno delinearne le dinamiche, soprattutto per chiarire il rapporto che la crisi del *welfare* ha con la più generale crisi del ruolo dello Stato. È infatti dal riconoscimento di questa connessione che nasce il richiamo alla *governance* sussidiaria, come strumento di superamento sia dei limiti del *welfare state*, sia della crisi di legittimità dell'autorità statale (Donati, 2007).

si è fatta promotrice dello sviluppo del welfare nei diversi contesti nazionali ha avuto sulla configurazione del sistema, in linea con quello che in letteratura è noto come *power-resources approach*. Non prive di implicazioni normative, queste classificazioni sottintendono uno stretto legame fra creazione e caratterizzazione del welfare e dinamiche di consolidamento dello stato moderno. L'evoluzione del pensiero liberale, l'affermarsi di regimi conservatori e l'irrompere sulla scena delle forze socialdemocratiche rappresentano infatti, prima ancora che stimoli all'affermazione delle politiche sociali, fenomeni politici di capitale rilevanza, i cui effetti si riflettono nel processo di evoluzione dello Stato nel suo insieme.

Va detto, innanzitutto, che la crisi del *welfare* è un fenomeno complesso, che non può essere certamente ridotto al mero dato quantitativo relativo al tasso di crescita della spesa sociale. I tagli alla spesa per il *welfare* – il cosiddetto *retrenchment* che si apre con la fine del Trentennio glorioso – sono infatti solo la conseguenza di una crisi che affonda le proprie radici nella stessa eccezionalità storica dei presupposti sui quali il *welfare* è stato creato. Il rallentamento della crescita economica, connesso con i cambiamenti demografici e sociali che si realizzano a partire dalla fine degli anni Sessanta, provoca infatti una simultanea riduzione delle risorse spendibili e una diversificazione dei bisogni, che apre così una fase di “crisi fiscale” per lo Stato. Se l'internazionalizzazione dei mercati e l'aumento della competitività determinato dall'avvio del processo di globalizzazione sono spesso richiamate quali concause della crisi, la letteratura ha dimostrato che fu soprattutto la fine del processo di de-industrializzazione e il passaggio ad un'economia dei servizi *labour-intensive* a contribuire maggiormente alla riduzione della produttività¹² (Iversen and Wren, 1998; Pierson, 2001; Iversen, 2001). Certamente, però, la stagflazione conseguente agli *shock* petroliferi degli anni '70 mostrò la debolezza delle politiche keynesiane nel nuovo ordine economico mondiale. Il processo di globalizzazione, unito al rafforzamento del processo di integrazione europea, comportarono infatti una riduzione dell'autonomia dei governi nazionali nella gestione delle politiche economiche e monetarie e nel controllo dei flussi di capitale e di persone, rendendo così sempre più difficile la programmazione e l'implementazione delle politiche di welfare (Scharpf, 2000; Ferrera, Hemerick and Rhodes, 2001; Ferrera, 2007). La logica economica prese così il sopravvento: stabilità della moneta ed efficacia delle politiche economiche di offerta diventarono gli indicatori principali della qualità dei sistemi politico-economici, indipendentemente dai livelli di occupazione che essi potevano garantire.

¹² La logica che spiega la riduzione dei tassi di crescita determinata dal passaggio da un sistema industriale ad un'economia basata sui servizi è spiegata dal modello di Baumol. Secondo tale modello, in un'economia caratterizzata da settori ad alta produttività (tipicamente i settori industriali che più sfruttano gli effetti degli avanzamenti tecnologici) e da settori a bassa produttività (quali sono quelli legati al terziario e, soprattutto, ai servizi alla persona, i cui costi sono determinati soprattutto dalla forza lavoro e in cui la tecnologia permette un più limitato incremento della produttività), l'aumento dei salari nel primo settore comporta un aumento retributivo anche nel secondo. Per non perdere la forza lavoro migliore, attratta dai più alti salari dell'industria, il terziario deve infatti adeguare i propri standard retributivi a quelli dei settori ad alto incremento di produttività. Ciò comporta un aumento dei prezzi nel settore terziario e, se la domanda dei beni prodotti da questo settore è rigida, come avviene nel settore dei servizi pubblici, ciò comporterà un aumento dell'occupazione in questo settore. Ciò comporterà un aumento della spesa improduttiva per i servizi e un abbassamento dei tassi di crescita dell'economia nel suo complesso.

I mutamenti in atto nel sistema economico mondiale si inserirono inoltre in un contesto di grandi cambiamenti a livello demografico e sociale. La transizione demografica, caratterizzata da una diminuzione dei tassi di natalità e dall'aumento della speranza di vita, comportò infatti un progressivo invecchiamento demografico. Così, mentre andava progressivamente rallentando il ricambio generazionale della popolazione attiva, aumentava la quota di popolazione anziana, target dei principali – e più costosi – interventi di politica sociale. Ciò generò una crescente pressione soprattutto sui sistemi previdenziali e sanitari. D'altra parte, l'aumento dell'occupazione femminile e il cambiamento dei modelli familiari, con la crescita dei divorzi e la diffusione delle famiglie monocomponente o mono-genitoriali, modificò il sistema di relazioni sociali su cui tutti i modelli di *welfare*, seppure in modo diverso, basavano il loro funzionamento (Ferrera, 1998).

Nel complesso, questi cambiamenti portarono all'emergere di nuovi “rischi sociali”, vale a dire situazioni di bisogno non contemplate nel sistema di protezione tradizionale proprio perché estranei ai modelli economico-sociali dai quali essi derivavano. L'aumento della disoccupazione e, in tempi diversi nei diversi contesti nazionali, la diffusione di forme di occupazione “atipiche” (a tempo parziale o con contratti a termine) resero i percorsi lavorativi meno stabili, minando la sicurezza su cui si costruiva il *male breadwinner model*, che, seppure a vari livelli nei diversi modelli di *welfare*, aveva costituito il riferimento su cui si era fondato il *welfare* delle origini. Tale modello – familiare e sociale - si fondava infatti su famiglie nucleari in cui i compiti di mantenimento erano garantiti dall'occupazione, a tempo pieno e a vita, del *pater familias*, mentre alla donna era affidato il lavoro di cura della casa, dei figli e degli anziani. Ciò non solo amplificò i bisogni associati allo stato di disoccupazione o al sostegno delle famiglie bisognose, ma fece emergere nuove esigenze di conciliazione fra famiglia e lavoro, che, da questione puramente familiare, divenne tema di rilevanza sociale. E questo tanto più in un contesto in cui, dato l'aumento della speranza di vita e la parallela diffusione di forme patologiche croniche legate alla vecchiaia, le necessità di cura assumevano forme nuove e costi maggiori (Bonoli, 2005).

La crisi del *welfare* non fu però una mera conseguenza di fenomeni contingenti. Al contrario, il principale limite posto ad una ridefinizione del sistema di *welfare*, capace di

rispondere ai nuovi bisogni anche in presenza di risorse ridotte, fu determinato da cause endogene al sistema stesso. Fu infatti proprio la “logica dei diritti”, su cui il *welfare state* si era fondato, a determinarne la crisi. Tale logica aveva infatti introdotto nel sistema una componente normativa quasi dogmatica: le prestazioni e i servizi erogati in virtù dell’esistenza di un diritto erano divenuti “intoccabili”. Questo processo finì così per “irrigidire” le istituzioni del *welfare* e contribuì a rendere sempre meno centrale, ai fini della loro legittimazione, la loro capacità di rispondere ad un bisogno effettivo. Nato come rete di protezione per i bisogni di pochi, il *welfare state* divenne un sistema complesso di benefici ad erogazione pressoché automatica idealmente rivolti all’intera cittadinanza, generando vere e proprie “clientele sociali” definite proprio dall’accesso al sistema di *welfare* e tanto estese da rendere qualsiasi intervento sottrattivo altamente pericoloso in termini di consenso (Ferrera, 1998).

La crisi del *welfare state* è dunque il prodotto di fattori esogeni ed endogeni: i cambiamenti nel sistema economico, politico e sociale, finirono infatti per modificare il sistema di relazioni e il complesso di bisogni alla cui risposta le istituzioni del *welfare* si rivolgevano; d’altra parte, la sclerotizzazione di tali istituzioni non solo contribuì ad accrescere le aspettative e ad alimentare le pressioni sul sistema da parte di coloro che ne traevano beneficio, ma rese anche molto difficile l’adattamento al nuovo contesto. In queste circostanze trovarono così sempre più spazio posizioni critiche già manifestatesi negli anni d’oro del boom, ma considerate fino ad allora mere considerazioni teoriche (Alber, 1988). Da destra, in particolare, la letteratura di stampo liberista mise in luce la necessità di limitare l’invasione dello Stato nel mercato, intervenendo sulla spesa sociale. La critica liberale non si limitò però ai soli aspetti economici. Al contrario, in essa trovò spazio un’ampia letteratura incentrata sull’effetto che lo sviluppo del *welfare* esercitava sulla “morale” pubblica, rendendo i cittadini dipendenti dal sistema e favorendo comportamenti opportunistici. Per certi versi quasi specularmente, da sinistra – soprattutto in un’ottica libertaria – si criticò invece la burocratizzazione di un sistema inefficiente, repressivo, alienante e spersonalizzato di interventi, mentre il socialismo faticava a trovare il modo di difendere quelle che considerava sue conquiste nel nuovo contesto di crisi (Offe, 2006). Queste critiche toccavano l’essenza stessa del *welfare*, accusato di indebolire la “fibra sociale” della cittadinanza. Unite alle performance

decrementi del sistema, esse contribuirono così a mettere in discussione la stessa legittimità dell'intervento statale (Offe, 1987).

È interessante notare come la crisi e la critica del *welfare state* siano emerse in un contesto in cui i “diritti acquisiti” sono stati raramente messi in discussione. Ad entrare in crisi non è stata dunque l'esistenza dei diritti, ma il ruolo dello Stato nel garantirli. Si è così generato un vero e proprio corto circuito, in cui il rapporto fra Stato e *welfare* ha finito per essere stravolto. Se infatti, come abbiamo già evidenziato, alle origini l'intervento dello Stato in quelle che chiamiamo politiche di *welfare* ha costituito un fattore di rafforzamento dello Stato stesso, la relazione ha in seguito assunto segno opposto: il successo del *welfare* ha infatti finito per contribuire alla crisi dello Stato. E questo mentre l'obiettivo ultimo delle politiche di *welfare* – vale a dire la garanzia del benessere dei cittadini – continua ad incontrare vasto consenso, soprattutto laddove il *welfare state* ha visto maggiore sviluppo¹³ (Esping Andersen, 1996; Pierson, 2001; Brooks and Manza, 2006). Ciò apre dunque un processo di ridefinizione non solo del *welfare*, ma anche dello Stato e del ruolo che il pubblico è chiamato ad esercitare.

1.5 La ricalibratura del welfare: verso una nuova architettura del sistema

La crisi fiscale dello Stato ha aperto un periodo di profondi cambiamenti, non solo in termini quantitativi (O'Connor, 1979). La fase del “*retrenchment*” ha però avuto esiti diversi nei diversi contesti nazionali e una vasta letteratura si è interrogata sulla natura e la portata delle riforme implementate sulla scia di un diffuso allarme relativo all'insostenibilità dei sistemi di welfare (Pierson, 1994; 1996; Kvist, 1999; Stephens, Huber and Ray, 1999; Castles, 2001; Green-Pedersen, 2004). Come sottolineato da Gilbert (2002), lo stesso fenomeno è stato spesso interpretato in modi molto diversi: riforme presentate da alcuni come segni di forte discontinuità, venivano invece contestualizzati da altri, più attenti agli elementi di continuità, in termini di puro adattamento. Da questa vasta letteratura, sembra però emergere una presa di coscienza

¹³ Come affermato da Esping Andersen, infatti, tutte le forze politiche hanno dimostrato di voler “mantenere i principi esistenti del *welfare state*. Ciò significa che i tagli avvengono ai margini, e la portata è largamente limitata al “grasso in eccesso” (Esping Andersen, 1996: 265)

del fatto che quello che quella stessa letteratura aveva chiamato *retrenchement* (ovvero una ridimensionamento quantitativo) era invece un processo di ridefinizione ben più complesso e spesso poco percepibile a partire dai dati relativi alla spesa sociale (Ferrera, Hemerick and Rhodes, 2000; Scharpf and Schmidt, 2002; Taylor Gooby, 2002; Ferrera and Hemerick, 2003).

È dunque evidente che gli anni Settanta e Ottanta hanno rappresentato una fase di crisi nel senso più letterale del termine e cioè una fase non solo di cesura, ma anche di riflessione riguardo ai destini di un sistema spesso dato per scontato. Ed è proprio da questi anni per certi versi di “sbandamento” che si apre così una nuova fase di sviluppo del *welfare state*, passando dalla “*golden age*” alla “*silver age* di austerità permanente” (Pierson, 1994; Taylor Gooby, 2002). È infatti a partire dagli anni Novanta che diventa sempre più evidente il passaggio ad una “nuova fase storica in cui le politiche sociali devono misurarsi con un nuovo insieme di vincoli e problemi e devono trovare nuovi modi per raggiungere i propri obiettivi” (Ferrera, 2007: 342). L’attenzione, prima nel dibattito accademico e poi in quello politico, si sposta dunque sempre più dal tema del “*retrenchment*” a quello della “ricalibratura” (Ferrera, Hemerick and Rhodes, 2001; Pierson, 2001; Ferrera and Hemerick, 2003). Si riconosce infatti che l’uscita dalla crisi non dipende meramente dalla riduzione dell’intervento statale, in termini di spesa, di coperture e di iniziative, bensì da una riconfigurazione strutturale del sistema in termini funzionali, distributivi, discorsivi e politico-istituzionali (Ferrera, 2007). Sul piano dell’implementazione, a cambiare sono – o dovrebbero essere, nelle intenzioni – le attività del *welfare state*, che necessitano di essere adeguate al nuovo sistema di bisogni. Quella che va progressivamente delineandosi non è dunque una rivoluzione, quanto un lungo e per molti versi tormentato processo di ridefinizione del *welfare*, pur fortemente influenzato dalla “viscosità” (*stickiness*) delle istituzioni create nella fase d’oro del *welfare* (Pierson, 2001) e dalla difficoltà di vincere la “dipendenza dal sentiero” che l’esistenza di quelle istituzioni determinava (Pierson, 2000), in presenza di un perdurante sostegno per gli schemi esistenti (Stephens, Huber and Ray, 1999).

Non si tratta però soltanto di un cambiamento di *policy*, vale a dire di una revisione degli interventi e della loro destinazione, quanto di un vero e proprio cambiamento di politica, in termini di relazione di potere. Da una parte, infatti, come descritto dalla

letteratura storico-istituzionalista, gli schemi teorici utilizzati per spiegare l'espansione del welfare – in particolare, la teoria delle “risorse di potere” (Korpi, 2006) – non sono più in grado di spiegarne la ricalibratura (Pierson, 1996). I governi si trovano infatti nella necessità di “quadrare il cerchio del *welfare*” (George and Miller, 2004), cercando di conciliare esigenze sempre più divergenti. La fase di evoluzione del *welfare*, infatti, aveva visto un processo di mutuo rafforzamento fra riconoscimento dei diritti, crescente intervento pubblico e conseguente consenso elettorale, giustificando così anche una tassazione crescente. Nella fase di crisi, al contrario, i governi, pur continuando a dover rispondere ad una crescente domanda di prestazioni di qualità, devono però bilanciare tali richieste con opposte pressioni per la riduzione della tassazione e con la necessità di contenere la spesa pubblica. Le politiche sociali assumono così un significato politico nuovo, generando nuove divisioni e nuovi conflitti: non solo rispondere ai bisogni costa sempre di più, ma agire nell'ambito delle politiche sociali si rivela sempre più pericoloso in termini di consenso.

La ricalibratura del *welfare* è dunque fenomeno complesso, che deve rispondere ad almeno due ordini di sfide: da una parte, la diminuzione delle risorse disponibili; dall'altra, l'accresciuta complessità dei bisogni e l'impraticabilità di soluzioni standard, in un contesto socio-economico sempre più diversificato. La principale risposta alla prima sfida è quella di coinvolgere nuovi attori, non pubblici, nel sistema di gestione delle politiche di *welfare*. Se in un primo tempo la strada intrapresa è quella della privatizzazione e dell'apertura al mercato, tale soluzione si dimostra però poco percorribile in quegli ambiti in cui le possibilità di profitto sono limitate e dunque vengono meno gli incentivi che potrebbero permettere la partecipazione di operatori privati. Crescente centralità assumono così gli attori appartenenti al mondo del no-profit, la cui attività nasce da motivazioni di ordine ideale e si colloca soprattutto in quegli ambiti meno profittevoli sui quali il mercato non investe. La risposta all'accresciuta complessità dei bisogni è invece ricercata attraverso due ordini di cambiamenti: da una parte, attraverso una crescente decentralizzazione degli interventi e un maggiore coinvolgimento delle autorità sub-statali finalizzato ad avvicinare i servizi ai cittadini; dall'altra, attraverso una maggiore responsabilizzazione dell'individuo, chiamato egli stesso a mobilitarsi in risposta al proprio bisogno.

1.5.1 I soggetti: privatizzazione e Terzo settore

Per quanto riguarda l'apertura del *welfare* ad attori "non-statali", va riconosciuto che essa non rappresenta un fenomeno nuovo nel percorso di sviluppo delle politiche sociali. La stessa classificazione dei "regimi di *welfare*" proposta da Esping-Andersen faceva appunto riferimento all'esistenza di differenti combinazioni di soggetti attivi nell'ambito sociale (lo Stato e il mercato) quale criterio di distinzione dei diversi regimi (Esping-Andersen, 1990). Questo è tanto più vero nelle diverse letture critiche dell'approccio di Esping-Andersen, che hanno posto in luce il ruolo di un terzo attore, la famiglia, nella definizione dei regimi di *welfare* (Sainsbury, 1999). Tuttavia, ad essere messa in evidenza in queste analisi è l'effettiva "divisione dei compiti" che si attua da sempre, nei diversi sistemi di *welfare*, fra diverse sfere di intervento. Stato, mercato e famiglia sono dunque visti come provider alternativi di servizi sociali. Al contrario, il tipo di rapporto che va delineandosi negli ultimi decenni fra queste sfere, non è tanto di semplice complementarietà quanto, sempre più spesso, di interdipendenza e integrazione.

Due sono i fenomeni che sembrano emergere nello sviluppo dei sistemi di welfare, riscuotendo crescente attenzione da parte della letteratura accademica: il "*contracting-out*" e il progressivo coinvolgimento del Terzo settore. Da una parte, infatti, il coinvolgimento degli attori di mercato assume sempre più la forma dell'appalto, da parte dello Stato, dell'erogazione dei servizi ad operatori privati. È questa la logica promossa dall'approccio neo-liberale, che vede nel passaggio dallo Stato al mercato la possibilità di garantire efficienza attraverso l'innescarsi di meccanismi di concorrenza. In questo senso, la privatizzazione si realizza in due modi: promuovendo il *contracting-out*, infatti, non solo lo Stato favorisce la mobilitazione degli operatori di mercato, ma assume egli stesso un approccio manageriale alla gestione del welfare, seguendo l'approccio promosso dal New Public Management¹⁴ (Clarke, 2004).

L'apertura al mercato rappresenta però solo una delle strade percorse dalla "ristrutturazione" del *welfare*. E forse la maggiore novità della fase attuale sta proprio nel riconoscimento dato al ruolo di una serie di soggetti spesso trascurati dalla

¹⁴ Il *New Public Management* rappresenta un paradigma di gestione che mira ad incorporare nella pratica delle pubbliche amministrazioni le logiche di funzionamento del settore privato, volte alla razionalizzazione e all'efficienza (Kaboolian, 1998).

letteratura e dalla pratica del *welfare state*, ovvero quegli attori variamente riferibili alla società civile e spesso ricondotti sotto l'etichetta di "terzo settore"¹⁵. Come avremo modo di sottolineare in seguito¹⁶, infatti, l'ibrida natura di questi "corpi intermedi", fra le sfera del mercato e dello Stato¹⁷, ne aveva marginalizzato l'azione, o l'aveva sottomessa all'una o all'altra delle sfere attorno alle quali era nato il *welfare state*: appunto, lo Stato e il mercato. Come ricorda Ranci, nel pensiero liberale "*tertium non datur*. La società civile distinta dallo Stato coincide con il regno degli interessi particolari, il luogo dove gli individui interagiscono spinti da motivazioni egoistiche", mentre per Marx essa non è altro che un retaggio della struttura di classe della società feudale, destinato ad essere travolto dalla mercificazione borghese dei rapporti (Ranci, 1999: 49-50). È solo nel pensiero liberale anglosassone che la società civile acquisisce statuto autonomo, nella sua forma associativa, quale baluardo rispetto alla tirannide (Tocqueville, 1835 (1994)). Tuttavia, proprio con l'intensificarsi dell'intervento dello Stato nella creazione del *welfare state*, il ruolo dei corpi intermedi viene messo in discussione, ovvero prima marginalizzato e poi piegato alle esigenze dello Stato sociale. Gli attori della società civile vengono infatti considerati, fino alla crisi del welfare, o come espressione di interessi di parte – e dunque come attori prettamente privati – oppure come propaggini del sistema statale – e dunque "bracci operativi" del pubblico, senza poter far valere uno statuto realmente autonomo¹⁸.

È con la crisi del *welfare state* che il ruolo della società civile assume nuova centralità. E questo per due ordini di ragioni principali. In negativo, il coinvolgimento del Terzo

¹⁵ Per un'analisi delle diverse definizioni di "Terzo settore" si veda Ranci (1999, cap. 4). Adottiamo qui la definizione strutturale/operativa offerta da Salamon e Anheier (1996) secondo cui il Terzo settore è costituito da quelle organizzazioni caratterizzate da una costituzione formale, da una natura giuridica privata, dalla presenza di forme di autogoverno, dall'assenza di distribuzione di profitto e dalla presenza di una certa quantità di lavoro volontario.

¹⁶ Si veda cap. 2.3.

¹⁷ Evers e Laville sottolineano del resto l'ambiguità del concetto stesso di Terzo settore, sviluppato dalla letteratura d'oltreoceano. La tripartizione che esso sottintende richiama infatti una separazione fra ambiti che non riesce a spiegare la più complessa configurazione del welfare mix europeo, in cui il Terzo settore non può essere definito come ambito a sé stante, in termini alternativi a quelli dello Stato e del mercato, ma si caratterizza come ambito di tensione in cui le logiche di funzionamento dello Stato e del mercato, insieme a quelle della comunità, anziché contrapporsi, finiscono per interagire (Evers and Laville, 2004).

¹⁸ Un cenno a parte meritano, a questo proposito, i regimi neo-corporativi, nei quali le associazioni non vengono inglobate dallo Stato e mantengono la propria autonomia, ma vengono coinvolte nel processo di *policy making*. L'ideale che questi regimi perseguono è quello di un "governo degli interessi privati" che svolga una funzione pubblica (Streeck and Schmitter, 1985). Pur nella loro degenerazione, e nel successivo fallimento della loro applicazione pratica, queste esperienze hanno messo in luce la possibilità di un rapporto alternativo fra Stato e società civile (Ranci, 1999).

settore si rende necessario nel momento in cui appare chiaro che in molti settori di intervento è proprio la società civile a mobilitarsi in risposta ai bisogni. Questo è vero soprattutto in quegli ambiti di intervento fortemente “*labour intensive*”, e dunque caratterizzati da bassa produttività. È il caso, in particolare, del settore dell’assistenza, in cui il rapporto umano rappresenta il primo “veicolo di cura”. Se infatti in altri settori, quali la sanità, la produttività è resa possibile dallo sviluppo tecnologico, favorendo così la mobilitazione degli operatori di mercato, nel campo dei servizi di assistenza questo tipo di sviluppo non può avere che un ruolo marginale. Banalmente, se l’introduzione di un nuovo macchinario può dimezzare i tempi della dialisi e raddoppiare il numero di pazienti seguiti, e dunque le entrate che derivano da queste prestazioni, nessun macchinario può invece ridurre significativamente i tempi necessari ad imboccare un anziano o a curarne le piaghe da decubito: un aumento delle prestazioni sarà dunque possibile solo in presenza di un aumento del personale, e la redditività del primo incremento sarà dunque ridotta dai costi del secondo. Per questo, gli operatori di mercato entrano in questi settori rivolgendosi ad una fascia alta di utenti, con ampia disponibilità di risorse, mentre lo Stato si trova impossibilitato ad acquistare servizi da questi operatori a prezzi di mercato. È in questi ambiti che la presenza di motivazioni alternative al profitto – la solidarietà, la carità, la filantropia – stimola lo sviluppo di iniziative che altrimenti non vedrebbero la luce. Inoltre, fidandosi, almeno in parte, sul lavoro volontario, tali iniziative possono permettere l’erogazione di servizi costosi a prezzi ridotti. Ed è per questo che gli operatori del Terzo settore (OTS) diventano sempre più centrali nell’erogazione dei servizi di *welfare* (Lipsky and Smith, 1989).

La mobilitazione del Terzo settore non si spiega però soltanto in negativo, come intervento alternativo rispetto a quello del mercato. Al contrario, le iniziative nate dalla società civile assumono crescente importanza in virtù del nuovo sistema di bisogni che va delineandosi nel contesto socio-economico emergente. Come mostrato da Alber (1995), infatti, i cambiamenti demografici e sociali prodottisi a partire dagli anni Settanta hanno reso il “*welfare* dei servizi” sempre più centrale rispetto al “*welfare* dei trasferimenti”. Da una parte, infatti, i bisogni sono sempre meno “monetizzabili” e la risposta sempre meno associata alla semplice erogazione di risorse. L’anziano non-autosufficiente non ha (soltanto) bisogno di risorse economiche, quanto piuttosto di cure che soltanto una persona, eventualmente remunerata, potrà fornire. Le risorse diventano

dunque, in molti ambiti, strumentali all'acquisizione dei servizi per la risposta al bisogno e non essi stessi fattori di superamento del bisogno. Inoltre, i bisogni si fanno sempre più complessi, e dunque i servizi volti alla loro risposta necessitano di diventare sempre meno standardizzati. Non solo, dunque, i trasferimenti monetari, forma estrema di standardizzazione, non possono più bastare, ma anche i servizi che quei trasferimenti comprano devono garantire una varietà di interventi differenziati che un unico operatore – ed in particolare, un unico operatore centralizzato e burocratico qual è lo Stato – fatica a fornire. Il coinvolgimento della società civile si spiega dunque anche alla luce della necessità di garantire una pluralità di servizi “di prossimità”, vicini ai cittadini e capaci di risposte quanto più individualizzate (Laville and Nyssens, 2000). In questo senso, le realtà non-profit, più legate al territorio e fondate sulla dimensione personale del rapporto fra operatore e assistito, consentono una maggiore personalizzazione dei servizi. Come largamente indagato soprattutto dalla letteratura sociologica, infatti, la maggiore forza del non-profit sta proprio nella capacità di generare “beni relazionali” che costituiscono essi stessi risposte ai bisogni, non diversamente erogabili attraverso i canali statali o di mercato, ma dipendenti dalla creazione di legami di fiducia (Ben-Ner and Van Hoomissen, 1991; Donati, 1996; Borzaga and Fazzi, 2000).

1.5.2 La configurazione spaziale: de-strutturazione, re-scaling e ri-territorializzazione

Il processo di ri-strutturazione presenta dunque caratteristiche decisamente originali rispetto al processo di strutturazione originaria del *welfare*, nella sua fase di espansione. Come abbiamo già sottolineato, infatti, quel processo era stato guidato da una logica di chiusura: chiusura rispetto all'intervento di altri attori, ma soprattutto chiusura rispetto ad altre forme di regolazione che non fossero quelle imposte dallo Stato (Ferrera, 2005). La fase di ricalibratura, nel mettere in dubbio la centralità dello Stato nella gestione del sistema sociale, comporta invece la revisione di questa struttura centripeta, favorendo spinte centrifughe in due direzioni: verso un maggiore coinvolgimento della autorità sovra-nazionali e sub-nazionali.

La prima direzione di cambiamento emerge in conseguenza dell'evolversi del processo di sviluppo della *polity* europea e delle implicazioni sociali e politiche che

l'integrazione dei mercati prima e delle politiche monetarie poi ha prodotto nel corso dei decenni. Mentre infatti da una parte le fosche previsioni secondo le quali il processo di integrazione avrebbe comportato una corsa al ribasso dei sistemi di *welfare* nazionali, in virtù della necessità di mantenere il sistema produttivo concorrenziale rispetto a quello degli altri Stati membri, si sono rivelate perlopiù infondate, dall'altra, i sistemi di *welfare* nazionali si sono trovati a fronteggiare nuove sfide provenienti da Bruxelles e Strasburgo. In particolare, ad essere sempre più messa in discussione è stata la competenza esclusiva dello Stato nella gestione delle politiche sociali. Dapprima, infatti, l'affermazione della libertà di circolazione dei lavoratori ha imposto un sistema di coordinamento dei sistemi sociali che, nello stabilire disposizioni comuni in materia di accesso ai servizi e alle prestazioni dei *welfare* nazionali, ha ridotto il grado di autonomia degli Stati nella definizione dei criteri di appartenenza alla comunità di solidarietà su cui il *welfare* si fonda (Van der Mei, 2003). A questo si è inoltre aggiunta la spinta al cambiamento determinata dall'implementazione della legislazione in materia di concorrenza, che ha aperto i *welfare* state nazionali ai provider stranieri, mettendo in discussione anche i monopoli pubblici creatisi in alcuni Stati membri e introducendo nuove possibilità di *opting-out* rispetto agli schemi nazionali. Inoltre, più recentemente, il riconoscimento della cittadinanza europea ha favorito ulteriormente il superamento della chiusura nazionale dei sistemi di *welfare*, aprendo nuove possibilità di entrata per i cittadini di altri Stati membri. È soprattutto attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia che tali aperture sono state riconosciute – non senza opposizione più o meno esplicita dei governi nazionali (Conant, 2002) – per poi entrare gradualmente nella legislazione comunitaria (Giubboni, 2003; Ferrera, 2005). Infine, il processo di integrazione europea ha favorito la creazione di nuove forme di “*transnational sharing*”, promuovendo da una parte l'emergere di provider capaci di operare in tutto il territorio dell'Unione e, dall'altra, lo sviluppo di iniziative di *social policy* a livello transfrontaliero (Ferrera, 2009)¹⁹.

¹⁹ Ferrera descrive in particolare lo sviluppo di forme di associazionismo interregionale quali le Euroregioni riconosciute dall'UE e dal Consiglio d'Europa, nonché le iniziative promosse da Intereg, un'iniziativa del Fondo Sociale Europeo per lo sviluppo di forme di cooperazione fra regioni ed enti locali di confine, lanciata nel 1991 e ormai giunta al quarto ciclo di programmazione (2007-2013). La maggior parte delle iniziative lanciate all'interno di questa cornice include interventi nell'ambito sociale, in particolare per la promozione della mobilità dei pazienti o per l'armonizzazione procedurale dei sistemi di protezione sociale. Si fa inoltre cenno allo sviluppo di Eures (*European Employment Services*), un

Più rilevante, in termini pratici, è però il processo di crescente coinvolgimento delle autorità sub-nazionali nella gestione delle politiche sociali (Ferrera, 2008; Kazepov and Barberis, 2008). Nella ricerca di soluzioni nuove, più appropriate e flessibili ai nuovi problemi sociali, infatti, la ristrutturazione del *welfare state* ha comportato una valorizzazione delle realtà locali, dalle regioni alle municipalità. E così, mentre il dibattito sullo sviluppo del *welfare state* ha per lungo tempo ignorato la dimensione territoriale, focalizzandosi sulle politiche nazionali, le nuove dinamiche di *policy* spingono ora a prestare sempre più attenzione al ruolo degli attori sub-nazionali (McEwan and Moreno, 2004). Si assiste infatti, da almeno tre decenni, ad una progressiva ri-organizzazione territoriale del *welfare*, che si realizza attraverso forme implicite ed esplicite. La dimensione implicita del fenomeno è caratterizzata da uno sbilanciamento fra le politiche gestite dalle autorità locali e quelle controllate a livello centrale. Da sempre, infatti, la gestione ultima dei servizi è affidata agli operatori sul territorio, mentre il controllo centrale si esercita in modo più esclusivo soprattutto sugli schemi basati su trasferimenti monetari. Come abbiamo già avuto modo di osservare, la fase di crisi del *welfare* è caratterizzata proprio dal progressivo ridursi dei trasferimenti e da una maggiore diffusione di forme di assistenza legate alla fornitura di servizi *in-kind* (Alber, 1995). È innanzitutto questo nuovo equilibrio, dunque, a dare centralità ai livelli di governo inferiore, che si fanno carico dell'implementazione di questi servizi. A queste forme implicite di riaffermazione del ruolo dei livelli di governo sub-nazionali si associano però anche interventi legislativi di esplicito riconoscimento di nuove competenze in capo ai Comuni o ad altri livelli superiori di governo (Kazepov e Barberis, 2008).

Alla base di questi processi di riorganizzazione vi sono dunque ragioni endogene, riferite ai cambiamenti in atto nel sistema di *welfare* e all'insieme di bisogni che esso mira ad affrontare. Di fronte ad uno Stato che deve ridurre la spesa in trasferimenti e che non riesce a garantire un'adeguata fornitura di servizi individualizzati, il

programma per lo sviluppo di forme di partenariato fra istituzioni pubbliche e non in diversi Paesi, lanciato nel 1994 e volto alla promozione della mobilità dei lavoratori. Infine, si richiama la possibilità di un'ulteriore diffusione di forme di cooperazione fra enti sub-nazionali favorito dall'introduzione, nel 2006, di un nuovo strumento giuridico europeo, il Gruppo europeo di Cooperazione territoriale (Gect), che permette l'istituzione di gruppi di cooperazione, aventi personalità giuridica, fra Stati, autorità regionali o locali e altre istituzioni di diritto pubblico (Ferrera, 2008) (nel marzo 2012 si contano 24 Gect attivi e 21 in fase di preparazione, <http://portal.cor.europa.eu/egtc>).

coinvolgimento dei governi locali sembra fornire un valido strumento di superamento dei limiti del centralismo. A queste ragioni endogene si accompagnano però anche ragioni esogene, che fanno riferimento alle condizioni di contesto che rendono possibili, ed anzi favoriscono questo *trend*. Da una parte, va rilevato che il coinvolgimento dei governi locali nella regolazione del *welfare* rientra in un più ampio processo di decentralizzazione e regionalizzazione delle politiche, che si manifesta, seppur con diverse modalità, in tutti i principali Paesi europei a partire dalla fine degli anni Ottanta (Keating, 1998)²⁰. La nuova centralità attribuita alle regioni in questa fase non riguarda soltanto le politiche sociali, ma investe diverse aree di *policy*, in un processo di ristrutturazione “funzionale” delle competenze dello Stato (Keating, 1998; Keating, 2008) che coinvolge anche i livelli sub-regionali di governo (Le Galès, 2006).

Va inoltre messo in luce come il processo di *re-scaling* non sia spinto soltanto da motivazioni di ordine funzionale, quanto anche, se non soprattutto, da una più generale ridefinizione dei rapporti di potere determinato dall’accelerarsi del processo di integrazione europea. La nascita della politica regionale europea negli anni Settanta e il suo sviluppo nel decennio successivo, con l’aumento dei fondi strutturali, diretti alle regioni stesse, ha infatti reso i governi regionali sempre più partecipi nel dibattito politico nazionale e sovra-nazionale (Ferrera, 2008). Ha così avuto inizio una fase di mobilitazione anche politica delle regioni volta ad acquisire un ruolo istituzionale all’interno della nuova “*governance* multi-livello”, che ha portato nel 1992 alla creazione del Comitato delle Regioni (Hooghe and Keating, 1994; Hooghe and Marks, 1996). Queste trasformazioni hanno contribuito a ripoliticizzare i *cleavage* regionali, contribuendo al rafforzamento dei governi regionali. D’altra parte, l’accento posto sulla dimensione regionale dalla politica di coesione europea, ha favorito lo sviluppo di nuovi regionalismi, guidati da coalizioni e “alleanze interclassiste territoriali”, unite nello sforzo di promuovere la crescita regionale e accrescerne la competitività in termini economici e di immagine (Keating, 1998).

²⁰ Si tratta di un fenomeno che coinvolge anche gli Stati federali (Germania, Austria e Svizzera), laddove la “ricalibratura” del welfare state si traduce nella ridefinizione del rapporto tra i diversi livelli di governo e in un accentuato attivismo delle realtà sub-nazionali (Ferrera, 2008).

1.5.3 La logica: responsabilità, attivazione, opportunità

Ad emergere nell'ambito del processo di ricalibratura del *welfare state* non è però soltanto l'"esternalizzazione" di funzioni da parte dello Stato verso attori appartenenti alla sfera del mercato o della società civile, o il "*re-scaling*" verso altri livelli di governo. A cambiare è la logica stessa su cui si fondano gli interventi a sostegno del benessere dei cittadini, passando da una "logica dei diritti" ad una "logica delle responsabilità". Si tratta di un vero e proprio cambiamento paradigmatico che sovverte - almeno nel dibattito, più difficilmente nella pratica - il funzionamento degli interventi di *welfare*. Idealmente, infatti, il *welfare* nella sua accezione keynesiano-fordista nasceva come "rete di sicurezza" contro i rischi, in un'ottica riparatrice. Era dunque l'emergere del problema che metteva in moto l'intervento, e il beneficiario ne diventava così oggetto passivo. Questo approccio si era dimostrato sostenibile fintanto che il contesto rendeva l'insorgere del problema un evento raro o comunque soggetto ad un elevato grado di aleatorietà: percorsi occupazionali stabili, che rendevano la disoccupazione fenomeno eccezionale per la maggior parte dei lavoratori, una speranza di vita tale da rendere la vecchiaia un traguardo irraggiungibile per molti e l'anzianità una fase della vita relativamente breve, la malattia e la disabilità un percorso con esito spesso infausto, le situazioni di monogenitorialità o i casi di famiglie monocomponente una eccezionalità. I cambiamenti socio-economici e demografici connessi alla crisi del *welfare* hanno però reso l'approccio riparatorio sempre meno sostenibile, in termini economici, ed efficace, in termini sociali. Di fronte al modificarsi delle domande e al diversificarsi delle situazioni di bisogno, appare infatti sempre più cruciale un coinvolgimento attivo delle persone nella costruzione del proprio benessere, volto a prevenire le situazioni di necessità (Paci, 2005).

Il cambiamento di paradigma è dunque manifestato innanzitutto dal passaggio da una logica riparatrice ad una logica promozionale: il *welfare* non è più, in sé, la rete di sicurezza che si attiva nelle situazioni di bisogno, ma piuttosto un sistema di politiche tese innanzitutto a permettere ai cittadini di "costruirsi" una rete di sicurezza quanto più rispondente ai loro bisogni. Questo porta alla luce un aspetto che il *welfare state* delle origini tendeva a marginalizzare: la responsabilità individuale nella gestione del proprio percorso di vita. Non si tratta, è bene ribadirlo, di un cambiamento dettato puramente dai limiti del *welfare state*. Tale cambiamento di inserisce infatti di un più generale

processo di individualizzazione (Rosanvallon, 2000; Paci, 2005), che ha portato gli individui, nella società post-moderna, ad acquisire una crescente volontà di autonomia nella gestione dei percorsi di vita e nella costruzione di una biografia “autoriflessiva” (Beck, 2000). In un contesto in cui la capacità di autoaffermazione assurge a valore, dunque, l’essere oggetti passivi dell’intervento di *welfare*, piuttosto che soggetti attivi nella costruzione del proprio destino, si traduce in una doppia condizione di vulnerabilità: la vulnerabilità rispetto al bisogno che ha innescato l’intervento e la vulnerabilità dipendente dal fatto di non avere pieno controllo sulle proprie scelte. Il *welfare* interventista si traduce così in una “cultura della dipendenza” che riduce, anziché promuovere, i diritti di cittadinanza degli individui (Donati, 1998). Il dibattito accademico e politico, a destra e a sinistra, ha dunque messo in luce come per porre fine a questi “effetti perversi”, il *welfare state* deve farsi sempre più carico di garantire ai cittadini non tanto il loro benessere, definito autoritativamente dall’alto sulla base di standard universali, quanto la presenza di opportunità tali da garantire a ciascuno la possibilità di mantenere la qualità di vita ritenuta ottimale dall’individuo stesso.

Nel pur vasto dibattito, due sembrano essere le nuove direzioni, fra loro correlate, in cui sembrerebbe (o dovrebbe, per un vasta parte della letteratura) muoversi il nuovo *welfare*: attivazione e *social investment*. Da una parte, l’accento è posto infatti su politiche che mirano all’*empowerment* della persona, soprattutto attraverso il lavoro, visto come primo canale di costruzione del benessere personale. Il nuovo paradigma mira dunque a trasformare il *welfare state* in “*welfare to work*” o, nell’accezione più minimalista ed economicista dei neo-liberali, “*workfare*”, ovvero un *welfare* subordinato alla disponibilità a lavorare e mirante in primo luogo all’inclusione occupazionale (Colasanto and Lodigiani, 2008). All’interno di questo approccio si differenziano posizioni “ortodosse”, che puntano ad un’“emancipazione forzata” e sottomettono, nei fatti, l’esercizio della cittadinanza alla condizione occupazionale, stigmatizzando la non-autosufficienza. Emerge però anche un’interpretazione più ampia e “riflessiva” del concetto di attivazione che non limita la possibilità di inclusione alla sola partecipazione al mercato del lavoro, ma considera l’occupazione come uno fra i diversi ambiti di realizzazione della cittadinanza attiva, al pari dell’attività di cura o della partecipazione volontaria alla vita della comunità (Van Berkel e Hornemann Moller, 2002).

Pur nel costante richiamo ai valori del “modello sociale europeo”, è questa la prospettiva esplicitamente promossa dall’Unione europea attraverso documenti ed iniziative volte a stimolare il ripensamento dei modelli nazionali di *welfare* (Boje and Potucek, 2011). L’ormai superata Strategia di Lisbona, lanciata nel 2000, richiamava esplicitamente l’obiettivo della piena occupazione come fattore di crescita e di inclusione sociale. Nel sottolineare l’importanza di un’occupazione di qualità (“*more and better jobs*”), essa poneva l’accento sulla necessità, almeno negli intenti, di evitare le derive “ortodosse” dell’approccio di *workfare* (Consiglio europeo, 2000). La più recente strategia Europa 2020, pur mantenendo questa impostazione, allarga ulteriormente la prospettiva, attribuendo maggiore importanza alla lotta alla povertà come obiettivo in sé, e non primariamente come condizione di sviluppo (Commissione europea, 2010). In questo senso, la nuova agenda tiene conto della riflessione svolta nella redazione della “Strategia per l’inclusione attiva”, riconoscendo la necessità di favorire l’inclusione anche di coloro cui è precluso l’inserimento nel mondo lavorativo (Commissione europea, 2008).

Un’approccio diverso, pur per certi versi complementare a quello basato sul concetto di attivazione, è invece il cosiddetto “*social investment approach*” (Morel, Palier e Palme, 2009). Ad essere messa in luce, in questa prospettiva, prima che la responsabilità individuale è la necessità di superare una concezione delle politiche sociali come interventi volti a fronteggiare *ex post* i rischi sociali e a compensare i fallimenti del mercato (Jenson, 2003). Secondo i fautori del “*social investment*” è invece necessario che il *welfare* si indirizzi verso politiche di prevenzione dei rischi sociali e di valorizzazione delle capacità individuali, che permettano agli individui e alle famiglie innanzitutto di evitare e, secondariamente, di affrontare in modo quanto più autonomo le situazioni di disagio. Si sottolinea infatti come la “società della conoscenza” che va delineandosi avrà sempre più bisogno di lavoratori preparati. Il sociale può dunque diventare motore di sviluppo solo se riesce a farsi strumento di valorizzazione del capitale umano, permettendo a tutti di sviluppare al meglio le proprie capacità. A caratterizzare questo approccio è dunque un’ottica temporale di lungo periodo: le politiche di oggi devono condurre le persone a “garantirsi” il benessere di domani. In linea con l’approccio della “*capabilities*” promosso da Amartya Sen (1993), l’“investimento sociale” stabilisce dunque la necessità di garantire eguali opportunità

nella costruzione del benessere individuale. Un'importanza peculiare è di conseguenza attribuita alle politiche rivolte a bambini e giovani: puntare sull'educazione e sul superamento delle condizioni di povertà in queste coorti d'età permette infatti di garantire a tutti uno sviluppo del proprio capitale umano (Esping Andersen, 2002). È questo sviluppo che, nel lungo periodo, consentirà loro l'esercizio della cittadinanza attiva e li terrà lontani dal rischio di esclusione sociale.

Attivazione e investimento sociale rappresentano, dunque, per certi versi, due facce della stessa medaglia. Entrambi gli approcci partono dal presupposto che i limiti del *welfare state* keynesiano-fordista non sono solo limiti di tipo economico. Al contrario, il maggiore limite del “vecchio *welfare*” sta nella pretesa dello Stato di determinare a priori cosa costituisca “il bene” per i propri cittadini, un'aspettativa decisamente eccessiva nel contesto della società complessa che va delineandosi. Ad emergere è dunque la necessità di favorire la mobilitazione responsabile dei cittadini, per portarli ad acquisire, soprattutto attraverso il lavoro, i mezzi per far fronte ai propri bisogni compiendo scelte pienamente autonome. D'altra parte, perché i cittadini possano effettivamente mobilitarsi, appare necessario consentire loro di sviluppare le loro capacità, in modo da evitare squilibri “ascritti” per coloro che, provenendo da un ambiente sociale svantaggiato, vedrebbero limitata la loro possibilità di piena affermazione. Peraltro, in considerazione dell'importanza che il capitale umano ha nel determinare le possibilità di successo di ciascuno, è necessario favorire quegli interventi che mirano, lungo tutto il corso della vita, a fornire aggiornamento professionale e conoscenza, per far sì che nessuno rimanga indietro a causa dell'obsolescenza delle proprie competenze (Colasanto e Lodigiani, 2008)²¹.

1.6 Dal *welfare mix* alla *welfare society*: quale ruolo per lo Stato?

Le direzioni di cambiamento che abbiamo descritto – apertura a nuovi operatori, nuova dimensione territoriale, nuove logiche di funzionamento – prefigurano una trasformazione che va oltre il semplice passaggio da un *welfare state* idealmente

²¹ La complementarità fra attivazione e *social investment* è ben testimoniata dal recente interesse dimostrato dall'Unione europea per i temi connessi alla lotta alla povertà fra i bambini, al tema dell'abbandono scolastico e alla necessità di favorire il *life-long learning*, nell'ambito delle politiche di inclusione finalizzate alla modernizzazione del modello sociale europeo (Commissione europea, 2010).

incentrato sullo Stato ad un *welfare mix* caratterizzato da una pluralità di sfere e di livelli di intervento. Al contrario, i cambiamenti in atto, nel dibattito accademico e nelle iniziative di *policy* che, a vari gradi, le recepiscono, individuano una trasformazione più radicale. Il coinvolgimento del mercato e della società civile, infatti, non implica soltanto la loro partecipazione all'erogazione dei servizi, ma una compartecipazione alla definizione stessa delle politiche. A cambiare è dunque la *governance* stessa del *welfare* (Evers, 2005). Più che di un *welfare mix* determinato dalla presenza e complementarietà di diversi soggetti sembra dunque utile parlare di una *welfare society*, in cui tutti – individui, società civile, Stato e mercato – sono coinvolti nella creazione di un bene collettivo che nasce dal benessere individuale, definito responsabilmente dai cittadini nell'ambito dell'insieme di relazioni che essi stabiliscono (Rodger, 2004). Come indicato da Robertson, se dunque il *welfare state* rappresenta “un regime regolato giuridicamente, in cui il diritto a un determinato insieme di beni e servizi è garantito dalla legge”, la *welfare society* o “*welfare* societario” configura invece “un sistema sociale in cui l'impegno per il benessere sociale, in qualche modo, è parte integrante della vita di ogni giorno” (Robertson, 1988: 223).

Descritto in questi termini, il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society* sembrerebbe rappresentare un ritorno al passato, ai tempi in cui il benessere di ciascuno era determinato dalle capacità e dalle risorse personali, nonché dalla rete di sostegno offerta dalla famiglia e dalla comunità²². È bene tuttavia sottolineare come questo sia soltanto un “effetto ottico” che, corretto con apposite lenti, mostra l'assoluta novità del nuovo contesto. E le lenti sono quelle della cittadinanza: a segnare lo stacco fra il prima e il dopo è infatti il complesso di diritti affermatosi come fondamento dello status di cittadino e dunque del rapporto fra gli individui e lo Stato. Pur nel processo di ridefinizione del *welfare state*, l'esistenza di tali diritti ha mantenuto la propria centralità nell'individuazione dei criteri di inclusione che sono alla base delle relazioni di scambio su cui si fonda il *welfare* e della legittimità di quello Stato che se ne fa garante. A dispetto di quanto sostenuto da chi interpreta ed auspica il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society* in un'ottica anti-moderna, come antitesi rispetto ad uno stato sociale opprimente, che ha tolto la libertà alle persone ed alle comunità, il *welfare* societario cui fa riferimento la letteratura sociologica e politologica *mainstream*

²² Vedi par. 1.2.

non può dunque rappresentare il ritorno ad una realtà pre-statuale. Al contrario esso si configura non tanto come il superamento dello Stato, quanto come il risultato della sua evoluzione storica (Rodger, 2004). Si tratta tuttavia di un'evoluzione che mette in discussione la natura stessa dello Stato ed il suo ruolo sotto almeno quattro profili. Innanzitutto, se è vero che l'esistenza dei diritti e la loro centralità nella definizione della cittadinanza mantengono un carattere essenziale nella definizione dello Stato stesso, è vero anche che essi devono essere ripensati alla luce dei cambiamenti in atto. Inoltre, appare necessario ripensare il ruolo dello Stato in un contesto in cui, in presenza dei limiti intrinseci dell'azione statale che abbiamo sopra delineato, è sempre più la pluralità delle sfere sociali – le istituzioni statali insieme a quelle sub e sovra-statali, la famiglia, il mercato, il privato sociale – a doversi fare promotrice del benessere individuale e sociale. Infine, in virtù di quel cambio di paradigma sostenuto dalla letteratura e promosso a vari livelli dalla politica, a dover essere ripensato è anche lo scopo stesso dell'azione dello Stato.

Due ci sembrano essere i contributi più interessanti sul tema della cittadinanza, che emergono dall'analisi del *welfare* societario, sviluppata nell'ambito della letteratura sociologica – in Italia soprattutto di scuola “donatiana” (Donati, 2000). Il *welfare* societario si basa infatti su una peculiare concezione delle cittadinanza, che si differenzia da quella che Donati identifica come cittadinanza lib/lab caratterizzante la fase d'oro dello stato basato sul modello fordista-keynesiano (Donati, 2007). Secondo quest'approccio, il tipo di cittadinanza promosso, da destra come da sinistra, nella costruzione del *welfare state* prima e del *welfare mix* dopo è infatti caratterizzato dai meccanismi distributivi dello Stato e dalla partecipazione al mercato del lavoro da parte dei cittadini. Essi sono dunque identificati come lavoratori o come consumatori: è dunque la contribuzione al sistema (il dovere) e l'accesso ai suoi benefici (i diritti) a stabilire un legame, non mediato, fra Stato e cittadino. La cittadinanza societaria promossa dalla *welfare society* riconosce invece che la partecipazione alla vita della propria comunità di appartenenza (nazionale, regionale, locale, ecc.) è mediata da un complesso di rapporti che contribuiscono a costituire “quel terreno sul quale cresce, si alimenta e acquista significato il sentirsi parte di un tutto che non ci è estraneo”. Si delinea così una cittadinanza definita come “relazione”, e cioè come espressione di una rete di appartenenza politicamente, culturalmente, religiosamente ed esistenzialmente

radicata. In questa rete il cittadino non è mero produttore o consumatore ma “si riappropria del diritto di dire qualcosa circa il concetto di bene comune e di operare per realizzarlo”, per sé e per gli altri (Di Nicola, 2011: 206). E in questo senso, dunque che la cittadinanza societaria è anche cittadinanza attiva, non perché legata alla partecipazione al mercato del lavoro, ma perché attivamente impegnata nella creazione e nel mantenimento di legami che fondano la società stessa.

A questo filone ci sembra però interessante, per quanto non “ortodosso” affiancare le riflessioni emerse da un dibattito solo tangenzialmente legato, per i motivi già visti, all’evoluzione del *welfare*, cioè il tema dello sviluppo di una cittadinanza europea – oggetto di studio di una vasta letteratura di matrice soprattutto giuridica. Una parte di questa letteratura ha messo infatti in luce come il concetto di cittadinanza europea si differenzi dalla cittadinanza nazionale delle origini soprattutto per il fatto che essa diventa operativa nel momento in cui viene esercitato il diritto alla libertà di circolazione concessa dall’ordinamento comunitario (Carrera, 2005). In questa accezione, dunque, la cittadinanza non è più uno status, quanto una “pratica”, che emerge, come più volte sottolineato dalla Corte di Giustizia²³, nel momento in cui è possibile dimostrare l’esistenza di un rapporto con la comunità nazionale ospitante (Wiener, 2007). Ci sembra dunque plausibile affermare che questo rappresenti un cambiamento speculare a quello che i fautori della cittadinanza societaria descrivono e auspicano. Da una parte, la cittadinanza nazionale nasce non da un’identità astratta, quanto dal coinvolgimento in un sistema di relazioni; dall’altra, la cittadinanza supera i confini nazionali nel momento in cui stabilisce una nuova relazione con una diversa comunità nazionale. In entrambi i casi, la cittadinanza non passa più dal mero rapporto legale e amministrativo con lo Stato, quanto attraverso la mediazione di una rete di rapporti sociali, che rendono l’individuo parte di una comunità. La solidarietà non nasce dunque dall’esistenza di un principio, ma da un’esperienza di condivisione che può innescarsi a più livelli, superando o aggirando la dimensione statale (Keating, 2009).

A dover essere ripensato è poi anche il ruolo dello Stato nel rapporto con gli altri soggetti del *welfare*, nonché lo scopo stesso dell’azione delle istituzioni statali in questo

²³ Nella caso Bidar, ad esempio, la Corte affermò il diritto, per uno studente francese, di ricevere un sussidio da parte del Governo inglese sulla base del riconoscimento dell’esistenza di “un certo grado di integrazione nella società dello Stato ospitante”, derivante dall’aver vissuto e studiato nel Regno Unito (Corte di Giustizia dell’Unione europea, 2005).

ambito. Ed è questa la vera questione politica rimasta aperta nel dibattito relativo alla ricalibratura del *welfare*: come è possibile mantenere il rapporto fra Stato e cittadini di fronte alla ridefinizione dei rapporti di cittadinanza? E quale ruolo lo Stato è chiamato a giocare nell'ambito di un *welfare* aperto e concorrenziale? La letteratura politologica ha cercato di rispondere a queste domande proponendo diverse "soluzioni", sulla base di approcci teorici consolidati. Come ben riassunto da Dwyer (2000), agli estremi del dibattito si collocano le posizioni neo-liberaliste da una parte e le tesi comunitariste dall'altra. Nell'approccio neo-liberalista della Nuova Destra, così come sviluppato da Nozick e Friedman, lo Stato dovrebbe svolgere un ruolo minimale e neutrale di garanzia dei diritti politici e civili, in modo da permettere la rappresentanza degli interessi individuali. Sarà invece la mano invisibile del mercato a garantire, in assenza di qualsiasi intervento da parte dello Stato, un'equa ed efficiente distribuzione delle risorse. A questa visione minimale dello Stato come mero regolatore della vita politica e civile della *polity* si contrappone invece l'approccio comunitarista, che vede lo Stato come espressione dell'*ethos* di un popolo. Compito delle istituzioni è dunque contribuire a forgiare i cittadini al bene comune, formando il senso etico delle persone. Allo Stato neutrale di matrice liberalista si contrappone dunque uno Stato interventista, chiamato a svolgere un ruolo attivo nella conservazione dei valori condivisi del popolo. Nella fase attuale di ridefinizione del *welfare*, tuttavia, ad essere evocate sono state soluzioni meno radicali. Neologismi quali, da una prospettiva economica, "*hollow state*" (Milward and Provan, 1993) o, da una prospettiva giuridica, "*contracting state*" (Harden, 1992) hanno definito il ruolo dello Stato innanzitutto come regolatore nel sistema di *contracting out* degli interventi di *welfare*, in una logica vicina a quella neo-liberale. Su una simile fiducia nel mercato, ma con una visione più articolata del ruolo dello Stato, si basa invece la teoria dei quasi-mercati (Le Grand, 1990; Le Grand and Bartlett, 1993), secondo cui l'erogazione dei servizi deve essere affidata alle logiche di mercato, lasciando però allo Stato un duplice compito: da una parte, regolare il sistema dell'offerta attraverso il sistema di accreditamento degli operatori, al fine di garantire la qualità dei servizi e delle prestazioni, e dall'altra, sostenere la domanda, finanziandola attraverso l'erogazione di titoli di acquisto (*voucher*)²⁴.

²⁴ Ci limitiamo qui solo ad accennare le fondamenta di questo approccio, rimandandone una trattazione più dettagliata al Capitolo 3, in cui avremo modo di descriverne i contenuti in considerazione di alcune

Punti di contatto emergono poi far la teoria economica dei quasi-mercati e il più ampio progetto politico della “Terza Via” proposta da Giddens (2001) e poi entrata nel programma del New Labour di Tony Blair. Questo progetto mira infatti a superare la dicotomia Stato/mercato, sottolineando, in un’ottica di pragmatismo, come il governo debba agire in *partnership* con gli attori privati, di mercato e non, agendo come regolatore e non come provider diretto dei servizi. Un ruolo particolare deve essere svolto dalle istituzioni statali nel garantire non tanto i diritti, quanto le pari opportunità attraverso politiche di *social investment* rivolte soprattutto ai giovani, e volte ad incentivare comportamenti responsabili da parte della cittadinanza²⁵. Rifiutando da una parte lo “smantellamento” dello Stato propugnato dalla Nuova Destra, ma volendo superare, dall’altra, l’interventismo dello Stato keynesiano, tale approccio si è dunque posto, almeno in linea teorica – e non senza generare aspre critiche – come “Terza Via” per lo sviluppo del *welfare state*. La fine dell’esperimento New Labour, coinciso con la salita al governo di David Cameron, ha invece portato alla definizione di un nuovo progetto, la cosiddetta “Big Society” (Cameron, 2009). Si tratta di un ampio disegno di ridefinizione dei rapporti fra Stato e società – in opposizione proprio al Big Government – che discuteremo più diffusamente in considerazione della sua vicinanza, sotto alcuni profili, all’approccio della *governance* sussidiaria²⁶.

Nella varietà delle proposte e dei progetti, questo dibattito, accademico e politico, ci sembra nascere da un denominatore comune: una visione del *welfare state* come fase del processo di sviluppo dello Stato e il riconoscimento del progressivo esaurimento di questa fase. Ad essere in discussione non è tanto la natura del “*welfare state* di domani” quanto la configurazione dello “Stato di domani”, del ruolo che l’autorità pubblica sarà chiamata a svolgere in un nuovo complesso di rapporti fra autorità, mercato, società civile ed individui. Ed è proprio da questo stesso denominatore comune che trae spunto il dibattito sul tema della sussidiarietà, che avremo modo di ricostruire nel prossimo capitolo. È infatti alla luce della necessità di ridefinire i rapporti politici e sociali che il principio di sussidiarietà, forte di una storia secolare, riemerge come principio guida nel

caratteristiche che lo avvicinano, sebbene solo in parte, al modello di *governance* sussidiaria così come sviluppato nel contesto lombardo.

²⁵ Un approccio simile, sotto questo profilo, è quello descritto dall’*enabling state*, secondo cui compito dello Stato non è quello di fornire “beni sociali” quanto quello di garantire l’accesso a questi beni (Gilbert and Gilbert, 1989; Gilbert, 2002).

²⁶ Vedi Cap. 6.

processo di sviluppo e modernizzazione dello Stato stesso. Alla descrizione dei fondamenti teorici di questo dibattito e alla sua declinazione in termini di *governance* è dedicato il capitolo che segue, mentre nel capitolo 3 avremo modo di approfondirne i contenuti attraverso l'analisi del caso lombardo.

Capitolo II. La risposta sussidiaria alla crisi dello Stato: dal principio alla governance

2.1 Introduzione

La crisi del *welfare*, intesa come crisi dello Stato nel suo complesso, ha aperto un ampio dibattito relativo non solo alla necessità di riforma dei sistemi sociali, ma anche ad un ripensamento complessivo del ruolo dello Stato. Vasta e multiforme è la letteratura prodotta. Eppure, ci sembra, pochi sono i contributi che tentano di andare alla radice della questione, interrogandosi sulle ragioni profonde della crisi e liberandosi di una visione dogmatica dello Stato e del *welfare state* che ne dà per scontata la conformazione che essi hanno assunto nel corso degli ultimi decenni. In questo senso ci sembra che quello che chiamiamo l'”approccio sussidiario” abbia il merito, quantomeno, di tentare una lettura complessiva della crisi e di suggerire delle proposte chiaramente non tanto basate sulla contingenza, quanto su un progetto ideale che, almeno a livello teorico, può contare su una riflessione più che secolare. Esso affonda infatti le proprie radici alle origini stesse del pensiero occidentale, nascendo da quella fiducia nell'uomo quale “animale sociale” capace di azione razionale che è tipica della classicità. Si arricchisce poi, nell'ottica cristiana, di un riconoscimento nuovo della dignità della persona in quanto parte di una società organica che è riflesso della perfezione divina.

La sussidiarietà si pone dunque come principio guida nella costruzione di un ordine sociale che miri a garantire, da una parte, la libertà dei singoli e della società civile nelle sue aggregazioni, e, dall'altra, il raggiungimento del bene comune. Il principio si riassume quindi nella priorità accordata ai soggetti non statali – la famiglia e la società civile – nel farsi carico dei bisogni, in un contesto in cui lo Stato non svolge il ruolo di “decisore e creatore” del benessere collettivo, quanto quello di garante della sua realizzazione. Questo a partire da un'antropologia positiva che vede il bene collettivo non come opposto all'interesse individuale, quanto come frutto dell'incontro degli interessi presenti nella società. Per questo motivo, il principio diventa criterio di

esercizio dell'autorità, intesa come mezzo a esclusivo servizio degli individui, finalizzato a "supplire le mancanze della comunità e delle persone libere" (Millon-Delsol, 2003: 1).

Non è dunque un caso che la formalizzazione del principio sia avvenuta ben più tardi rispetto alla sua elaborazione, ovvero a cavallo del Diciannovesimo e Ventesimo secolo, proprio a partire dalla sua inclusione nella Dottrina sociale della Chiesa. La ripresa del concetto si collocava, infatti, in un periodo di forti cambiamenti, segnato dalla contrapposizione fra un capitalismo sempre più aggressivo, l'emergere del socialismo e, più tardi, delle ideologie nazi-fasciste. Ad essere in discussione era dunque la natura dell'autorità e i suoi limiti, rispetto all'interesse dei singoli e della collettività. E, allo stesso modo, non è un caso che, dopo decenni di sostanziale abbandono, il principio sia tornato al centro del dibattito proprio in coincidenza con l'emergere di quella crisi del *welfare* e dello Stato di cui abbiamo trattato.

Scopo di questo capitolo è dunque presentare l'evoluzione del concetto di sussidiarietà e le sue fondamentali filosofiche, per arrivare poi ad inquadrare i contenuti del dibattito odierno, contestualizzandoli all'interno del più vasto dibattito sul ruolo dello Stato che abbiamo sviluppato nel capitolo precedentemente. Mostriamo dunque gli elementi di contatto e di divergenza rispetto a quel dibattito, mettendo così in luce le caratteristiche peculiari dell'approccio sussidiario. Una volta definito il concetto, cercheremo di dar conto delle sue implicazioni pratiche, traendo dalla letteratura le indicazioni relative all'implementazione del principio nell'ambito di una "governance sussidiaria", ovvero di un sistema di gestione della cosa pubblica fondato sulla sussidiarietà". Passeremo infine a mettere in luce quelli che, a nostro parere, rappresentano i punti oscuri di questo approccio, delineando la domanda di ricerca cui tenteremo di dare risposta nei capitoli successivi attraverso l'analisi del caso lombardo.

2.2 La storia e le basi filosofiche del principio

2.2.1 La sussidiarietà prima dello Stato

La comparsa del termine "sussidiarietà" avviene in epoca abbastanza recente. Non se ne ha infatti alcuna testimonianza prima del XIX secolo. Eppure il concetto che il termine

esprime vanta una storia millenaria. Se definiamo sussidiarietà il principio secondo il quale gli individui e la comunità mantengono un primato rispetto all'autorità che essi stessi creano, strumentale, per il perseguimento dei loro desideri, ci accorgiamo che le radici del concetto affondano nelle basi stesse del pensiero occidentale.

Come ricordato da Millon-Delsol nella sua ricostruzione storica del principio di sussidiarietà, già la *polis* di Aristotele è descritta in termini che potremmo definire, antelitteram, sussidiaria. Essa è infatti costituita da un insieme di gruppi che si intersecano e sovrappongono. Gli individui entrano in relazione, all'interno di questi gruppi, consapevoli della loro non-autosufficienza e fanno ricorso alle diverse forme di aggregazione sociale – la famiglia, il villaggio, la città – per raggiungere scopi non raggiungibili autonomamente dagli individui. I diversi gruppi svolgono dunque compiti specifici e strumentali al benessere dei membri che li hanno costituiti. La polis diventa così “un mezzo che consente all'uomo di realizzare i propri fini” (Millon-Delsol, 2003: 8) Tuttavia, essa non assume una mera funzione utilitaristica: l'azione di supplenza che essa svolge non è infatti vista come un “rimedio” ad una mancanza, quanto come uno strumento di sviluppo. Nell'aggregazione, infatti, l'individuo non solo riesce a raggiungere obiettivi che gli sarebbero preclusi dall'azione individuale, ma a generare un bene comune che trascende gli stessi obiettivi individuali. Per questo Aristotele arriva ad affermare che la “vita perfetta” è possibile soltanto all'interno della polis.

Su questa immagine olistica della società intesa come insieme di parti – gli individui come membra di un corpo, la società – si sviluppa il pensiero di San Tommaso D'Aquino. In linea col pensiero medievale, infatti, anche Tommaso sottolinea l'esistenza di un “principio di totalità” che muove la società nel suo insieme. Tuttavia, anticipando in qualche modo l'individualismo moderno, egli afferma la superiorità della persona sulla società, della parte sul tutto. La persona è infatti sostanza che non può essere inglobata in alcuna entità superiore. Ed anzi, è la sostanza delle membra a dare sostanza al corpo (Del Debbio, 2007). Per questo, se è vero che solo il gruppo, e non l'individuo, può reclamare la propria autonomia ed autosufficienza, mentre il singolo, per definizione, non ne è in grado, è vero anche che senza le membra (gli individui) il corpo (il gruppo) non può esistere. Anche in questo caso, dunque, l'aggregazione e lo sviluppo dell'autorità non sono intese in una logica di supplenza “negativa”, volta a

colmare i limiti degli individui, quanto nel senso che ogni membro del corpo sociale, inteso come gruppo, si organizza a modo suo per tendere ad una finalità particolare che rimane integrata alla finalità complessiva (Millon-Delsol, 2003: 10). In questo l'appartenenza al gruppo non si limita, nella prospettiva di Tommaso, a permettere ai suoi membri di "vivere", quanto di "vivere bene" (Colombo, 2012).

Al concetto di sussidiarietà sembra inoltre richiamarsi il pensiero del giurista tedesco Althusius, il quale descrive la società come prodotto di contratti politici successivi, in cui ogni gruppo forma volontariamente con gli altri un gruppo più ampio, definendo con precisione gli ambiti di competenza del gruppo superiore, in modo da non venire da esso assorbito, ma da conservare la propria autonomia, in virtù del principio della sovranità popolare. In quest'ottica, dunque, nemmeno il potere supremo (la "Politica", nel linguaggio di Althusius) può intromettersi negli affari della comunità e si limita a svolgere il ruolo che il Diritto che nasce dal patto politico fra gruppi gli attribuisce. Il potere della politica è dunque il prodotto dell'accordo fra le parti e non può perciò mai tradursi in potere assoluto. La metafora cui Althusius ricorre è dunque quella dell'orchestra: una società in armonia somiglia infatti ad un'orchestra e ha nella politica il suo direttore. Ogni strumento è in grado di produrre da solo una melodia, ma per suonare insieme e produrre una sinfonia essi hanno bisogno di chi li diriga, senza perdere per questo la specificità del loro suono e delle loro partiture (Millon-Delsol, 2003).

A caratterizzare questi approcci è dunque innanzitutto una visione metafisica della persona, la cui dignità, nelle parole di San Tommaso d'Aquino, "non viene fondata direttamente su come essa agisce, ma su ciò che essa è in quanto tale" (Del Debbio, 2007: 53). In quanto sostanza sussistente in se stessa, la persona umana è inalienabile, irripetibile e completa: nessuna entità superiore potrà dunque inglobarla o sostituirla, e la sua essenza non necessiterà mai dell'esistenza di altro fuori da sé. Inoltre, la stessa natura dell'uomo in quanto essere razionale attribuisce a lui, e non solo alle sue azioni, intenzionalità e autonomia: l'unirsi ad altri sarà dunque una scelta, e non una necessità, e in questa unione la persona non potrà mai perdere la propria essenza autonoma. Si tratta però di una concezione ben diversa da quella proposta dall'individualismo illuminato: qui l'autonomia della persona non significa in alcun modo autosufficienza e

perdita del legame con l'altro. Al contrario, il primato della persona diventa il presupposto stesso per la costruzione di un rapporto che la trascende. L'uomo, che vive nel qui è ora, è infatti consapevole che la sua piena realizzazione non può limitarsi a "qui e ora", e trova nei legami la trascendenza rispetto a questa dimensione limitata e limitante. La socializzazione è dunque connaturata alla stessa natura umana (Del Debbio, 2007).

2.2.2 La sussidiarietà e lo Stato

Il principio di sussidiarietà nasce dunque da una visione della persona umana come fondamento della società, da cui discende una concezione dell'autorità come prodotto della scelta consapevole degli individui di aggregarsi per la realizzazione di fini superiori a quelli perseguibili attraverso l'azione individuale. L'azione dell'autorità è dunque duplice: in negativo, essa deve astenersi dall'interferire nelle sfere che non le competono; in positivo, essa serve a creare le condizioni per il perseguimento di un bene superiore. In questo, dunque, la formazione degli Stati trova giustificazione come processo incrementale di creazione di gruppi via più ampi, chiamati a svolgere compiti specifici affidatigli dai propri membri. E non a caso questa prospettiva viene ripresa proprio nella fase di formazione degli Stati nazionali, sia da parte di coloro che vedevano in essi una potenziale forma di tirannide, sia da chi ne auspicava la formazione in vista di un nuovo ordine, consapevole però della necessità di contenerne il ruolo.

Il pensiero di Alexis de Tocqueville si inserisce nel primo filone: di fronte all'avanzare del centralismo francese, Tocqueville ne evidenzia l'effetto distruttivo sull'autonomia degli individui e delle loro aggregazioni. Al contrario, egli riconosce nella società statunitense e nella vitalità della società civile del Nuovo Mondo, una spinta al progresso e una garanzia di libertà. Egli non auspica però lo smantellamento dello Stato, quanto una sua trasformazione che lo renda capace di valorizzare le abilità dei singoli, piuttosto che inibirle avocando a sé il controllo su ogni ambito della società. Il secondo filone si sviluppa, al contrario, laddove, in presenza di una pluralità di corpi sociali frammentati, lo Stato non si è formato. È il caso della Germania, per la quale Hegel auspica la creazione di uno Stato che non annulli le libertà, ma che stimoli a superare gli

interessi particolari in nome di un bene superiore. Nel pensiero hegeliano, infatti, lo Stato si fonda sull'esistenza dei gruppi sociali e deve dunque limitare i suoi interventi a ciò che non può essere adempiuto dai gruppi stessi (Millon-Delsol, 2003).

Se queste posizioni ancora rimandano al pensiero aristotelico, due importanti cambiamenti hanno tuttavia segnato sviluppo del pensiero occidentale già a partire dal XVII secolo, minando le stesse basi su cui il principio di sussidiarietà, nella sua "fase preistorica", si era fondato. A cambiare sono stati infatti, da una parte, la concezione della persona e della sua individualità e, dall'altra, la natura del contratto che sta alla base della forma associativa suprema, ora identificata con lo Stato. L'opera di due autori classici nella storia della filosofia politica ben mostrano il significato di questi cambiamenti. Locke, in particolare, anticipa quell'individualismo che sarà alla base della filosofia illuminista, in cui l'individuo soltanto è depositario di diritti. In questo senso, qualsiasi forma di aggregazione è percepita come un potenziale dispotismo. Per questo, il pensiero liberale che a Locke si richiama guarda con sospetto allo sviluppo dei corpi intermedi (Millon-Delsol, 2003). Allo stesso modo lo Stato non è altro che una formazione cui gli individui affidano la loro sicurezza. Esso si limita dunque a svolgere un ruolo di supplenza in negativo – fare ciò che gli individui da soli non possono fare – senza alcun risvolto in positivo, in quanto non esiste alcun bene collettivo superiore al bene individuale cui lo Stato sia chiamato a contribuire .

Pur in questa visione "ristretta" della sussidiarietà in termini di supplenza, tuttavia, il pensiero lockiano si avvicina ancora all'immagine althusiana del contratto che sta alla base dell'autorità. Nel secondo Trattato sul governo civile (1690) Locke afferma infatti l'esistenza di un *pactum subjectionis* che stabilisce un'autorità superiore chiamata a garantire l'ordine, ma sottomette questo patto all'esistenza di un *pactum societatis* che ha lo scopo di salvaguardare la vita, la libertà e la proprietà privata degli individui. In questo senso, dunque, lo Stato svolge un'azione sussidiaria dipendente dalla volontà dei singoli. Al contrario, nel pensiero di Hobbes, poi ripreso da Rousseau, il contratto sociale nasce da uno stato di natura in cui vige il "*bellum omnium contra omnes*", la guerra di tutti contro tutti. Non può dunque esistere un *pactum societatis* precedente al *pactum subjectionis*, ma solo un *pactum unionis et subjectionis* con cui gli individui accettano di sottomettersi a un sovrano, il Leviatano, per uscire dallo stato di

insicurezza dell'*homo homini lupus*. Ciò significa che la società civile non può esistere senza Stato: al di fuori dello Stato vi è solo la lotta di tutti contro tutti (Donati, 2007).

Come ricorda Donati, “lo Stato-padrone di Hobbes segna la rottura definitiva con il mondo comunitario e plurale del medioevo (il *Corpus Christianum*). Si fonda sull’interesse degli individui, quindi sul calcolo, e sta alla base del carattere tipicamente “borghese” della modernità” (ibidem: 35). Gli Stati-nazione prima e la loro declinazione in termini di *welfare state* poi si sono dunque sviluppati sulla base di questa logica. Tanto è vero che un pensatore critico rispetto a questa posizione, Pierre Joseph Proudhon, è stato etichettato come anarchico proprio perché sostenitore di un’organizzazione sociale diversa, in cui diversi gruppi autonomi mediano il rapporto fra Stato e cittadini, al fine di scongiurare derive autoritarie. L’utopia proudhoniana auspica infatti la creazione di un’organizzazione federalista, come compimento di un ciclo di rivoluzioni e conflitti fra libertà e autorità destinato a trovare equilibrio solo all’interno di una vita civica (e non più politica) regolata dal contratto (Millon-Delsol, 2003).

2.2.3 La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa

La visione materialista di matrice hobbesiana del rapporto fra Stato e cittadini segna lo sviluppo del capitalismo aggressivo va delineandosi come motore del progresso delle società occidentali. La visione liberale che sostiene tale sviluppo si richiama infatti a Hobbes nell’attribuire allo Stato il ruolo di mero garante della sicurezza, affermando la necessità di preservare la libertà dei singoli. A questo pensiero, si contrappone il pensiero marxista, che rifugge la visione dello Stato come prodotto del progresso umano e libera scelta degli individui. Al contrario, esso descrive lo Stato come sovrastruttura determinata dai rapporti di produzione che caratterizzano la società civile, destinato ad estinguersi con il venir meno di tali rapporti e il raggiungimento di una piena uguaglianza fra i cittadini lavoratori, in cui l’essenza dell’individuo passa in secondo piano. Ad accomunare entrambe le correnti di pensiero è il sospetto con cui esse guardano a qualsiasi forma di associazione all’interno della società civile. I corpi intermedi sono infatti potenziali fonti di soffocamento della libertà individuale nel pensiero liberale e amplificatori della disuguaglianza e del conflitto in quello socialista.

Non è dunque un caso che il recupero del principio di sussidiarietà, anche se non ancora la sua formulazione esplicita, si realizzi nella prima enciclica sociale della Chiesa la *Rerum Novarum* – proprio in risposta alle derive del *laissez-faire* capitalistico e al materialismo anti-religioso marxista. L’enciclica, emanata nel 1891 da papa Leone XIII, presenta la prima formulazione della dottrina sociale della Chiesa, ponendo l’accento in particolare sull’importanza dell’equa distribuzione delle ricchezze e sul superamento del conflitto di classe. In essa si afferma però anche un principio chiaramente ispirato all’idea di sussidiarietà: “Non è giusto che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato; è giusto invece che si lasci all’uno e all’altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altri diritti. Tuttavia, i governanti debbono tutelare la società e le sue parti” (*Rerum Novarum*, n. 19; si veda Magagnotti, 1991: 87). Si prefigura dunque una società che valorizzi gli individui e le formazioni sociali e in cui lo Stato svolga, appunto, quel ruolo di supplenza che la tradizione tomistica aveva tramandato.

È però soltanto con l’enciclica *Quadragesimo Anno*, emanata da Pio XI nel 1931, che il principio di sussidiarietà trova piena formalizzazione e definizione. L’enciclica nasce in una fase storica estremamente complessa, caratterizzata dalla crisi conseguente al crollo della borsa del 1929 e, ancor più, dall’emergere di tendenze autoritarie in più Paesi d’Europa. E la *Rerum Novarum* aveva dunque al centro soprattutto l’equa distribuzione delle risorse, la *Quadragesimo Anno* si concentra invece proprio sulla definizione dell’ordine sociale ottimale, ponendo il tema della “riforma istituzionale” necessaria alla costruzione di una società armonica e affermando al necessità della non ingerenza proprio in opposizione all’ascesa dei fascismi (Magagnotti, 1991). Riprendendo il pensiero già sviluppato in ambito tedesco da Ketteler, Pesch e Gundlach, che già aveva sviluppato un’ampia riflessione sul principio, e la tradizione solidaristica, laica e operai del XIX secolo (Bressan, 2007), l’enciclica definisce la sussidiarietà in questi termini:

“Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l’industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l’oggetto naturale di

qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (“*subsidium afferre*”) le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle” (Quadragesimo anno, n.35).

È interessante notare come la sussidiarietà assurga a “principio permanente” della dottrina sociale della Chiesa, insieme alla dignità della persona, al bene comune e alla solidarietà. Tali principi sono dunque presentati come espressione della verità sull’uomo conosciuta tramite la ragione e la fede e scaturiscono “dall’incontro del messaggio evangelico e delle sue esigenze, che si riassumono nel comandamento supremo dell’amore di Dio e del prossimo e nella giustizia, con i problemi derivanti dalla vita della società” (Compendio della Dottrina sociale della Chiesa, 2004: 87). La formalizzazione di tali principi non rappresenta dunque la loro affermazione, che è invece di molto precedente. Non a caso, Pio IX richiama espressamente il pensiero di San Tommaso come riferimento storico nello sviluppo del principio (Bressan, 2007).

Rari sono tuttavia i richiami al principio nella fase successiva all’emanazione dell’enciclica. Giovanni XXIII vi farà cenno nell’enciclica *Pacem in Terris* (1963), mentre il Concilio Vaticano II ne tratterà solo in riferimento all’educazione familiare, all’istituzione scolastica e all’ordine internazionale. Sporadici sono i riferimenti alla sussidiarietà anche durante il pontificato di Paolo VI. Ciò non significa che il principio perda la sua centralità; tuttavia, par di poter dire che nel nuovo contesto socio economico del dopoguerra la Chiesa stessa non avverta la necessità di richiamarlo esplicitamente. Questo, del resto, in sintonia con il generale consenso riguardo alla nuova natura dello Stato sociale che va in quegli anni espandendosi, di cui abbiamo avuto modo di discutere nel capitolo precedente¹.

2.2.4 La crisi dello Stato e la riscoperta della sussidiarietà

Il secondo dopoguerra, coincide, in Europa, con una fase di pacificazione e prosperità senza precedenti. All’ombra della cortina di ferro, si realizzano così quelle condizioni peculiari che permettono lo sviluppo del *welfare state* che abbiamo già descritto. Pur nelle sue diverse declinazioni, questo percorso riflette il superamento degli estremismi

¹ Vedi Cap. 1.3

di inizio secolo e il raggiungimento di una comune definizione del ruolo dell'autorità nella vita dei cittadini. Donati definisce questo processo come convergenze verso un principio *lib/lab*: quello secondo cui lo Stato è chiamato a garantire, da un lato, la competizione del mercato e, dall'altro, il controllo politico delle disuguaglianze. Si tratta di un principio che, nell'ottica donatiana, ruota attorno alle due figure cardine dell'approccio hobbesiano: l'individuo proprietario e lo Stato. Le relazioni sociali diventano dunque irrilevanti e, anzi, potenzialmente pericolose: la società è intreccio politico ed economico e al di fuori di questo intreccio vi è soltanto il "privato", una sfera assolutamente individuale, senza alcuna implicazione collettiva (Donati, 2007). resto è irrilevante è lo Stato il garante della sicurezza e ad esso è necessario ricorrere.

Pur non condividendo in toto l'interpretazione donatiana, le va però riconosciuto il merito di mettere in evidenza quello che ci sembra un dato di fatto, e cioè la sostanziale cristallizzazione del dibattito relativo al ruolo dello Stato, cui si assiste in coincidenza con l'epoca d'oro dello sviluppo del *welfare*. L'appartenenza, sancita dallo status di cittadino si sostanzia infatti nell'esistenza di un rapporto di diritti/doveri fra i cittadini e lo Stato, che trascende le componenti identitarie che erano alla base dello Stato-nazione. Estremizzando, potremmo dire che lo Stato non ha nemmeno più bisogno della nazione, ma solo di individui che nello Stato stesso trovano la ragione del loro "stare insieme", poiché esso stesso diventa principio di aggregazione. Anche nei modelli di *welfare* in cui il mercato, la famiglia e la comunità mantengono un ruolo rilevante, la direzione del processo di sviluppo del sistema è verso una crescente "penetrazione della società civile" da parte dello Stato (Bartolini, 2005: 108). Prova ne sia il fatto che, nella sua classificazione, Esping Andersen sottolinea l'importanza del principio di sussidiarietà – inteso restrittivamente come limite all'intervento dello Stato rispetto all'azione della famiglia – nello sviluppo dei sistemi di *welfare* continentale, presentandolo, pur non esplicitamente, come uno dei motivi delle ridotte performance di questi sistemi in termini di *decommodification* e *destratification* (Esping-Andersen, 1990)².

² Per un interessante analisi delle implicazioni normative della classificazione di Esping Andersen e dell'ambigua trattazione che esso presenta del regime continentale (in particolare per quanto riguarda il rapporto fra *welfare* e religione – dottrina sociale della Chiesa cattolica da una parte e protestantesimo, riformato e non, dall'altra - si veda Manow (2004).

I pressoché unici cenni al principio di sussidiarietà nel corso del Dopoguerra, fra gli anni Cinquanta e Sessanta, provengono dalla letteratura tedesca di stampo giuridico, che si interessa alla tematica soprattutto in riferimento alla distribuzione delle competenze e dei poteri fra Stato e Lander. Da motivazioni simili nascerà anni dopo l'interesse per la tematica a livello comunitario, soprattutto su stimolo di Jacques Delors, promotore del principio di sussidiarietà quale punto di incontro fra le esigenze dei sostenitori di una maggiore integrazione europea e i difensori delle competenze nazionali. E non è un caso che le prime iniziative di Delors per l'affermazione del principio siano il prodotto proprio delle pressioni dei Lander, che a Delors avevano espresso la loro preoccupazione per la perdita di controllo sulle decisioni prese da Berlino in sede europea (Endo, 2001).

È solo con la crisi dei sistemi di *welfare* che il dibattito sul ruolo dello Stato si riapre, in parallelo con il ripensamento del *welfare state*. Come abbiamo già messo in evidenza, infatti, i cambiamenti che il dibattito sulla ricalibratura del *welfare* propone – il coinvolgimento di nuovi soggetti profit e non-profit, la decentralizzazione e il passaggio a politiche di attivazione – non si limitano a delineare nuove modalità d'azione, ma una nuova natura del ruolo per lo Stato. Il dibattito sul tema della sussidiarietà si sviluppa, soprattutto in Italia, proprio nel clima di questo ripensamento³. Ed è indubbio che, nella sua formulazione, esso presenti numerosi elementi di sovrapposizione con i *trend* sviluppati dalla letteratura nel dibattito sulla ricalibratura. Nel presentare una recente indagine comparata sul *rescaling* del *welfare* in Europa, Kazepov arriva persino a definire il processo di “sussidiarizzazione” come “l'effetto congiunto dei processi di riorganizzazione territoriale e della moltiplicazione degli attori nella definizione, gestione e implementazione delle politiche” (Kazepov, 2011: 36). E infatti, come l'indagine mostra, il concetto di sussidiarietà si è progressivamente trasformato in una frame retorico trasversale alle divisioni politiche, un'etichetta sotto la quale sono state sviluppate politiche e stili di *governance* molto diversi.

Ci sembra tuttavia importante sottolineare che, se è vero che il principio di sussidiarietà ha incontrato negli ultimi due decenni un largo e generalizzato successo, è anche vero

³ Va detto tuttavia che già a partire dagli anni Cinquanta il concetto di sussidiarietà è stato ripreso e ampiamente discusso dalla letteratura giuridica tedesca, in riferimento al rapporto fra Stato federale e Lander (Endo, 1994).

che questa diffusione è stata più il prodotto di un uso spesso improprio del termine che di una reale condivisione del principio. Perché è evidente che la ripresa del principio di sussidiarietà si inserisce pienamente nel dibattito sulla revisione dei sistemi di *welfare*, tuttavia il contributo specifico che essa offre trascende questa necessità cogente. L'approccio sussidiario presenta infatti delle caratteristiche peculiari, sia nei suoi riferimenti teorici, sia nelle sue implicazioni pratiche. Come abbiamo visto, infatti, il principio di sussidiarietà ha alle spalle una storia secolare ed è da questa storia che prende le mosse il suo recupero. Darne una definizione avulsa da questi riferimenti rischia di portare a letture estensive che, nel definire tutto, non definiscono nulla⁴.

Va detto che ad una chiara definizione dei contributi dell'approccio sussidiario non contribuiscono i due principali contesti in cui la ripresa del concetto di sussidiarietà di fine Novecento ha avuto inizio, ovvero, all'interno della Chiesa, la sua centralità nel pontificato di Giovanni Paolo II e, in ambito politico, la sua formalizzazione nel Trattato di Maastricht. Da una parte, infatti, il pontificato di Carol Wojtyła segna un recupero della dottrina sociale della Chiesa, così come sviluppata nella *Rerum Novarum* e nella *Quadragesimo Anno* e un frequente ricorso al principio di sussidiarietà nel descrivere una "società giusta", in cui "la socialità dell'uomo non si esaurisce nello Stato, ma si realizza in diversi gruppi intermedi, cominciando dalla famiglia fino ai gruppi economici, sociali, politici e culturali che, provenienti dalla stessa natura umana, hanno – sempre dentro il bene comune – la propria autonomia" (*Centesimus annus*, n. 13; Feliciani, 2007: 71-72). La stessa attenzione si riscontra in diversi documenti prodotti dalla Conferenza Episcopale Italiana a partire dagli anni Novanta. Questo rinnovato interesse non porta però ad un reale aggiornamento del concetto e lascia dunque aperta la strada a numerose interpretazioni (Feliciani, 2007).

Non meno ambiguo è il richiamo al principio di sussidiarietà contenuto nel preambolo del Trattato dell'Unione europea e la sua introduzione nel Trattato CE in seguito

⁴Come sottolinea infatti Sirimarco, "parlando di principio di sussidiarietà il rischio che si corre è di contribuire ad una sorta di utilizzazione retorica dell'espressione "principio di sussidiarietà" (o di altre simili come principio di sussidiarietà, stato sussidiario o della sussidiarietà, diritto della sussidiarietà) spesso usata solo come un orpello per rendere più presentabile e appetibile il discorso e la comunicazione politica senza che, da parte di coloro che così agevolmente la maneggiano, ci sia un serio approfondimento delle sue profonde valenze teoretiche ed etiche" (Sirimarco, 2011: 11). Ciò non significa che la nostra ricerca abbia la pretesa di dare un'interpretazione autentica del principio, quanto piuttosto che in essa si cercherà di rimanere fedeli a quella letteratura che non si limita a richiamare il concetto di sussidiarietà, ma lo analizza facendone il fondamento delle proprie riflessioni.

all'approvazione del Trattato di Maastricht. In questa sede infatti, come avremo modo di analizzare in seguito, il ricorso al principio si configurò come compromesso politico fra le diverse posizioni dei Paesi membri rispetto al processo di integrazione europea. Proprio per questo, il principio presentava un carattere di indeterminatezza: non solo non vi era alcuna indicazione circa la sua applicazione, ma non vi era nemmeno un fondamento teorico chiaro cui far riferimento, data la mancata contestualizzazione del principio. Il proliferare di studi, soprattutto in ambito giuridico, sul principio di sussidiarietà dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht testimonia la confusione prodotta dalla nuova disposizione (Follesdal, 1998).

È proprio in questo clima, tuttavia, che comincia a maturare la convinzione che il principio di sussidiarietà rappresenti più di un principio giuridico per la divisione delle competenze fra diversi ambiti o livelli di governo. Allo stesso modo, appare sempre più evidente che solo ritornando alle origini storiche e alle radici filosofiche del principio è possibile delinearne chiaramente i contenuti, nell'ottica di fornire un principio guida alternativo per l'azione dell'autorità in una fase di crisi dello Stato moderno. Si tratta di una riflessione che potremmo definire "di nicchia", dato che, nella vasta letteratura che fa riferimento alla sussidiarietà, solo una porzione marginale si interessa alla natura del principio in sé. Tuttavia, si tratta di una corrente che va acquistando col tempo crescente risonanza in ambiti molto diversi. In ambito sociologico e politologico, questa riflessione si inserisce nel più ampio dibattito circa il nuovo ruolo dello Stato di cui abbiamo brevemente discusso nel capitolo precedente. Forte del retroterra teorico su cui può contare, essa offre a tale dibattito un respiro più ampio, in cui il ripensamento delle funzioni dello Stato si colloca in una generale ridefinizione dell'autorità e del valore della persona e della sua libertà rispetto alla società e allo Stato stesso (Millon-Delsol, 2003; Endo, 1994).

Per fare questo, tuttavia, il principio richiede di essere aggiornato ad un contesto molto diverso da quello in cui era nato. In particolare, è evidente che il pensiero di Aristotele e Tommaso D'Aquino nascevano all'interno di contesti socio-politici molto diversi, in cui il richiamo ad un diritto naturale esplicitamente legato alla condivisione di un credo forniva il punto di riferimento per l'individuazione di quelle finalità collettive cui lo sforzo dei singoli doveva condurre. Trasferire in un contesto contemporaneo questo

principio significa trovare una nuova giustificazione all'esistenza di un bene comune. Questo si traduce in una nuova definizione della persona e della cittadinanza, che metta in luce l'importanza della socialità a dispetto, ed anzi forse proprio in virtù delle differenze che caratterizzano la società moderna.

2.3 La “rivoluzione sussidiaria”: una duplice “grande trasformazione”

Come ci ricordano Streeck e Schmitter (1985), tre sono i principali modelli di organizzazione sociale che la storia umana ha conosciuto, ciascuno caratterizzato da un principio-guida e da un'istituzione di riferimento. Il primo e più antico è quello basato sulla solidarietà, che si manifesta a livello della comunità. Il secondo è quello fondato sulla competizione, che ha come riferimento il mercato. Il terzo, infine, è quello regolato dalla gerarchia di controllo, e si manifesta nel contesto statale⁵. Ciascuno di questi modelli sembra però mostrare segni di debolezza alla prova dei cambiamenti che il contesto socio-economico occidentale sta vivendo. Da una parte, la possibilità di un ritorno alla comunità, pur invocato dalle tesi comunitariste, appare ardua in una società complessa e strutturata quale è quella contemporanea; dall'altra lo Stato mostra di non essere più in grado di esercitare quell'azione di garanzia della sicurezza e del benessere che era diventata il fondamento della sua autorità, mettendo in discussione lo statalismo. Infine, a dispetto delle teorie neo-liberiste, senza l'azione di controllo dello Stato nemmeno il mercato sembra poter garantire lo sviluppo di un ordine armonico, in quanto fonte di disuguaglianze e, dunque, di conflitti.

La ripresa del principio di sussidiarietà si inserisce dunque nel dibattito relativo al “nuovo ordine”, proponendo un principio alternativo di organizzazione sociale che mira a superare i limiti dei modelli conosciuti. Tre ci sembrano essere i fattori di maggiore

⁵ Streeck e Schmitter presentano, in alternativa a questi, un quarto modello, quello associativo, che si propone invece di superare i limiti dei tre ambiti – comunità, mercato e Stato – attraverso un “governo degli interessi privati” fondato sull'esistenza di associazioni di interesse che contribuiscono alla regolazione attraverso patti reciproci. Quello che si verrebbe a configurare è un regime neocorporativo che, pur presentando punti di contatto con l'approccio sussidiario, se ne differenzia soprattutto in riferimento al ruolo marginale attribuito all'individuo rispetto all'associazione, alla formalizzazione dei legami sociali e alla gerarchia che esso presuppone. Del resto, il corporatismo sociale, cui, con le dovute differenze, il neo-corporatismo guarda, può essere letto come una degenerazione del concetto di sussidiarietà, laddove, nel rifiutare la complessità di una società sempre più differenziata e attribuendo invece alle associazioni il “monopolio del bene pubblico”, finisce per trasformare il bene comune in un'utopia proprio perché incapace di adeguare il principio al nuovo contesto (Millon-Delsol, 2003).

rottura che caratterizzano la “proposta sussidiaria”: 1) una nuova visione della natura e delle capacità dell’uomo; 2) una nuova concezione della libertà; 3) un nuovo ruolo per la società civile.

Innanzitutto, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, l’approccio sussidiario riconosce nello statalismo e nel liberalismo una comune matrice hobbesiana: entrambi gli approcci, infatti, partono da una visione antropologica negativa, per la quale l’individuo è, per sua natura, egoista. Nella visione statalista, dunque, l’ordine è garantito soltanto dalla presenza di uno Stato, che, regolando il rapporto fra gli individui, permette di superare la conflittualità caratteristica dello stato di natura. Il liberismo, invece, considera il mercato l’ambito nel quale la “mano invisibile” permette che gli egoismi personali trovino un equilibrio, lasciando allo Stato il compito di mantenere l’ordine per il libero esplicarsi delle forze del mercato. Come sottolinea Donati, l’approccio lib/lab, ovvero il compromesso fra libertà e controllo su cui si costruisce il *welfare* moderno, si basa dunque su questa proposta: creare “una società che consenta agli individui tutte le libertà possibili mediante un patto che conferisce il potere totale di controllo alla società stessa (intesa come apparato istituzionale)” (Donati, 2007: 45).

A questa antropologia negativa, che considera i rapporti fra le persone solo in un’ottica utilitaristica, l’approccio sussidiario contrappone un’antropologia positiva, che riprende la visione tomistica della persona come “quanto di più nobile c’è nell’universo, ovvero un essere sussistente di natura razionale” (Del Debbio, 2007: 52). In questo senso, il “*particolare*” non è più in opposizione al bene collettivo, ma, al contrario, contribuisce alla sua creazione. L’esistenza dei “*particolari*” non è infatti soltanto motivo di conflitto, ma è alla base di quella relazionalità che permette l’incontro fra le persone e la condivisione delle esigenze sui cui si fonda la possibilità della convivenza pacifica. Non è dunque l’autorità che “concede” all’individuo la possibilità di esprimersi, altrimenti repressa nel caos dello stato di natura. Al contrario, la persona è soggetto pre e meta-sociale (Donati, 2007), la cui stessa natura determina la capacità e la possibilità dell’incontro con gli altri e del raggiungimento di un bene comune. Questo bene comune non è frutto di un’imposizione dall’altro, né dalla riduzione delle differenze attraverso il conflitto, quanto del “riconoscimento reciproco, attraverso il principio di

maggioranza in politica e la valorizzazione dei capaci e meritevoli nell'impresoria" (Brugnoli and Vittadini, 2008: 22).

Questa antropologia positiva permette dunque di dare nuovo significato alla libertà individuale. La sua espressione, infatti, non è più un potenziale fattore di destabilizzazione dell'interesse collettivo, quanto una condizione per la piena realizzazione dell'individuo e, in ultima analisi, della società in cui esso è inserito. Si tratta di una duplice idea di libertà. Prendendo a prestito il linguaggio di Hirschmann e ricorrendo ad una distinzione analitica già messa in luce da Vanberg possiamo infatti distinguere, nella concezione sussidiaria della libertà, una logica di "voice" e una di "exit" (Vanberg, 1997). La libertà sussidiaria si realizza in termini di *voice* in quanto prevede una partecipazione diretta delle persone alla costruzione del bene collettivo. Non è quindi soltanto *advocacy*, ma possibilità di contribuire alla creazione del bene comune. Esso non è dunque il prodotto di un'imposizione dall'alto, quanto di un processo di continua ridefinizione a cui tutti sono chiamati a prendere parte⁶. In questo senso, l'approccio sussidiario sottolinea le implicazioni del principio in termini di sviluppo democratico, rispetto ad un *welfare state* sempre più accentratore, burocratico e, in qualche modo autoritario (Antonini, 2007).

La sussidiarietà è però anche libertà in termini di *exit*, in virtù del fatto che essa rifugge l'imposizione dall'alto delle scelte e dei percorsi. Le persone, individualmente e ancor più all'interno delle aggregazioni sociali in cui si riconoscono, devono avere la possibilità di decidere il proprio destino, scegliendo responsabilmente le modalità di risposta ai bisogni che ritengono più adeguate. È proprio in questa logica che un'importanza centrale assume, nel dibattito sulla sussidiarietà, la libertà di scelta educativa e il sostegno alle scuole non statali⁷. Se consideriamo l'importanza che l'esclusione delle opzioni di *exit* ha avuto nello sviluppo del *welfare state*, ci accorgiamo una volta di più della portata rivoluzionaria dell'approccio sussidiario⁸.

È dunque a partire da questa nuova concezione della persona e della sua libertà che si fonda una nuova visione del rapporto fra cittadini e Stato. Una concezione che nasce

⁶ Sula relazione fra sussidiarietà e democrazia deliberativa nel caso lombardo si veda Colombo e Cucca (2006)

⁷ Per una trattazione della sussidiarietà nel campo dell'istruzione si rimanda al Capitolo 4.

⁸ Si rimanda all'importanza della "chiusura" del welfare discussa al Cap. 1.3.

innanzitutto da una ridefinizione della natura e del ruolo della società civile e del rapporto far di essa, gli individui e lo Stato. Come abbiamo già avuto modo di accennare, infatti, il consenso lib/lab sui cui si fondava il *welfare state* attribuiva alla società civile un ruolo marginale, definito residualmente rispetto al ruolo dello Stato e del mercato. Nella prospettiva liberale, da una parte, la società civile è percepita come pura sommatoria di individui e dunque di interessi particolari. Essa si presenta dunque come la continuazione del mercato, laddove per mercato di intende l'arena in cui si esplica il bisogno degli individui di intrattenere rapporti di scambi, sulla base di patti e accordi garantiti dall'onestà e dalla reciproca fiducia. Dall'altra parte, nella prospettiva statalista e più marcatamente hobbesiana, la società civile è invece intesa come sistema di relazioni fra individui mediato dalla Stato: è infatti l'esistenza di una comunità politica la preconditione per l'esistenza di una comunità civile, altrimenti soggetta alla lotta di tutti contro tutti. Da una parte, dunque, la società è intesa come sommatoria di interessi individuali e dunque manifestazione del *particolare*; dall'altra, come emanazione dello Stato, e dunque espressione dell'*universale* (Ranci, 1999).

A queste visioni, l'approccio sussidiario contrappone una concezione della società civile come insieme di individui (persone) liberi e responsabili, ma legati da una serie di relazioni. La società civile non è dunque la sommatoria degli individui che la compongono e dei loro interessi particolari, ma il prodotto dell'incontro fra queste individualità. Essa trascende dunque gli individui, da una parte, e si presenta non come prodotto dello Stato ma come preesistente ad esso. Si tratta di un'impostazione che nasce da un'immagine positiva della persona e della sua natura relazionale, che si ispira esplicitamente alla tradizione cristiana, ma la aggiorna in rapporto ad un contesto sempre più plurale, in cui la visione organica della società di matrice tomistica non è più supportata dal comune riferimento ad un credo religioso⁹. Donati ne propone questa definizione:

“ la società civile [...] viene ad essere identificata in una sfera di relazioni sociali non separate ma inter-relate e inter-dipendenti con quelle delle altre sfere (Stato, mercato, famiglia, ecc.), che si caratterizzano per una loro distinzione-guida, che è quella di corrispondere all'esigenza etica insita nelle transazioni o scambi sociali di ogni genere. In questo senso possiamo dire che la società odierna – intesa come sistema societario complessivo – è un

⁹ Vedi paragrafo 2.2.1.

composto di tante “società”, ciascuna con i propri codici simbolici e modi di operare. In questo scenario, la società civile diventa quella società in cui nasce un’autonoma etica civile che ispira un agire allo stesso tempo libero, solidaristico e responsabile, orientato a mete comuni (per quanto di comunità limitate, anche se a confini variabili) che devono connettere universale e particolare in un contesto sociale determinato” (Donati and Colozzi, 2001: 36).

Le società non è dunque fatta di individui, ma di relazioni, e il civile viene ad identificarsi con “ciò che produce nuova identità attraverso una “eccedenza relazionale”. A livello societario, dunque, il civile è l’insieme di queste relazioni che, stabilizzatesi ed istituzionalizzatesi nel tempo, diventano struttura e cultura “associazionale” di una comunità politica (Donati, 1998).

Questa nuova concezione non nasce da una pura speculazione teorica, quanto dal riconoscimento della necessità di ripensare il rapporto fra pubblico e privato, in un contesto in cui l’identificazione del primo con lo Stato e del secondo con il mercato non appare più percorribile. Da una parte, infatti, la crisi del *welfare state* ha messo in luce i limiti dell’intervento statale nella costruzione del “benessere collettivo”, riconoscendo la necessità di “aprire i confini del *welfare*” a nuovi attori, rendendo sempre più necessario che servizi di natura pubblica (in quanto finalizzati al bene collettivo) venissero forniti da parte di attori privati. D’altra parte, l’apertura al privato non sempre si è configurata in termini di mercato. Nei settori in cui i margini di profitto sono bassi, infatti, il ridimensionamento del ruolo del mercato ha spesso coinciso con l’attivazione (o l’emersione da una condizione marginale) di attori privati che non erano riconducibile né alla sfera del mercato né a quella familiare, quanto piuttosto a quelle realtà associative e solidaristiche volontarie nate dall’incontro (dalla relazione) fra individui per dare risposta ai loro e agli altrui bisogni. È dunque la società civile che riemerge da decenni di marginalità, in cui il loro ruolo era interpretato in un contesto letto alla luce del dualismo Stato/mercato. Essa viene dunque ad essere vista non più come prodotto dell’egoismo individuale, né come emanazione dello Stato, quanto come luogo di intermediazione e di creazione del buono pubblico (Ranci, 1999).

Nell'ottica sussidiaria, queste trasformazioni non possono che portare ad una vera "rivoluzione": una "rivoluzione sussidiaria" fondata tanto sulla teoria, quanto sulla descrizione empirica. Giulio Sapelli così ne riassume il carattere:

“la sussidiarietà è rivoluzione in marcia. La ragione di ciò risiede nel fatto che la società viene scoprendosi attraverso la relazionalità e l'associazione delle persone come ente primigenio e intermedio rispetto allo Stato. Si tratta di una trasformazione eccezionale, pari a quella che Polanyi descrisse ne La grande trasformazione per darsi conto dell'avvento del *welfare*. Ora però non è lo Stato ad agire: è la società animata dalla fede e dalla volontà di rappresentazione diretta – e quindi consapevole del sé – a fondare la società e non viceversa” (Sapelli, 2007: 14).

Nella nuova grande trasformazione a cambiare dunque non è solo il ruolo della società civile, ma anche quello dello Stato. È in questa finestra di opportunità che l'approccio sussidiario intravede la possibilità di un ripensamento radicale dei rapporti sociali e politici, non semplicemente dettato dagli eventi, ma accompagnato da una elaborazione teorica che permetta di definire non solo le basi filosofiche del principio di sussidiarietà, quanto soprattutto le modalità di implementazione in termini di *governance*.

2.4 Dal principio alla governance

Nell'introduzione ad un vasto studio sulle caratteristiche e l'applicazione del principio di sussidiarietà, Giorgio Vittadini ci ricorda che essa “non risulta essere confinata ad aspetti applicativi e disciplinari né, d'altra parte, costituisce una Terza via teorica fra Stato e mercato. Piuttosto risulta essere un modo diverso di guardare tutta la vita sociale, che nasce da una riflessione sull'esperienza della singola persona umana ed è capace di costruire risposte più adeguate e non ridotte ai reali bisogni di tutti” (Vittadini, 2007: 26). Le modalità attraverso le quali questo “modo diverso di guardare tutta la vita sociale” si traduce in un'“azione sociale diversa” richiede però un passaggio ulteriore, dal principio alla pratica. La letteratura che si è soffermata sul tema della sussidiarietà ha messo in luce come questo passaggio si realizzi in due direzioni: quella

verticale, fra diversi livelli di governo, e quella orizzontale, nel rapporto fra pubblico e privato e fra individui, gruppi e istituzioni.

2.4.1 La sussidiarietà verticale: fra integrazione e regionalizzazione

Non è un caso che l'uso del concetto di sussidiarietà in epoca moderna sia stato introdotto, soprattutto nel dibattito di stampo giuridico, nelle realtà federali come criterio-guida nella definizione del rapporto fra Stato centrale e Stati federati. Questo non tanto perché il concetto di sussidiarietà rappresenti una forma di compromesso fra opposte rivendicazioni, quanto perché esso configura la possibilità di una sintesi – nel senso hegeliano del termine – fra le esigenze di centralizzazione e le spinte autonomistiche. Non si tratta dunque di un mero criterio di riparto delle competenze, quanto dell'introduzione di una logica flessibile (e in questo senso molto “moderna”) capace di porsi come guida nella scelta del livello di governo migliore per la gestione dei diversi ambiti di *policy* e delle diverse situazioni contingenti. Non è dunque un caso nemmeno che il recupero del concetto negli anni Novanta si debba proprio alla sua applicazione ad una *polity* multi-livello quale l'Unione europea. Tuttavia, in questo contesto più che in altri, nella sua complessità il principio di sussidiarietà ha finito per trasformarsi spesso in un'etichetta “per tutte le stagioni”, cui ciascuno ha potuto attribuire un significato diverso.

L'ingresso del termine nel dibattito comunitario ha luogo in tempi meno recenti di quanto si è soliti affermare. Fu infatti Altiero Spinelli a citarlo nel suo contributo alla redazione del Rapporto Tindemnas del 1975, nell'ottica di farne la bandiera per un rafforzamento dei poteri sovra-nazionali. Più tardi, nel 1984, il concetto venne ripreso nella bozza del Trattato sull'Unione europea presentata dal Parlamento europeo. Anche Giscard D'Estaing si occupò del tema, dedicando al tema un rapporto per il Parlamento europeo. Come già ricordato, tuttavia, fu Jacques Delors a farsi promotore dell'introduzione del principio nell'ordinamento comunitario, sulla base di un interesse e di una conoscenza profonda delle sue fondamenta filosofiche e delle sue implicazioni pratiche (Endo, 2001).

Nei fatti, tuttavia, le ragioni che portarono all'introduzione del principio nel Trattato di Maastricht furono tutt'altro che ideali. Al contrario, il riferimento alla sussidiarietà

venne qui favorito proprio dall'ambiguità del concetto: in virtù di questa ambiguità sia i promotori di una maggiore integrazione, sia i nazionalisti più convinti si sentirono in qualche modo "al sicuro". Addirittura, è stato fatto notare come il termine "sussidiarietà" sia stato "la parola che ha salvato il Trattato" (Carozza, 2007). Jean-Pierre Cot, ex capogruppo socialista al Parlamento europeo fece osservare che proprio il richiamo del principio fece in modo che Mr. Delors e Ms. Thatcher riuscissero a trovare un accordo sulla base di un malinteso" ("*ça arrange M Delors d'être d'accord avec Mme Thatcher sur un malentendu*") (Endo, 2001: 7).

L'art. 3B del Trattato (in seguito art. 5 del Trattato CE) recitava:

"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato."

Nella sua innovatività, tale formulazione generò numerosi problemi interpretativi e di applicazione, tanto da spingere il Consiglio europeo di Edimburgo ad emanare, del dicembre 1992 un'*Impostazione generale sul principio di sussidiarietà* approvata dal Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992, che ha stabilito un approccio globale per l'applicazione del principio di sussidiarietà. Successivamente, nel 1997, un apposito *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* venne allegato al Trattato di Amsterdam. Con esso si stabilivano così i criteri dettagliati per l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni comunitarie nell'esercizio della potestà legislativa. Si chiariva inoltre che l'applicazione del principio non doveva riguardare soltanto le istituzioni comunitarie e degli Stati membri, ma anche le altre entità sub-statali dotate di potere legislativo (Colombo, 2004).

Nel 2004, la Dichiarazione di Laeken, che segnava l'avvio della fase di redazione di quella Convenzione che avrebbe dovuto diventare la "Costituzione europea" pose nuovamente la questione della "sussidiarietà" al centro dell'agenda dei lavori, affermandone l'importanza al fine di "portare le istituzioni più vicine ai cittadini". La sussidiarietà si tradusse così, almeno idealmente, non solo in un criterio di ripartizione delle competenze, quanto in un elemento di democratizzazione della *governance* europea. Non a caso, la bozza della Convenzione e il nuovo protocollo ad essa allegato attribuì ai Parlamenti nazionali un ruolo di controllo preventivo del rispetto del principio. La nuova disposizione incontrò opposte reazioni, venendo interpretata da alcuni, sul versante euroscettico, come inefficace garanzia della sovranità nazionale, e da altri come una nuova forma di partecipazione dei parlamenti nazionali al *policy making* europeo (ibidem). Essa venne comunque mantenuta nel nuovo Trattato di Lisbona. L'art. 5 del Trattato sull'Unione europea recita infatti:

“1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. [...] 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo”.

Nonostante la progressiva opera di “chiarimento” attuata a livello legislativo, la vivacità del dibattito scientifico, soprattutto nella letteratura di stampo giuridico, sull'applicazione del principio di sussidiarietà sembra indicare la perdurante presenza di un ampio margine interpretativo. Sono infatti numerose le letture proposte, più o meno fedeli al riferimento filosofico e teologico dal quale il concetto emanava (Follesdal,

1998). Altrettanto vasta è la letteratura che ha indagato, con esiti vari, gli effetti dell'applicazione del principio di sussidiarietà nelle dinamiche istituzionali e legislative dell'Unione (De Burca, 1998). Quel che è però evidente, pur nella diversità delle interpretazioni, è l'importanza che il richiamo, pur retorico, al concetto di sussidiarietà a livello comunitario ha avuto nel riaffermare il principio e nello stimolare un vasto dibattito politico e accademico. Per quanto sia difficile "pesare" le concause del processo, ci sembra inoltre di poter dire che questo richiamo abbia ulteriormente contribuito al rafforzamento delle unità subnazionale nei processi decisionali statali e sovrazionali, promuovendo "a cascata" nuove forme di sussidiarietà verticale all'interno degli Stati membri.

2.4.2 La sussidiarietà orizzontale e l'emergere del Terzo settore

La seconda dimensione in cui si esplica il principio di sussidiarietà è quella orizzontale. In questa dimensione il principio funge da criterio-guida nella definizione dei ruoli e dei compiti affidati ai diversi attori nella sfera pubblica e privata. La sussidiarietà orizzontale mostra un ulteriore criterio di implementazione del principio: non solo gli interventi finalizzati al bene collettivo devono essere promossi e/o regolati dall'autorità di livello più basso, ma anche dagli attori più prossimi alla realtà in cui l'intervento si colloca. Si tratta di una prossimità fisica e ideale, che garantisce non solo una migliore logistica dell'intervento, ma anche una maggiore "sintonia" fra coloro che beneficiano dell'intervento e coloro che si fanno carico della sua gestione. La prossimità che la sussidiarietà orizzontale pone al proprio centro rappresenta infatti la condizione per lo sviluppo di "beni relazionali" che trascendono il contenuto materiale dell'intervento e lo arricchiscono di un contenuto ulteriore. È in questo senso che la sussidiarietà comporta una ridefinizione del rapporto fra pubblico e privato: non è infatti lo status giuridico pubblico a determinare l'attribuzione di competenze pubbliche, quanto il riconoscimento di una maggiore efficacia d'azione, favorita da una vicinanza fisica e ideale al "bisogno".

Si configura così una rete di servizi caratterizzata da una pluralità di attori, pubblici e privati, legittimati ad operare in virtù della loro prossimità all'ambito di intervento. È opportuno tuttavia sottolineare che l'approccio sussidiario non si limita a fare

riferimento una pluralità indifferenziata di operatori, nell'ottica della creazione di un *welfare mix*. Come abbiamo già avuto modo di osservare, infatti, la prospettiva sussidiaria attribuisce esplicita priorità a quegli attori che emergono dalla società civile, proprio in virtù della loro capacità di produrre un bene superiore attraverso la creazione di quelle relazioni che sono alla base della società civile. Quello che si prospetta non dunque un *welfare mix*, quanto una *welfare society* (Donati, 2007)¹⁰.

In questo senso, il Terzo settore diventa attore centrale nella gestione della “cosa pubblica”. E non soltanto in virtù delle sue capacità di compensazione rispetto ai limiti degli altri attori afferenti alle sfere dello Stato e del mercato, quanto piuttosto per la natura peculiare delle realtà che ad esso fanno riferimento. Secondo le teorie sociologiche, le associazioni che ne fanno parte costituiscono infatti “reti di azione collettiva” capaci di coniugare gli interessi individuali con una dimensione sociale e identitaria basata su “configurazioni relazionali”. Per questo, l'azione del Terzo settore mantiene sia una valenza economica, nel momento fornisce servizi e beni cui è associato un costo, sia una valenza politica, in quanto riferita alla costruzione del bene pubblico. Tuttavia essa trascende queste due dimensioni, assumendo una valenza peculiare, assente sia nell'azione dello Stato, sia in quella del mercato, di tipo relazionale (Maccarini, 1996; Accorinti, 2011).

Le peculiarità del Terzo settore si manifestano a più livelli e con diversi gradi di intensità nelle diverse configurazioni che i soggetti del Terzo settore assumono. Innanzitutto, la vicinanza al contesto sociale permette alle OTS di individuare in modo più rapido le situazioni di bisogno e di dar voce a nuovi bisogni. Quella dell'*advocacy* “d'avanguardia” rappresenta in effetti una delle principali funzioni svolte soprattutto dall'associazionismo. Inoltre, la maggiore flessibilità organizzativa delle organizzazioni non-profit rispetto alle burocrazie statali favorisce risposte più rapide ai bisogni, mentre il forte richiamo al rapporto personale fra erogatori e beneficiari dei servizi favorisce la costruzione di percorsi personali di risposta al bisogno. Infine, il ricorso a forza lavoro almeno in parte volontaria permette la riduzione dei costi e dunque l'attivazione in quei settori in cui le prospettive di profitto sono troppo ridotte per incentivare l'intervento

¹⁰ Si veda il paragrafo 1.6.

Si tratta di peculiarità ampiamente riconosciute e valorizzate anche al di fuori di contesti che si richiamano all'approccio sussidiario. Ed anzi, come abbiamo già sottolineato, la valorizzazione del Terzo settore rappresenta uno degli elementi di convergenza dei sistemi di *welfare* nella fase di ricalibratura. Tuttavia, la concezione del ruolo del Terzo settore adottata dall'approccio sussidiario si presenta come peculiare. Essa sottolinea infatti non tanto la logica "addittiva" delle OTS rispetto alle altre sfere d'intervento (lo Stato e il mercato), quanto la loro dinamica "emergentista". Secondo questa prospettiva, infatti,

"il volontariato (e, aggiungiamo noi, in senso più ampio le OTS) è una forma di agire che, una volta raggiunta la massa critica, va a modificare anche le relazioni già in esistenza tra le altre sfere della società. L'immagine che subito viene alla mente è quella del lievito che, una volta aggiunto alla massa di pasta, la fermenta tutta quanta e non solo una parte" (Zamagni, 2011: 23).

Quest'ultimo rappresenta un aspetto tutt'altro che secondario della logica sussidiaria. Laddove infatti essa riconosce la superiorità di quei "beni relazionali" che solo i rapporti umani esistenti all'interno della famiglia, al livello più elementare, e, su scala più vasta, della società civile e delle sue forme di aggregazione, essa assume una definizione peculiare del Terzo settore. Nelle parole di Donati, infatti,

"diversamente da quanto molta letteratura ritiene, il Terzo settore non si specializza soltanto nella creazione di beni e servizi che Stato e mercato non possono creare per limiti interni (i cosiddetti fallimenti di Stato e mercato). Che ciò accada è un fatto, ma lo specifico del Terzo settore è quello di generare capitale sociale cioè reti di relazioni affidabili e cooperative che sostengano il pieno sviluppo umano degli individui e dei gruppi sociali creando quello spazio pubblico sempre più necessario in una società multiculturale" (Donati, 2006: 12)¹¹.

¹¹ Per una critica alla visione del Terzo settore come luogo delle relazioni fondate sulla reciprocità si veda l'analisi di Cerri (2003), che sottolinea invece la continuità dell'azione del Terzo settore rispetto alle logiche del mercato, in contrasto con il "mito della sussidiarietà".

Si tratta di una chiave di lettura interessante, in quanto mette in luce l'importanza sociale del coinvolgimento degli attori della società civile nella gestione della cosa pubblica. Si tratta di un ruolo che va oltre la ridefinizione del *welfare state* e coinvolge la costruzione stessa dell'identità sociale. È in questa logica, del resto, che possiamo leggere il crescente coinvolgimento dei corpi intermedi nel *policy making* comunitario, attraverso processi di consultazione e forme di partecipazione aperte agli *stakeholder* pubblici e privati. Come osserva Colombo, infatti, tali iniziative si inseriscono nel tentativo di sviluppare quella cittadinanza europea sancita da Maastricht ma mai pienamente attuata¹². Si tratta infatti di una cittadinanza civica, che si nutre dell'appartenenza ad una società come comunità umana, e non etnica, e per questo si alimenta attraverso la partecipazione. In questo senso, dunque, è possibile rintracciare nella politica europea non solo espliciti riferimenti alla sussidiarietà verticale, ma anche rimandi indiretti al concetto di sussidiarietà orizzontale (Colombo, 2004).

2.5 Il ruolo dello Stato nella governance sussidiaria

Più volte abbiamo sottolineato come l'approccio sussidiario veda nel ripensamento del ruolo dello Stato l'unica possibilità di superamento della fase di crisi che ha coinvolto il *welfare state*. Per questo, la sussidiarietà viene proposta in termini di nuovo principio organizzatore dei rapporti non solo sociali, ma anche politici. Come ricorda Chantal Millon-Delsol in quello che è forse il maggiore contributo della "scuola sussidiaria" alla definizione del ruolo dello Stato,

“l'idea di sussidiarietà risponde alle seguenti domande: perché esiste l'autorità? Qual è il suo compito? Quale ruolo deve avere? Essa si riferisce a qualsiasi tipo di autorità: quella del padre di famiglia, del sindaco, del capitano d'industria e, soprattutto, dell'autorità sovrana” (Millon-Delsol, 2003: 1).

¹² Colombo fa riferimento in particolare alle forme di consultazione online, alla piattaforma CONECCS per il coinvolgimento della società civile e al sito web “*Your voice in Europe*”, nonché al Dialogo sociale europeo, così come sviluppato a partire dagli anni Ottanta. Colombo ricorda peraltro che nel settembre 2002 il Comitato Economico e Sociale approvò una risoluzione in cui chiedeva l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale nella Convenzione europea. Il gruppo di lavoro della Convenzione “Cittadini e Istituzioni” recepì questo invito, che non trovò tuttavia riscontro nel testo definitivo della Convenzione (Colombo, 2004).

E la risposta è che l'autorità va intesa come mezzo a esclusivo servizio degli individui, finalizzato a "supplire le mancanze della comunità e delle persone libere" (ibidem: 1). Lo Stato deve dunque fungere da garante del bene comune, senza per questo avere la pretesa di averne il monopolio. Infatti, afferma sempre la Millon-Delsol, "la differenza fra l'attore e il garante distingue lo Stato-provvidenza dallo Stato sussidiario" (ibidem: 4). E non a caso la letteratura tende a ricorrere all'espressione "*governance* sussidiaria", per sottolineare la natura "aperta" di un processo che non è soltanto di "*government*"¹³.

È in questo senso che la novità dell'approccio sussidiario rispetto alla tradizione dello statalismo e del socialismo emerge in tutta la sua originalità, ma anche in tutta la sua complessità. Nella logica statalista e socialista, infatti, l'intervento pubblico è considerato come l'unica forma di garanzia dell'interesse generale, in nome dell'uguaglianza. L'intervento dello Stato assume dunque una connotazione positiva e non si pone dunque il problema della sua ingerenza, quanto semmai quello dell'ingerenza degli interessi particolari, che possono minacciare la "bontà" dell'azione statale. D'altra parte, nella logica liberale, ad emergere è proprio la necessità di evitare l'ingerenza dello Stato nella libera azione dei privati, in nome della libertà. È dunque alla non ingerenza che si associa un valore positivo. L'azione sussidiaria, al contrario, definisce l'azione dello Stato sia in termini d'ingerenza che di non ingerenza: esso dovrà infatti farsi garante della libertà della società civile, sia dell'interesse generale (Millon-Delsol, 2003).

La funzione dell'autorità è dunque duplice: da una parte, essa deve astenersi dall'intervenire laddove gli attori di livello inferiore o appartenenti all'ambito privato più prossimo all'ambito d'azione possono fornire più adeguata risposta al bisogno; dall'altra, essa deve fare in modo di intervenire qualora gli altri attori non siano in grado di attivarsi autonomamente. Vi è dunque, sia nella definizione della sussidiarietà verticale, che in quella della sussidiarietà orizzontale, un aspetto proscrittivo (o negativo) e uno prescrittivo (o positivo) (Follesdal, 1998; Carozza, 2007). Per lo Stato, ciò significa che esso continua a mantenere il proprio ruolo di garante dei diritti;

¹³ Per una panoramica dei diversi significati del termine *governance* si veda Rhodes (1996).

tuttavia, esso perde il suo ruolo di quasi-monopolista nell'erogazione di quei servizi e di quelle prestazioni che a quei diritti si associano¹⁴.

È però opportuno ricordare che, nel contesto di un nuovo rapporto fra individui, società civile e Stato, quale quello individuato dall'approccio sussidiario, la relazione fra autorità statale e diritti non cambia soltanto in relazione alle modalità con cui lo Stato è chiamato a garantirne l'applicazione – direttamente o indirettamente. Al contrario, a cambiare è la natura stessa dei diritti che lo Stato è chiamato a garantire. Infatti, lo Stato non perde soltanto il monopolio nell'erogazione delle prestazioni connesse ai diritti, ma anche il monopolio della loro definizione. In un contesto sussidiario, infatti, i diritti, siano essi diritti-libertà o diritti-pretesa, perdono la loro sacralità e divengono il prodotto delle mutevoli condizioni della società, che si riappropria del compito di definirne ed aggiornarne i contenuti. Questa “relativizzazione dei diritti” costituisce senza dubbio l'aspetto più controverso e meno studiato della dottrina sussidiaria. Esso rimarrà peraltro ai margini della nostra trattazione del caso lombardo, se non altro perché, nel nostro contesto nazionale, l'autorità regionale non entra direttamente in gioco nella loro definizione. Tuttavia, una trattazione pur sintetica dei contenuti dell'approccio sussidiario non può non tener conto di questo elemento, che contribuisce a definire la portata rivoluzionaria del principio di sussidiarietà. E mette in evidenza come, anche nella definizione dei diritti, l'approccio sussidiario metta in luce la centralità della direzione *bottom-up*, in opposizione della logica *top-down* su cui si era fondato lo sviluppo del *welfare state*.

Questa logica *bottom-up* è ben riassunta dalla descrizione dell'“azione sussidiaria”:

¹⁴ Va detto che queste diverse “facce” della sussidiarietà sono alla base della varietà degli usi che la letteratura e il dibattito politico hanno fatto di questo concetto, enfattizzandone l'uno o l'altro aspetto. Se infatti, da una prospettiva liberale, la sussidiarietà può essere interpretata sottolineandone gli aspetti proscrittivi, fino a trasformarla in un mero *laissez-faire*, da una prospettiva comunitari essa può arrivare ad assumere caratteri paternalistici, diventando il criterio d'azione di uno Stato sostanzialmente interventista. Per quanto in letteratura ci sia chi considera queste diverse interpretazioni come “varianti della sussidiarietà”, tendiamo a rigettare, almeno a questo livello della discussione, una simile impostazione. Nessuno dei due esempi citati può infatti definirsi davvero in linea con il contenuto del principio di sussidiarietà, così come sviluppato nel pensiero moderno. Prova ne sia – ci pare – il fatto che è molto difficile trovare chi sia disposto a schierarsi esplicitamente per uno dei due “modelli estremi” qui esposti e che a livello di definizione teorica del principio vi sia invece una sostanziale convergenza. Convergenza che va certo perdendosi nel passaggio dal principio alle policy, ma – e anche questa è un'impressione più che un dato provato – più per ragioni contingenti o ideologiche che per un convinto riferimento ad una definizione peculiare del principio.

“La regola aurea di una azione sussidiaria che valorizzi la persona e il suo capitale è quella di partire dalla realtà, sia dei bisogni cui rispondere sia delle risposte che la società ha generato e continua a generare. Questa ricchezza diffusa di soluzioni e di iniziative sul territorio [...] deve essere riconosciuta e valorizzata dall’azione politica e amministrativa, vale a dire deve essere resa conoscibile da un pubblico più ampio di utenti potenziali, facilitando il dialogo fra portatori del bisogno e espressioni della società civile nel quale si evolvano le tradizioni e nel quale maturino nuove soluzioni. In questo senso il pubblico agisce come un facilitatore e un moltiplicatore dei sistemi di relazioni già esistenti, supportandoli e mai pretendendo di sostituirsi ad essi” (Albonetti e Violini, 2008: 45).

L’autorità, all’interno di una *governance* sussidiaria, è dunque chiamata a “facilitare e moltiplicare” i sistemi di relazioni già esistenti, attraverso un’azione di sostegno.

2.6 Le zone d’ombra: la governance sussidiaria alla prova della sussidiarietà?

Se la definizione del concetto di sussidiarietà non presenta, in sé, particolari difficoltà interpretative, la sua implementazione pratica, e dunque la sua declinazione in termini di *governance* sussidiaria presenta invece diversi aspetti controversi. La problematicità della traduzione del principio nella pratica è ben testimoniata dalla ricchezza della letteratura giuridica in materia di applicazione della sussidiarietà verticale, in particolare con riferimento alla *governance* europea¹⁵. Quello che emerge da questa letteratura è un quadro complesso, in cui il principio è spesso piegato ad interessi particolari, in assenza di una chiara definizione delle modalità di implementazione. Perché se è vero che “il principio di sussidiarietà [...] non si interessa del problema del regime politico” (Millon-Delsol, 2003: 5), è anche vero che l’implementazione del principio passa attraverso le logiche politiche istituzionali ed è da esse fortemente influenzato. Appare dunque necessario entrare più a fondo nel campo delle regole e delle istituzioni e

¹⁵ Per un’analisi del caso italiano si veda Rescigno (2002).

definire in modo più circostanziato i criteri da applicare all'esercizio della sussidiarietà, sia in senso positivo che in senso negativo, proprio per evitare che siano gli interessi contingenti a determinare, volta per volta, questi criteri.

Se la letteratura ha affrontato questo tema soprattutto in considerazione dell'applicazione della sussidiarietà verticale, ciò non significa che esso non si manifesti nell'applicazione della sussidiarietà orizzontale. Anche in questo ambito, infatti, le condizioni per la valutazione delle condizioni che impongono la non ingerenza da parte del pubblico o la sua ingerenza di fronte all'insufficienze dell'azione privata sono tutt'altro che chiare. Ed anzi, è proprio con riferimento alla sussidiarietà orizzontale che l'individuazione dei criteri di applicazione dei principi si fa più complessa. La sussidiarietà verticale ha infatti a che fare con i rapporti fra diversi livelli di autorità che hanno uno statuto pubblico. Si tratta dunque di rapporti formalmente regolati ed è dunque possibile agire su questa regolamentazione per rendere meno incerte le modalità di applicazione del principio, cercando un equilibrio fra la rigidità imposta dalla certezza della legge e la flessibilità che il principio di sussidiarietà mira a realizzare¹⁶.

Questo stesso tipo di azione, a livello formale, è invece difficilmente percorribile in riferimento alla sussidiarietà orizzontale. Quest'ultima, infatti, si fonda proprio sul sovvertimento delle rigide differenziazioni di status giuridico e permette dunque un più debole inquadramento normativo. Essa mira a rispondere in modo rapido e flessibile ai bisogni individuali: regolarne nel dettaglio il funzionamento significherebbe snaturarne la portata. Mentre la sussidiarietà verticale si inserisce nell'ordinamento dello Stato, definito dalla legge, la sussidiarietà orizzontale si inserisce innanzitutto in quella sfera di intermediazione che è la società civile, fondata sulle relazioni fra gli individui e fra i gruppi. La definizione dei criteri che impongono la non ingerenza non può dunque avvenire attraverso modalità strettamente formalizzate, sulla base di una divisione delle competenze. Come ricorda la Millon-Delsol, infatti, la nozione d'insufficienza degli attori non-statali è soggettiva e variabile nel tempo. La devoluzione delle competenze richiederà dunque valutazioni legate all'opportunità e all'efficacia dell'azione degli attori che non potrà avvenire se non in maniera dinamica, attraverso un incessante confronto fra gli attori pubblici e privati (Millon-Delsol, 2003).

¹⁶ Vedi paragrafo 2.4.1

Se questa “costruzione dialettica” dei limiti dell’azione pubblica e privata rappresenta un elemento di complessità nella definizione della *governance* sussidiaria, le criticità maggiori ci sembrano tuttavia porsi in riferimento ad un altro elemento, legato alla natura degli attori che l’azione sussidiaria mira esplicitamente a favorire. Laddove infatti la sussidiarietà orizzontale difende la superiorità di quelle iniziative che presentano un carattere di prossimità rispetto al bisogno, essa non può limitarsi ad applicare un criterio di insufficienza quale giustificazione del proprio intervento. L’intervento statale non può infatti sostituire l’azione svolta attraverso le iniziative che nascono “dal basso”, laddove il tipo di bisogno emerso possa essere più efficacemente affrontato da un’azione di prossimità: non solo l’azione dello Stato sarebbe meno efficace nella risposta al bisogno, ma, nella sua standardizzazione, farebbe venir meno la libertà di scelta che solo un’offerta plurale di servizi può garantire¹⁷. Lo Stato sussidiario si trova dunque nella necessità di favorire l’attivazione dal basso, per garantire l’emergere di quelle risposte al bisogno che l’approccio sussidiario considera superiori, nonché per dare piena attuazione a quella libertà di scelta che essa ritiene centrale per la piena realizzazione della persona.

Questi aspetti fanno sorgere tuttavia un dilemma che, se l’analisi sociologica può lasciare ai margini, diventa invece cruciale nell’analisi politologica. Se assumiamo infatti che la risposta ai bisogni debba essere sviluppata ai livelli d’azione più prossimi – in termini fisici e ideali – al bisogno stesso, dobbiamo chiederci se e in che modo la politica debba intervenire nella creazione di questo tipo di risposte. A meno di assumere deterministicamente che laddove ci sia un bisogno che trovi migliore risposta nell’intervento dal basso, questo intervento si materializzerà spontaneamente – cosa che nemmeno l’antropologia positiva alla base del pensiero sussidiario ci sembra ammettere – si creerà infatti la necessità di trovare gli strumenti per favorire, quantomeno,

¹⁷ Va detto, onde evitare fraintendimenti, che l’approccio sussidiario non dà per scontato che l’azione dello Stato sia sempre meno efficace di quella degli attori non statali. Alcuni bisogni richiedono per loro natura l’intervento dello Stato (ad esempio, quei bisogni la cui risposta richiede l’uso della forza e della coercizione). In altri casi, è il contesto in cui il bisogno si manifesta a richiedere l’intervento statale, in quanto nessun attore dimostra di avere la capacità di dare risposta a quel bisogno (ad esempio, l’allontanamento di un bambino da una madre violenta). Tuttavia, laddove questa capacità esista, anche solo in potenza, l’intervento dello Stato si rivelerebbe inopportuno. Come ci ricorda la Millon-Delsol, infatti, “è preferibile un bambino nutrito male da sua madre piuttosto che coccolato dall’assistenza sociale” (Millon-Delsol, 2003: 58).

l'emergere di quest'intervento laddove esso non sia presente, ma si riscontri la possibilità di un suo sviluppo¹⁸.

Qui si apre però un dilemma ulteriore. Nella logica della cittadinanza societaria, infatti, l'approccio sussidiario non si limita a valorizzare l'esistenza di una pluralità di attori che si fanno carico della risposta ai bisogni, ma, fra di essi, attribuisce un ruolo centrale a quei soggetti che fanno riferimento alla sfera della società civile (e, a livello più elementare, alla famiglia). Esse incarnano infatti in modo pieno il principio di sussidiarietà, inteso come espressione più autentica della contemporanea realizzazione della libertà individuale e dell'interesse generale. L'azione positiva dello Stato deve dunque mirare allo sviluppo di queste realtà, quale elemento di sviluppo della sussidiarietà stessa. Si potrebbe dunque affermare che il ruolo dell'autorità pubblica all'interno di una *governance* sussidiaria deve essere quello di (contribuire a) generare sussidiarietà.

Come abbiamo già avuto modo di notare, tuttavia, la società civile risponde a logiche peculiari, diverse da quelle dello Stato, da una parte, e del mercato, dall'altra. Nella logica sussidiaria, infatti, centrale per le realtà che si collocano in questa sfera è la logica della reciprocità e del dono, contrapposta sia a quella del diritto/dovere sancito dalla legge, sia quella dello scambio sancito dal patto (Donati e Colozzi, 2006). Reciprocità e dono non sono però categorie contemplate nell'azione statale: lo Stato non può imporre il dono, né la reciprocità. Allo stesso modo, esse non rientrano nella logica del mercato: non rispondono dunque (primariamente) nemmeno agli incentivi economici. L'azione sussidiaria della società civile potrà dunque essere solo regolata, ma non imposta per legge. Allo stesso modo potrà essere favorita dagli incentivi monetari, ma non potrà definirsi autenticamente sussidiaria se fonderà su di essi la ragione della propria esistenza. Nasce dunque un paradosso: la funzione dello Stato sussidiario dovrebbe incentivare l'attivazione della società civile e, tuttavia, le logiche d'azione della società civile sono fuori dalla portata d'azione dello Stato¹⁹.

¹⁸ Riprendendo l'esempio del bambino malnutrito nella nota precedente, ciò significherebbe rendere la madre in grado di fornire un nutrimento migliore al figlio.

¹⁹ Proponiamo un esempio banale che illustra il concetto. Prendiamo il caso di un anziano solo residente in un comune di montagna, che debba sottoporsi giornalmente ad un trattamento sanitario in un ospedale lontano da casa. Tre sono gli interventi che potrebbero far fronte al suo bisogno: un servizio di trasporto pubblico gestito dal Comune; un servizio di trasporto privato; un servizio volontario, che coinvolga le

Il limitato sviluppo dell'approccio sussidiario in chiave politologica – soprattutto in riferimento alla sua dimensione orizzontale – ci sembra nascere proprio dalla difficoltà di trovare una soluzione a questi dilemmi. Da una parte, infatti, essi rimandano, infatti, a quella ridefinizione del rapporto fra diritti sociali e responsabilità che è al centro del dibattito sulla “nuova politica del *welfare*” e che evidenzia il passaggio dalla logica dei diritti alla logica delle opportunità. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, tale passaggio delinea un cambiamento del ruolo dello Stato che non è più chiamato ad assolvere un compito di “protezione sociale”, in senso lato, rispetto ai rischi connessi ai fallimenti del mercato, quanto piuttosto a favorire quell'inclusione sociale che consente la risposta autonoma ai bisogni. Questa ridefinizione è per sé controversa (Cox, 1998; Boje and Potucek, 2011), in quanto comporta una “dissacrazione dei diritti” così come concepiti nella logica del *welfare state* (Millon-Delsol, 2003). La logica sussidiaria impone però un passaggio ulteriore: essa non mira infatti all'inclusione dei singoli, attraverso la loro responsabilizzazione. È la società nel suo complesso che si fa responsabile del benessere degli individui. In questo senso, dunque, il compito dell'autorità non è l'inclusione dei cittadini, ma, come dicevamo, la “facilitazione e moltiplicazione dei rapporti sociali” (Brugnoli and Vittadini, 2008) attraverso cui quest'inclusione è resa possibile.

Questa “inclusione mediata” rende ulteriormente complessa l'azione dell'autorità pubblica, poiché, da una parte, la esonera dal monopolio della definizione dell'interesse generale, ma, dall'altra, le affida il compito di “garante della sua realizzazione efficace e completa”. Ciò richiede, da una parte, capacità di monitoraggio e di valutazione del

persone che si recano in prossimità dell'ospedale per esigenze di lavoro, mettendo a disposizione i propri mezzi all'anziano e condividendo con lui il viaggio. Ora, ponendo che l'anziano sia il solo ad avere questa esigenza, l'intervento pubblico si rivelerebbe oltremodo oneroso per le casse del Comune (e quindi contrario all'interesse generale); d'altra parte, è probabile che, in assenza di economie di scala, nessun operatore privato si dichiari interessato ad erogare il servizio o lo faccia a costi tanto elevati da diventare proibitivi per l'anziano (venendo meno al suo interesse). La terza opzione si rivela così la migliore, in quanto permette la contemporanea realizzazione dell'interesse dell'anziano e dell'interesse collettivo. Peraltro, nella prospettiva relazionale, questo tipo di intervento permette la costruzione di rapporti che potrebbero generare ulteriore utilità (ad esempio, le persone che prestano il loro servizio potrebbero farsi carico di altri bisogni dell'anziano; da parte sua, quest'ultimo potrebbe rendersi disponibile per dare il proprio aiuto ai volontari mettendo a disposizione il proprio tempo). L'autorità pubblica ha dunque interesse a veder nascere questo genere di iniziative, ma difficilmente può farsene promotrice. Da una parte, infatti, non può imporre per legge alle persone di fornire il proprio servizio volontario. Dall'altra, può fornire un incentivo economico a chi si presti a svolgerlo. Tuttavia, se il servizio viene fornito al solo scopo di ottenere l'incentivo, l'azione finisce per perdere quelle caratteristiche peculiari che permettono lo sviluppo di utilità superiore. Inoltre, qualora l'incentivo, per essere efficace, dovesse essere particolarmente elevato, esso comporterebbe un esborso pubblico tale da ledere l'interesse generale.

particolare, per definire i limiti della non ingerenza nell'ottica della sussidiarietà in senso negativo, nonché flessibilità d'azione, per attivarsi nell'esercizio della sussidiarietà in senso positivo. Richiede però anche la capacità di incentivare l'azione sussidiaria della società civile, facendosi egli stesso promotore di sussidiarietà. Il passaggio dalla "politica come scienza" alla "politica come arte" descritto dalla Millon-Delsol rende bene questa trasformazione (Millon-Delsol, 2003: 103). Come l'arte non ha regole, così l'azione sussidiaria non dovrebbe muoversi sulla base di regole fisse, ma secondo una logica di prudenza. Tuttavia, aggiungiamo noi, anche l'arte si basa su una serie di tecniche e strumenti. E sono proprio queste tecniche e questi strumenti che mancano nella definizione dell'approccio sussidiario. Questo fa sì che il passaggio dal principio di sussidiarietà allo sviluppo di una *governance* sussidiaria rappresenti un percorso incerto, in cui le basi stesse della sussidiarietà rischiano di andar perse, trasformando la sussidiarietà in una mera bandiera retorica.

Il dibattito teorico lascia dunque aperta una domanda tutt'altro che marginale nella definizione del ruolo dell'autorità pubblica all'interno di un sistema di *governance* sussidiaria: come può l'autorità pubblica (la politica, nel senso della "*politics*" e delle "*policy*") favorire lo sviluppo di quelle risposte "di prossimità" ai bisogni, centrali nella logica sussidiaria; in altre parole, *come può la governance sussidiaria generare sussidiarietà, ovvero innescare processi sussidiari di attivazione libera e responsabile da parte degli individui e della società civile?*

La risposta generalmente offerta dalla letteratura sussidiaria fa vagamente riferimento ad una "costituzionalizzazione del principio" che, in quest'ottica, dovrebbe invertire la tendenza alla deresponsabilizzazione delle persone (Millon-Delsol, 2003). Ed è questa, soprattutto, la posizione sostenuta sostenitori dell'approccio sussidiario nella letteratura di stampo giuridico: Antonini, ad esempio, arriva a affermare, per il caso italiano, l'opportunità un "catalogo di nuovi diritti sociali costruiti sulla base del principio di sussidiarietà e strutturati in modo da recuperare equità e libertà al sistema" (Antonini, 2006: 225). Eppure, sulla base delle osservazioni sopra sviluppate, ci troviamo d'accordo con Massimo Tringali nel dire che "il concetto di sussidiarietà sembra ribellarsi ad una sua traduzione in norma di diritto positivo. [...] Da ciò risulta che il principio di sussidiarietà è piuttosto principio ispiratore che norma suscettibile di

puntuale applicazione” (Tringali, 2003: XI). Se la sussidiarietà impone il passaggio dalla scienza all’arte, non sarà nella legge che potrà esaurirsi la sua applicazione²⁰.

In assenza di una convincente risposta a livello teorico alla nostra domanda, tentiamo dunque di rintracciare una risposta a livello pratico, guardando a quella che è forse l’esperienza politica contemporanea che più esplicitamente si ispira al principio di sussidiarietà, ovvero l’esperienza dell’amministrazione Formigoni in Lombardia a partire dal 1995. L’esperienza lombarda rappresenta infatti un tentativo forse unico non solo di implementazione del principio di sussidiarietà, ma anche di riflessione sulle modalità di questa implementazione. L’azione di governo portata avanti dall’amministrazione Formigoni nel corso di quattro mandati è stata infatti accompagnata da una vasta elaborazione teorica, volta a definire un quadro di riferimento in cui quell’azione potesse svilupparsi. Possiamo dunque riferirci ad essa come ad un tentativo di definizione di un sistema di *governance* sussidiaria e cercare in questa esperienza una risposta al nostro dilemma: *attraverso quali modalità la governance sussidiaria mira a generare sussidiarietà? E quali esiti produce tale azione?*

Il prossimo capitolo intende inquadrare le caratteristiche dell’esperienza lombarda, a partire dalla definizione del contesto politico italiano in cui si colloca e dell’inquadramento culturale cui fa riferimento. Passeremo poi a presentare le politiche che più hanno segnato il tentativo di costruzione di un sistema sussidiario, per poi concentrarci, nella seconda parte della ricerca, sull’analisi di due interventi di policy che più di altri hanno voluto incarnare il principio di sussidiarietà e farsi promotori della diffusione dell’approccio sussidiario.

²⁰ Più che di “istituzionalizzazione del principio” ci sembra dunque opportuno parlare di “procedimentalizzazione”. Come ricorda Violini, “sul piano della produzione normativa, in Europa ma soprattutto nel nostro Paese [...] i pubblici poteri hanno per ora realizzato la sussidiarietà prevalentemente nel contesto dell’attività legislativa; tale modo di agire ha prodotto [...] risultati interessanti. [...] Occorre ora che questi successi non si traducano in una accentuazione eccessiva del metodo normativo rispetto alla ricerca di corretti momenti attuativi della sussidiarietà enunciata nelle norme. [...] lo snodo più cruciale per la sussidiarietà è quello che fa capo al governo, inteso sia come elaborazione dell’indirizzo politico sia come attuazione delle norme che tale indirizzo incarnano” (Violini, 2004).

Capitolo III La sussidiarietà al governo: il caso lombardo

3.1 Introduzione

Il presente capitolo ha lo scopo di presentare il caso lombardo come tentativo di applicazione del principio di sussidiarietà alla *governance* delle politiche regionali. L'esperienza politica lombarda, a partire dalla metà degli anni Novanta, ha infatti rappresentato un laboratorio di cambiamento, la cui portata innovativa è stata ampiamente riconosciuta anche dai suoi detrattori. Tale cambiamento è stato guidato da una esplicita adesione all'approccio sussidiario, sviluppato parallelamente all'evolversi dell'esperienza politica, fino ad arrivare all'individuazione di un quadro teorico di riferimento che combina l'adesione valoriale al principio di sussidiarietà a modalità di implementazione ispirate alla teoria dei quasi mercati.

L'analisi si apre con una breve descrizione degli aspetti di contesto in cui la *governance* sussidiaria lombarda si sviluppa. Partiremo analizzando la diffusione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento nazionale, e cercheremo di collocare la portata innovativa dell'esperienza lombarda all'interno del quadro di devoluzione delle competenze aperti proprio sul finire degli anni Novanta. Delineeremo inoltre il quadro normativo grazie al quale è reso possibile il coinvolgimento degli attori non profit nell'erogazione di servizi di interesse generale, che abbiamo visto rappresentare uno degli elementi essenziali dell'approccio sussidiario.

Passeremo poi ad analizzare il caso lombardo, mettendo in luce la continuità dell'amministrazione formigoniana e le influenze culturali cui essa esplicitamente si ispira. Presenteremo brevemente le fasi salienti dell'evoluzione del modello sussidiario, facendo riferimento a quegli interventi normativi che più di altri sono stati presentati, almeno a livello retorico, nell'ottica dell'implementazione della *governance* sussidiaria. Analizzeremo poi il quadro di riferimento teorico sviluppato sulla base di queste esperienze, mostrando così i cardini del sistema e l'insieme di strumenti cui esso rimanda.

Concluderemo riprendendo la nostra domanda di ricerca, ovvero interrogandoci su come il governo regionale abbia agito in vista della promozione di processi sussidiari dal basso, in termini soprattutto di accrescimento della libertà di scelta e di sviluppo della pluralità degli operatori. Introduremo dunque la seconda parte della ricerca, in cui tenteremo di dare risposta alla nostra domanda a partire dall'analisi di due "politiche sussidiarie" di Regione Lombardia: il Buono scuola e la promozione delle associazioni familiari ex l.r. 23/1999.

3.2 La sussidiarietà nel contesto nazionale

3.2.1 La sussidiarietà nell'ordinamento italiano

La formalizzazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano è fenomeno piuttosto recente. Eppure, il dibattito sulla sussidiarietà risale alle origini della storia repubblicana. Il tema è stato infatti oggetto di ampio dibattito già nel corso dei lavori preparatori della Costituente, in particolare all'interno della Prima Sottocommissione, chiamata ad occuparsi di "Diritti e doveri dei cittadini". A porre il tema all'attenzione della commissione furono gli esponenti provenienti dall'ala democristiana, fra cui Moro, La Pira e Dossetti, i quali espressero innanzitutto la necessità di esplicitare il principio dell'autonomia della persona rispetto allo Stato e di salvaguardare "le comunità fondamentali nelle quali l'uomo si integra e si espande". Le prime formulazioni del principio proposte in questa sede dichiaravano esplicitamente la propria derivazione cristiana, e incontrarono dunque l'opposizione delle forze di sinistra. Tuttavia, la questione di fondo, ovvero la definizione della superiorità della persona rispetto all'autorità dello Stato trova infine sostanziale consenso, portando così all'approvazione dell'Articolo 2 nella sua formulazione definitiva¹ (Cerulli Irelli e Cameli).

La formulazione dell'Articolo 5 riecheggia invece il principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale, laddove riconosce le autonomie locali e prefigura il decentramento amministrativo. Tuttavia, a dispetto di questa disposizione, che costituisce principio fondamentale dell'ordinamento, il ritardo nel processo di

¹ Art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

regionalizzazione che alla definizione di quelle autonomie locali avrebbe dovuto provvedere comportò un progressivo rafforzamento del governo centrale a discapito delle autonomie, in un'ottica statalista "alla francese".

È solo nel 1997, sull'onda di Maastricht, che il principio di sussidiarietà entra esplicitamente nell'ordinamento italiano, con l'approvazione della prima legge Bassanini². L'Articolo 3 stabilisce infatti che i "conferimenti di funzione" debbano avvenire nell'osservanza del principio di sussidiarietà,

"con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

Si afferma così, da una parte, il principio della sussidiarietà verticale, dando priorità all'azione dei livelli più bassi laddove essi siano in grado di intervenire; d'altra parte, si riconosce invece, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, il ruolo pubblico degli attori privati ("famiglie, associazioni, comunità") (Rescigno, 2002).

Con la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 il principio di sussidiarietà ottiene riconoscimento esplicito anche a livello costituzionale. I primi tre commi del nuovo Articolo 118 determinano infatti le competenze fra i vari livelli di governo sulla base del principio di sussidiarietà nell'accezione verticale. Il comma successivo, invece, afferma l'autonomia delle iniziative dei cittadini, singoli e associati, nel perseguimento di fini di interesse generale, chiamando le istituzioni a favorire queste iniziative³. Come

² Legge 15 marzo 1997, n. 59.

³ Articolo 118 Cost.: "1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. 2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 3. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. 4. Stato, Regioni,

la giurisprudenza ha più volte dimostrato, tale disposizione appare particolarmente innovativa, dal momento che il sostegno alle iniziative dei cittadini e delle associazioni viene ad essere considerato come una finalità istituzionale per lo Stato e gli enti locali. Il Consiglio di Stato ha fatto persino esplicito riferimento alla necessità per tali enti di contribuire alla costruzione di una “cittadinanza societaria”, ovvero di quell’aspetto relazionale che ai soggetti è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole preconfezionate da autorità munite di pubblici poteri (Razzano, 2004).

Il riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà appare però come il prodotto di diversi fattori. Da una parte, esso emerge sulla scia di quella tradizione cattolica cui si deve il suo recupero ad inizio Novecento. Dall’altra, è condizionato dall’introduzione del principio nell’ordinamento comunitario. Infine, esso risponde alle crescenti domande di devoluzione emergenti nel Paese, senza intaccare tuttavia il principio unitario contenuto nella Costituzione. Proprio per questo motivo possiamo affermare che, come a livello europeo, così a livello nazionale il ricorso al principio di sussidiarietà è servito a far convergere interessi contrastanti. Più che altrove, tuttavia, il concetto ha trovato vasto consenso, seppure nella variabilità delle interpretazioni⁴. Per questo motivo esso ricorre spesso nei documenti e nelle iniziative di partiti di diversi schieramenti, tanto da potersi definire non solo un riferimento per l’ordinamento normativo italiano, ma anche un elemento comune, per quanto controverso, del dibattito politico⁵.

3.2.2 La sussidiarietà verticale e il ruolo delle Regioni

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, la creazione delle Regioni, prevista dal dettato costituzionale, non venne realizzata se non a distanza di più di vent’anni. Ciò

Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

⁴ Interessante, a questo proposito, è il confronto fra le interpretazioni offerte da Roberto Formigoni, Presidente di Regione Lombardia, esponente di centro-destra, e Massimo D’Alema, esponente di centro-sinistra in <http://www.vita.it/news/view/93381>.

⁵ L’esistenza di una “Fondazione per la sussidiarietà” (www.sussidiarieta.org), vicina al centro-destra, e di un “Laboratorio della sussidiarietà” (www.lapsus.org) legate a realtà più vicine alla sinistra italiana, entrambi costituiti da comunità scientifiche impegnate nello sviluppo del principio di sussidiarietà, ci sembrano un segno della sua diffusione e trasversalità.

contribuì ad una centralizzazione delle competenze in capo al governo nazionale e anche dopo la creazione delle Regioni questa tradizione comportò una limitata autonomia del sistema regionale. Una prima attribuzione importante di competenze in ambito di *welfare* si ebbe soltanto nel 1978, quando la legge 833 istituì il Servizio Sanitario Nazionale, affidando ampie responsabilità organizzative ai governi regionali. Similmente, l'amministrazione delle politiche di assistenza fu presto decentralizzata e affidata alla gestione delle Regione e dei Comuni, con l'emanazione del decreto 616/77. Tuttavia, l'autonomia degli enti locali in questi ambiti rimase per lungo tempo molto limitata (Kazepov, 2009).

Un più sostanziale decentramento delle competenze in materia sociale cominciò a realizzarsi invece proprio a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, quando le leggi Bassanini, in concomitanza con l'affermazione del principio di sussidiarietà, avviarono un processo di riordino del sistema di governo caratterizzato dal trasferimento di rilevanti competenze amministrative agli enti territoriali. Questi provvedimenti, tesi a realizzare una forma di federalismo amministrativo, furono inoltre accompagnati da una revisione del sistema tributario e dalla previsione di più ampi poteri di imposizione fiscale da parte degli enti decentrati. In questo clima si inseriscono le riforme introdotte nell'ambito sanitario dai decreti 502/92 e 229/99, che attribuirono potere legislativo in materia alle Regioni e stabilirono una gestione regionale dei fondi. Agli anni Novanta risalgono anche i primi passaggi di competenze in materia di gestione del mercato del lavoro. Il decreto 469/97 stabilisce infatti che le Regioni possano regolare autonomamente le politiche attive per il lavoro e disciplinare l'attività delle agenzie pubbliche per l'impiego (gestite operativamente dalle Provincie).

Un più lento passaggio di competenze si realizzò invece in ambito sociale con la “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” 328/00, che, nell'ottica di favorire la sussidiarietà verticale, attribuisce alle autorità locali (Regioni e Comuni in particolare) il compito non solo di gestire, ma anche di pianificare le iniziative in materia⁶. Inoltre, la legge pone le basi per lo sviluppo di un sistema di collaborazione fra pubblico e privato fino ad allora inedito, ispirandosi espressamente al principio della sussidiarietà orizzontale. Il comma 3 dell'Articolo 1 stabilisce infatti che:

⁶ Per un approfondimento sul tema della regionalizzazione delle politiche assistenziali si veda Madama (2008).

“la programmazione e l’organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle Regioni e dallo Stato [...] secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità”.

Il comma 4, invece afferma:

“Gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell’ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

Il processo di decentramento raggiunge però il suo apice con l’approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, che attribuisce alle Regioni piena autonomia statutaria, e, soprattutto, con la modifica del Titolo V della Costituzione, che modifica il riparto di competenze fra Stato e Regioni. Il nuovo testo costituzionale stabilisce infatti le materie di competenza esclusiva dello Stato, lasciando tutto quanto non espressamente indicato alla competenza delle Regioni. Ricadono così sotto la responsabilità delle Regioni le competenze in materia di sanità, assistenza, formazione professionale, nonché il diritto allo studio. Lo Stato mantiene invece la competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

In ambito socio-assistenziale, tuttavia, la riforma del Titolo V ha comportato un significativo disallineamento fra il dettato costituzionale e quanto previsto dalla legge quadro 328/00. Il nuovo articolo 117 stabilisce infatti che allo Stato spetta la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. La previsione di questo coordinamento, attuata in ambito sanitario attraverso la definizione dei LEA (livelli essenziali di assistenza), risulta invece più problematica per l’ambito sociale. Il dettato

costituzionale, infatti, è difficilmente conciliabile con la nozione generica di “livelli essenziali” che figura nel testo della legge 328/2000. Anche a causa della complessità della materia, la fissazione dei LIVEAS (livello essenziali di assistenza sociale) a livello centrale rimane ancora da realizzare.

In generale, il sistema di regolazione delle politiche sociali si sviluppa attualmente secondo un modello di *governance* multilivello (Ferrera and Sacchi, 2004). Il governo provvede alla stesura di un Piano nazionale dei servizi triennale, che stabilisce principi e obiettivi generali e definisce le risorse disponibili. Su questa base le Regioni provvedono alla redazione del loro Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali. Esso definisce le modalità di programmazione, coordinamento e indirizzo delle politiche sociali. A livello locale, invece, i Comuni, associati negli ambiti territoriali provvedono alla progettazione e alla realizzazione del sistema locale dei servizi sociali, attraverso i Piani di zona.

Si tratta di un sistema non privo di criticità. Innanzitutto, la mancanza di una definizione centralizzata degli standard e di un controllo nazionale, non solo produce disegualianza fra Regione e Regione, ma mina anche il processo di istituzionalizzazione degli interventi di assistenza. Il nuovo sistema non riesce dunque a superare la tradizionale marginalità di questi interventi nell’ambito del sistema di *welfare* italiano (Madama, 2010). Inoltre, la limitatezza delle risorse proprie che Regioni e Comuni possono mettere in campo per l’attuazione delle politiche, unita alla variabilità dei finanziamenti statali, finisce per mettere in discussione l’autonomia degli enti, da una parte, e la garanzia dei diritti sociali per i cittadini, dall’altra. In questa situazione, anche il coinvolgimento dei privati finisce per dipendere dall’iniziativa delle amministrazioni in carica. Sia la competitività fra gli operatori, finalizzata ad una maggiore efficienza, sia l’attivazione della cittadinanza, attraverso il coinvolgimento del terzo settore, rimangono in alcuni contesti soltanto lettera morta o, peggio, strumenti per la sperimentazione di nuove forme di clientelismo.

È però evidente che il nuovo contesto venutosi a creare a partire dagli anni Novanta ha contribuito in modo rilevante al rafforzamento del ruolo delle Regioni, non solo in termini di competenze, ma anche rispetto all’importanza che esse assumono agli occhi dei cittadini. Da istituzioni “secondarie”, esse sono divenute attori di primo piano nella

gestione del *welfare* italiano. E non è un caso che negli ultimi anni la politica regionale abbia assunto, anche sui media, una rilevanza prima sconosciuta. È dunque in questo clima che si colloca l'esperienza formigoniana in Lombardia: un'esperienza che, in virtù di questi cambiamenti, non può essere ricondotta alla mera "amministrazione" delle politiche, ma ad un "governo" del territorio caratterizzato da un relativamente alto grado di indipendenza rispetto al centro e da una *accountability* diretta nei confronti dei cittadini.

3.2.3 La sussidiarietà orizzontale e lo sviluppo del Terzo settore

Fin dal Medioevo il panorama italiano è stato caratterizzato dalla presenza di numerose opera caritatevoli di assistenza ai poveri, agli anziani e ai malati, per lo più gestiti direttamente da istituzioni religiose, ma, sempre più frequentemente, anche da laici. A queste esperienze, chiaramente ispirate alla tradizione cattolica, si aggiunsero poi, fra il XVIII e il XIX secolo quelle iniziative di natura collettiva che miravano soprattutto a fornire una prima risposta ai rischi associati allo sviluppo delle prime forme di industrializzazione e ai primi fenomeni di abbandono delle campagne. Tuttavia, lo sviluppo delle iniziative caritatevoli e di mutuo soccorso ha incontrato a partire dalla fine del Settecento, crescente ostilità da parte da parte di quel pensiero illuministico che, esaltando la centralità dell'individuo e dello Stato, non poteva riconoscere uno statuto autonomo per i corpi intermedi, e tantomeno l'ingerenza della Chiesa in attività che avessero finalità pubbliche. All'inizio della storia unitaria del Paese questa ostilità si manifestò in particolare nell'approvazione della Legge Crispi, che trasformò le opera pie presenti sul territorio nazionale in "Istituzioni pubbliche di beneficenza" (IPAB)⁷, riconducendole così al controllo pubblico⁸.

La tendenza accentratrice si accresce poi ulteriormente negli anni del Fascismo, ed è quindi solo dal secondo dopoguerra che la società civile può riacquisire un ruolo autonomo. Come abbiamo già sottolineato, del resto, la Costituzione repubblicana riconosce espressamente l'importanza dei corpi sociali e degli enti collettivi. Tuttavia,

⁷ Legge 17 giugno 1890 n. 6972.

⁸ Per un approfondimento sugli antecedenti storici del Terzo settore in Italia si rimanda alla ricostruzione di Cova (1997).

almeno fino agli anni Settanta, le iniziative della società civile mantengono un ruolo secondario. Da una parte, infatti, la convinzione, rafforzata negli anni del boom economico, che solo un sistema universalistico di *welfare*, a gestione interamente pubblica, possa garantire il benessere collettivo, porta a considerare come marginali le iniziative di matrice sociale e socio-assistenziale gestite al di fuori della sfera pubblica. Dall'altra, esse faticano a trovare una propria autonomia rispetto al controllo della Chiesa e dei partiti politici, cui la maggior parte delle iniziative associative e di volontariato fanno riferimento (Ranci, 1999). In questo contesto di sostanziale controllo pubblico del *welfare* e di "lottizzazione" degli interventi fra pochi attori organizzati rimane dunque poco spazio per quelle iniziative "dal basso", spesso di carattere locale e dalla forte capacità innovativa che andavano invece già diffondendosi nel resto d'Europa (Borzaga, 2004).

È solo con il venir meno del sostrato su cui si fondava questa rigida divisione dei ruoli fra pubblico e privato che anche in Italia cominciano ad emergere nuovi soggetti, dotati di forte autonomia e capaci di assumersi crescenti responsabilità nella risposta a vecchie e nuove emergenze sociali. Non a caso, i primi segnali del cambiamento cominciano ad avvertirsi nella seconda metà degli anni Settanta, con l'emergere della crisi economica e del ridimensionamento dello Stato, sempre meno capace di porsi come interlocutore unico dei bisogni della cittadinanza. Nei decenni successivi, il declino della partitocrazia, da una parte, e la progressiva "laicizzazione" di una parte consistente della società italiana dall'altra, contribuiscono ulteriormente a creare le condizioni per lo sviluppo di nuove forme di mobilitazione della società civile. E parallelamente, mentre perdono efficacia le modalità tradizionali di risposta ai bisogni sviluppate nel dopoguerra, basate sulla centralità dello Stato e sull'intervento accessorio di attori non statali, ma a loro modo "istituzionali", si assiste all'emergere di nuovi bisogni, che faticano ad essere intercettati. Si sviluppa così una nuova "domanda" di interventi che, in un clima più favorevole alle iniziative dal basso, finisce per stimolare la nascita di nuove forme di "offerta" dei servizi (Ranci, 1999).

Si apre così, a partire dagli anni Ottanta, ma ancor più negli anni Novanta, una fase di rapido sviluppo del Terzo settore, sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista qualitativo. E, come abbiamo visto, la nascita di un numero crescente di iniziative

variamente riferibili al mondo dell'associazionismo e del volontariato si accompagna al riconoscimento di queste realtà come potenziali forme di risposta ai bisogni sociali emergenti. Emerge dunque la necessità di dare forma a questo riconoscimento e si apre così, a partire dagli anni Novanta, una fase di ridefinizione legislativa di quelle realtà, tesa a chiarirne l'organizzazione e il funzionamento. Il primo provvedimento in questo senso è rappresentato dalla legge quadro sul volontariato del 1991, con cui si riconosce il lavoro volontario organizzato, ammettendo la possibilità, per le organizzazioni di volontariato, di ricorrere al lavoro dipendente⁹. Dello stesso anno è la legge sulle cooperative sociali, che disciplina l'applicazione della normative sulle cooperative alle realtà di Terzo settore, in particolare ammettendo la possibilità che l'obiettivo non sia l'interesse dei soci ma di soggetti esterni alla cooperative. La nuova legislazione differenzia dunque le cooperative sociali di Tipo A, finalizzate all'erogazione di servizi sociali, sanitari ed educative a soggetti terzi, e le cooperative di Tipo B, il cui scopo è l'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti svantaggiati¹⁰. Al 1997 risale invece la disciplina del trattamento fiscale di quelle vengono ad essere definire "Organizzazioni non lucrative di utilità sociale" (ONLUS). Si tratta di una nuova categoria di diritto tributario cui fanno riferimento tutte le associazioni, con o senza personalità giuridica, i comitati, le fondazioni e le cooperative che possano dimostrare di perseguire scopi sociali meritevoli di tutela¹¹. Nel 1999 la regolamentazione delle fondazioni bancarie, che ha imposto loro il perseguimento esclusivo di scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico ha ulteriormente contribuito allo sviluppo del Terzo settore, riconoscendo in modo sempre più netto il contributo del private alla costruzione del bene pubblico¹². Successivamente, la legislazione ha provveduto alla definizione di una nuova categoria, quella delle associazioni di promozione sociale, raggruppando sotto questa etichetta tutte quelle organizzazioni senza scopo di lucro il cui scopo sia il perseguimento dell'utilità sociale a favore degli associati o di terzi-

⁹ Legge 11 agosto 1991, n. 266, Legge-quadro sul volontariato.

¹⁰ Legge 8 novembre 1991 n. 381 sulla disciplina delle cooperative sociali.

¹¹ Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, sul riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Legge Zamagni).

¹² Legge 23 dicembre 1998, n. 461, Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'art. 11, comma 1, del Decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria; Decreto Legislativo 17 maggio 1999, n. 153.

escludendo così quelle forme associative, quali i partiti e i sindacati, finalizzati alla tutela degli interessi economici degli associati.

Questa vasta azione normativa, pur frammentata e ampiamente criticata, ha però posto le basi per la creazione di quel modello integrato fra pubblico e privato che la già citata legge 328/2000 mirava a realizzare. Gli effetti che tale sistema ha prodotto sullo sviluppo del Terzo settore, sia in termini qualitativi, sia in termini quantitativi, sono vari e variamente interpretati. In questa fase ci limitiamo tuttavia a sottolineare l'importanza che questo quadro normativo ha avuto nel creare le condizioni per lo sviluppo dell'esperienza sussidiaria nel contesto lombardo. Non solo, infatti, l'attribuzione di nuove competenze alle Regioni ha fatto dei governi regionali attori sempre più centrali nello sviluppo delle politiche sociali, ma, ponendo le basi per la creazione di sistemi integrati di collaborazione fra pubblico e private, li ha resi attori pivotali nell'implementazione del principio di sussidiarietà, non solo in senso verticale ma anche orizzontale.

3.3 L'amministrazione del governo lombardo: più di tre lustri di storia politica

3.3.1 Il contesto politico

L'esperienza sussidiaria lombarda non potrebbe essere compresa senza considerare l'eccezionalità della continuità di governo che ha caratterizzato l'amministrazione regionale a partire dal 1995. Risale infatti a quell'anno l'inizio del primo mandato di Roberto Formigoni, candidato di Forza Italia e appoggiato da Forza Italia-Popolo popolare, Alleanza nazionale, CCD e Pensionati del Sole. Formigoni raccoglie infatti il 41,58% dei consensi (pari a 2.200.921 voti). Nel 2000 si ripresenta alle elezioni regionali, che per la prima volta, secondo il dettato del nuovo art. 122 della Costituzione, riformato nel 1999, prevedono l'elezione diretta del presidente. Con l'appoggio di un'ampia coalizione, che comprende Forza Italia, Lega Nord, Alleanza nazionale, CDU, CCD, Partito dei pensionati, Partito socialista-socialdemocratico e Liberal-Sgarbi, Formigoni vince con il 62,37% dei voti (3.355.803). Un risultato simile esce dalle urne nel 2005, quando Formigoni si presenta alla guida di una coalizione

composta da Forza Italia, Lega Nord, Alleanza nazionale, UDC, Nuovo PSI e Polo laico e vince al primo turno con il 53,86% dei voti (2.841.883) contro il candidato del centro-sinistra, Riccardo Sarfatti, fermo al 43,17%. La candidatura alle elezioni del 2010 è contestata da più parti per una presunta violazione della legge n. 165/2004, che stabilisce la non immediata rieleggibilità del presidente eletto a suffragio universale allo scadere del secondo mandato. Tuttavia, il TAR ritiene la candidatura legittima¹³. Con una coalizione ristretta, composta solo da Popolo della Libertà, Lega Nord e La Destra, Formigoni vince al primo turno con il 56,11% dei voti (2.704.364) sul candidato della coalizione di centro-sinistra Filippo Penati¹⁴.

I quattro mandati di Roberto Formigoni rappresentano dunque un caso raro di continuità politica che, al di là della valutazioni circa l'opportunità del ricambio, hanno comunque consentito lo sviluppo di un modello di governo, condivisibile o meno, ma certamente originale.

3.3.2 L'inquadramento culturale di una scelta politica

Una delle peculiarità del modello sussidiario lombardo è certamente rappresentata dalla vasta riflessione teorica che, nel corso degli anni, ha accompagnato la prassi politica, coinvolgendo direttamente il governo e l'amministrazione regionale¹⁵. Gli enti del sistema regionale si sono infatti fatti carico di promuovere numerosi studi ed iniziative, allo scopo di individuare e chiarire il quadro teorico entro cui l'implementazione del

¹³ Il Ministro per gli Affari Regionali Fitto giustificò la legittimità della candidatura con il fatto che la legge 165/2004 non è stata recepita dall'ordinamento regionale lombardo.

¹⁴ Per un approfondimento si veda l'analisi della campagna elettorale e dei risultati proposta da Mazzoleni (2010).

¹⁵ Un'interessante esperienza di riflessione sul tema dell'implementazione del principio di sussidiarietà è, ad esempio, il Progetto contestualizzazione, partito nel 2006. Si tratta di un percorso di definizione e sistematizzazione teorica dell'esperienza sussidiaria, che ha coinvolto tutta la dirigenza apicale della Giunta regionale, attraverso un processo di accompagnamento formativo sviluppato da IREF-Scuola Superiore di Alta Amministrazione, in connessione con IReR e la Fondazione per la Sussidiarietà. Il percorso si è sviluppato attraverso incontri e *focus group*, nonché seminari residenziali annuali di condivisione dei risultati. Scopo dichiarato dell'iniziativa è stato "favorire una riflessione approfondita sul tema della realizzazione della sussidiarietà in Lombardia, la continuità e lo sviluppo dei percorsi di policy (innescando anche logiche di implementazione e miglioramento) e la diffusione della conoscenza sul modello sussidiario lombardo, attraverso la rilettura delle esperienze innovative (realizzate e in corso), grazie al supporto della ricerca, di testimonianze esterne e della messa a sistema del patrimonio di conoscenze a disposizione" (IReR - IREF, 2008: 11). Il percorso ha portato alla pubblicazione di una collana di "Quaderni Ricerca Formazione" che raccolgono i risultati dei seminari annuali (<http://www.irer.it/pubblicazioni/collane/quaderniricform>).

principio di sussidiarietà potesse svolgersi. Questo processo ha spesso coinvolto studiosi e centri di ricerca afferenti alle università lombarde. Un ruolo fondamentale di stimolo e coordinamento del dibattito è stato poi svolto dall'Istituto regionale di ricerca IReR, controllato dalla Regione e confluito nel 2010 nel sistema regionale, attraverso la creazione di Éupolis Lombardia, organismo cui fanno capo le funzioni di formazione, ricerca e raccolta dati e analisi statistica in capo a Regione Lombardia¹⁶.

La letteratura prodotta dalla riflessione teorica sviluppata negli anni grazie a questi canali permette di tracciare un quadro dell'approccio sussidiario adottato dal governo lombardo e di rintracciarne i riferimenti culturali. Rispetto a quest'ultimo aspetto, due sembrano essere le influenze culturali che hanno maggiormente condizionato la definizione della "sussidiarietà lombarda": da una parte, la dottrina sociale della Chiesa così come sviluppata all'interno del Movimento di Comunione e Liberazione (CL), da una parte, e il *New Public Management* dall'altra.

Il Movimento di Comunione e Liberazione è un movimento ecclesiale cattolico fondato da Don Luigi Giussani, di cui Roberto Formigoni, così come altri esponenti delle sue giunte, fa parte in modo attivo. Cruciale nel pensiero sviluppato dal movimento è la centralità dell'"avvenimento cristiano", vissuto nella comunione, come condizione per la liberazione dell'uomo. Nell'ottica di una fede che deve essere vissuta nel quotidiano, il movimento vede nella partecipazione alla vita politica e sociale una forma di espressione dell'umanità della persona. Si tratta di umanità fondata sull'"esperienza elementare", ovvero sull'insieme di esigenze ed evidenze strutturali che costituiscono – per usare il linguaggio biblico – il "cuore" di ogni uomo" (Brugnoli e Vittadini, 2008: 21). È dunque questo "cuore" che accomuna l'esperienza degli uomini e ciò che risponde ad esso non può che essere ragionevole. In questo senso, i desideri che guidano l'uomo nella ricerca della piena realizzazione del "cuore" assumono anch'essi un'intrinseca ragionevolezza e la loro condivisione nell'incontro fra le persone diventa la condizione per il raggiungimento del bene comune.

Proprio in questa prospettiva il movimento di CL ha dunque sviluppato una vasta elaborazione teorica sui temi legati al ruolo dello Stato e al *welfare state*. In particolare,

¹⁶ All'attività di IReR prima e di Éupolis Lombardia poi si devono anche diverse iniziative volte al confronto con la comunità scientifica italiana e straniera, nonché tentativi di comparazione del modello lombardo con realtà straniere. Fra questi spiccano in particolare il coinvolgimento di esperti esterni alla redazione dei Rapporti di fine legislatura 2005 e 2010, che ha portato

autorevoli esponenti di CL costituiscono l'anima della Fondazione per la sussidiarietà, "un gruppo di accademici ed esponenti del mondo culturale e imprenditoriale, come luogo di ricerca, formazione e divulgazione intorno ai temi culturali, sociali ed economici, con riferimento al principio di sussidiarietà"¹⁷. All'attività della Fondazione si devono numerosi contributi allo sviluppo del principio di sussidiarietà, che in alcuni casi fanno diretto riferimento all'esperienza lombarda. La comunità scientifica che si riconosce nella Fondazione è inoltre spesso coinvolta in iniziative di studio o ricerca promosse da Regione Lombardia e diversi sono i progetti comuni sviluppati dal sistema regionale in collaborazione con la Fondazione¹⁸.

Proprio la riflessione del Movimento CL – e della Fondazione per la Sussidiarietà in particolare – ha giocato un ruolo cruciale nella diffusione del principio di sussidiarietà e nello sviluppo del dibattito politico e accademico su questo tema. Esso ha infatti sviluppato un'elaborata critica dell'interventismo dello stato nelle politiche sociali. In quest'ottica, esso costituisce dunque un ostacolo alla società civile, impedendone la piena realizzazione. Si sottolinea invece l'importanza della valorizzazione del Terzo settore e della famiglia, quali sedi privilegiate di risposta ai bisogni, in cui lo Stato non deve intervenire (Marotta, 2011).

Il retroterra culturale su cui si fonda l'esperienza lombarda ha però anche una componente "laica" fondamentale costituita dal richiamo alla corrente del *New Public Management*. Diffusosi negli anni Ottanta a partire dalla critica delle inefficienze generate dal modello burocratico delle amministrazioni pubbliche, questo approccio alle politiche propone l'adozione di modelli di gestione tipici del settore privato al settore pubblico. Ciò comporta l'adozione di un approccio manageriale, basato su logiche di mercato e quindi sullo sviluppo di un sistema competitivo di operatori, fra i quali il cittadino/cliente possa scegliere il servizio migliore.

¹⁷ Dalla presentazione della Fondazione sul sito www.sussidiarieta.org. È qui possibile avere una panoramica delle attività e iniziative promosse dalla Fondazione, fra queste spiccano diverse pubblicazioni, fra cui il quotidiano online www.sussidiario.net e il mensile Atlantide.

¹⁸ Fra queste citiamo ad esempio la ricerca curata da Alberto Brugnoli e Giorgio Vittadini (Brugnoli and Vittadini, 2008), nata dalla collaborazione fra L'istituto regionale di ricerca IReR e dalla Fondazione per la Sussidiarietà. La Regione Lombardia è invece fra i promotori EuroMediterranean School - Scuola EuroMediterranea promossa dalla Fondazione a partire dal 2006 per la promozione dell'imprenditorialità. Vedi anche nota 15.

È da questo quadro teorico che la riflessione sussidiaria in chiave lombarda trae la propria teoria economica di riferimento, rappresentata dalla teoria dei quasi-mercati. In questa prospettiva, l'uscita dalla logica statalista è possibile attraverso una trasformazione del sistema di gestione dei servizi pubblici e di *welfare*. Il quasi-mercato si configura infatti come un mercato caratterizzato dalla competizione fra diversi erogatori. Tuttavia, esso si differenzia dai mercati tradizionali per il fatto che lo Stato (o più generalmente le risorse pubbliche) contribuiscono al pagamento dei servizi erogati, attraverso *voucher*, ovvero titoli d'acquisto spendibili presso gli erogatori accreditati (Le Grand, 1990; Le Grand and Bartlett, 1993). Dal lato della domanda, dunque, gli utenti hanno la possibilità di scegliere fra diversi erogatori, ma il loro potere d'acquisto non dipende unicamente dalle risorse private, bensì anche dal finanziamento pubblico. Dal lato dell'offerta, l'erogazione del servizio è regolata dallo Stato, attraverso il sistema di accreditamento. Lo Stato gioca dunque un duplice ruolo: quello di principale finanziatore dei servizi (attraverso l'acquisto sottoforma di *voucher*) e quello di garante della loro qualità (attraverso il sistema di regolazione e accreditamento). È in questo senso che la logica dei quasi-mercati risulta coerente con l'applicazione del principio di sussidiarietà: essa permette infatti agli individui di scegliere liberamente e responsabilmente il proprio "destino", ma allo stesso tempo affida all'autorità un ruolo di garanzia¹⁹ (Brugnoli and Vittadini, 2008).

Dall'unione di queste tradizioni culturali nasce una peculiare visione del ruolo del governo regionale e del tipo di azione che esso deve esercitare al fine di rendere possibile l'effettiva implementazione di una "governance sussidiaria". L'esperienza lombarda delinea così modalità originali di declinazione del principio, che combinano, da una parte, un'intrinseca fiducia nelle capacità degli uomini di mobilitarsi, anche associandosi, per il raggiungimento dei loro "desideri", e, dall'altra, la convinzione che tale desiderio possa esprimersi solo in presenza di un sistema concorrenziale in cui i cittadini possano esercitare ampia scelta nella definizione dei propri percorsi di vita.

¹⁹ Brugnoli e Vittadini sottolineano, del resto, che i "quasi-mercati [...] non rappresentano un modello di riferimento stabilito, quanto uno strumento euristico ed ermeneutico" (Brugnoli and Vittadini, 2008: 30). Ciò a significare che il ricorso a questo quadro teorico non nasce, come per l'adesione al principio di sussidiarietà, da regioni valoriali, quanto piuttosto dalla convinzione che essi rappresentino delle modalità efficaci di implementazione del principio stesso.

3.4 Le politiche sussidiarie in Lombardia

Lo sviluppo di quello che a posteriori chiamiamo “modello lombardo” appare in realtà come un processo di progressiva presa di coscienza delle modalità di attuazione di un principio la cui stessa definizione va chiarendosi gradualmente nel corso dei processi volti alla sua implementazione. Per questo, a detta degli stessi “addetti ai lavori” che a questo percorso hanno preso parte, la costruzione del modello si presenta come percorso aperto, sempre soggetto a ridefinizione e cambiamento. Ricostruire il processo di sviluppo di quelle politiche che più dichiaratamente si sono ispirate al principio di sussidiarietà significa dunque, in qualche modo, ripercorrere il processo di definizione della sussidiarietà lombarda. Un percorso culminato, a livello formale, nel 2008, con l’inclusione del principio di sussidiarietà fra i “principi generali” che guidano l’azione regionale²⁰.

Seguendo l’ordine cronologico degli eventi, ci sembra di poter individuare quattro fasi, più o meno coincidenti con i quattro mandati di Formigoni, che corrispondono, a nostro parere, a quattro momenti dell’evoluzione dell’approccio sussidiario nell’esperienza lombarda²¹. La prima legislatura è stata caratterizzata dagli interventi in materia di sanità, che hanno portato alla definizione di un sistema di gestione peculiare e inedito rispetto alle altre realtà regionali. La Legge regionale 31 del 1997, dal titolo “Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali” ha infatti introdotto il criterio di separazione tra i soggetti acquirenti (le ASL), che garantiscono il mantenimento dei livelli di assistenza definiti dal sistema di programmazione e controllo regionale e nazionale (art. 2, comma 3) e i soggetti erogatori, le Aziende Ospedaliere, che erogano prestazioni sanitarie di secondo livello e specialistiche. Chiaro in questo intervento è il tentativo di delineare un modello di quasi-mercato che

²⁰ Articolo 3 dello Statuto d’autonomia della Lombardia (approvato il 14 maggio 2008): “1. La Regione riconosce e promuove il ruolo delle autonomie locali e funzionali e ispira la sua azione legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà. 2. La Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, riconosce e favorisce l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi, garantendo il loro apporto nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici, con le modalità stabilite dalla legge regionale. 3. La Regione pone a fondamento della propria attività di governo il principio della leale collaborazione con lo Stato, con gli enti locali e con le autonomie funzionali e sociali”.

²¹ Quella che segue non rappresenta una descrizione esaustiva dei provvedimenti in materia sociale attuati da Regione Lombardia, né una elencazione di tutti gli interventi legislativi che fanno esplicito riferimento al principio di sussidiarietà. Si tratta piuttosto di interventi che, a nostro parere, sembrano più di altri far riferimento al principio, nelle sue diverse articolazioni. Cfr. Brugnoli (2011).

garantisca la libera scelta dei cittadini fra diversi operatori accreditati – pubblici e privati – e favorisca un regime concorrenziale tale da promuovere efficienza.

La seconda fase di apre già sul finire del primo mandato, con l’approvazione della Legge regionale 23/99 sull’associazionismo familiare, che riconosce il primato della famiglia (singola e – soprattutto – associata) come soggetto di cura, individua le transizioni familiari come momenti cruciali intorno ai quali organizzare gli interventi di *welfare*. Essa stabilisce inoltre l’impegno della Regione a finanziare progetti servizi innovativi per la prima infanzia realizzati primariamente da associazioni familiari²². Segue, nel 2000, con la Legge regionale 1/2000, l’introduzione del cosiddetto “Buono scuola”, volto a favorire la libertà di scelta educativa delle famiglie²³. Nel 2001 inizia invece il processo di accreditamento degli operatori in materia di politiche sociali, connesso all’implementazione della nuova legge 328/2000. Con decreto della Giunta si procede all’insieme di provvedimenti di riordino del comparto socio sanitario individuando i criteri per l’accreditamento per le diverse tipologie di servizi e una nuova modalità di rimborso calcolata sul carico di cura degli assistiti nelle Residenze Sanitarie Assistenziali. È in questa fase che l’avvio dei Piani di zona vede anche lo sviluppo dei titoli sociali: i buoni prima e i *voucher* poi. Al 2001 risale l’introduzione dei Buoni socio-sanitari, ovvero assegni di cura rivolti agli anziani non auto-sufficienti e volti a garantire un sostegno finanziario tale da evitare l’istituzionalizzazione in RSA. Segue, nel 2003, l’introduzione del *voucher* socio-sanitario, rivolto allo stesso target, ma finalizzato all’acquisto di servizi socio-sanitari presso operatori accreditati. Si sviluppa così il sistema ADI (Assistenza domiciliare integrata), gestita dalle ASL attraverso i medici di famiglia.

La terza fase è invece caratterizzata dalla legge di riforma del mercato del lavoro (l.r. 22/2006) che mira alla costruzione di una rete di servizi offerti da operatori pubblici o privati accreditati o autorizzati, finalizzata a dare impulso alla qualità, alla regolarità, alla sicurezza e alla stabilità del lavoro. Ispirata ai principi di concertazione, sussidiarietà e leale collaborazione tra enti locali, autonomie funzionali e parti sociali, la legge promuove misure di sostegno alle imprese che incrementano l’occupazione sul territorio regionale, ma prevede anche sistemi per

²² Per una trattazione più completa dei contenuti della Legge regionale 23/99 si rimanda al Capitolo 5.

²³ Per l’analisi di questo schema si rimanda al Capitolo 4.

incoraggiare l'avvio di nuove attività imprenditoriali, da parte di donne, giovani e soggetti svantaggiati. Nella stessa fase si inserisce poi la legge di riforma del sistema educativo di istruzione e formazione (l.r. 19/2007), che regola, in un quadro unitario, il sistema di gestione del sistema scolastico regionale, in attuazione delle nuove competenze costituzionali. È in questa fase che viene creata la cosiddetta Dote scuola, volta a raccogliere, in un unico strumento, le diverse forme di erogazione rivolte agli studenti (compreso il Buono scuola). Nel 2008 viene invece emanata la legge regionale 3/2008 sul "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario" (l.r. 3/2008). Essa sistematizza le riforme avvenute in ambito sociale e socio sanitario negli anni precedenti, mettendo a regime ed estendendo a tutto il territorio regionale le esperienze e le innovazioni avviate anche a livello locale.

La quarta fase è invece rappresentata dall'ultimo mandato di Roberto Formigoni. Essa è caratterizzata dalla volontà di giungere ad un'integrazione dei diversi ambiti di policy, sia in termini di regolazione, sia in termini di strumenti. Questa volontà si è materializzata nell'avvio di un processo di ridefinizione del *welfare* lombardo attualmente in corso e, soprattutto, nell'introduzione di un nuovo strumento di *means test*, da utilizzare nella definizione dei criteri per l'accesso ai servizi. Si tratta del cosiddetto "Fattore famiglia", ovvero un indicatore reddituale che, considerando redditi e situazione familiare, dovrà servire ad individuare le situazioni di maggiore bisogno, venendo incontro alle esigenze delle famiglie²⁴.

Non rientra fra i nostri scopi valutare l'implementazione di queste disposizioni e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi "sussidiari" ad essi associati²⁵. Rimanendo al livello della loro formulazione, tuttavia, ci sembra di individuare in questi provvedimenti quattro fasi di maturazione dell'approccio sussidiario. Nella prima fase, l'accento sembra essere posto su obiettivi di efficienza, più vicini al modello dei quasi-mercati e meno legati alla logica sussidiaria di stampo cattolico. È nella seconda fase, invece, che l'accento è posto sulla libertà di scelta, riferibile alla logica dei quasi-mercati, si accompagna più esplicitamente al tentativo di favorire la partecipazione e lo sviluppo

²⁴ L. r. 27 febbraio 2012 n. 2 , Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 12 marzo 2008, n. 3 e 13 febbraio 2003, n. 1.

²⁵ Per una valutazione delle politiche sociali (con l'esclusione dell'ambito sanitario e dell'istruzione) si rimanda alle analisi svolte a conclusione della legislatura 2000-2005 e 2005-2010, a cura di Cristiano Gori (2005; 2011).

del privato sociale, non solo in conseguenza dell'avvio dei Piani di zona, sulla base delle disposizioni della L. 328/2000, ma anche attraverso il lancio di iniziative innovative quali quelle promosse dalla l.r. 23/1999. La terza, invece, appare come la fase della "riorganizzazione" delle politiche e dei primi tentativi di integrazione. La creazione del sistema dotale nell'ambito dell'istruzione rappresenta forse il migliore esempio di questa volontà di sistematizzazione, che riguarda non solo l'inquadramento normative, ma anche la definizione di modalità comuni applicabili ai diversi ambiti di policy. La dote e il *voucher* diventano così l'espressione di quello spostamento del finanziamento "dall'offerta alla domanda" che dovrebbe concretizzare la responsabilizzazione dei cittadini nel costruire la risposta ai propri bisogni. Infine, la quarta fase sembra voler proseguire quest'opera di integrazione, estesa anche alla definizione di criteri uniformi per l'attivazione di quella che abbiamo chiamato "sussidiarietà prescrittiva", ovvero quell'area di intervento in cui il pubblico deve necessariamente attivarsi.

Va detto che questa esposizione mette in secondo piano i pure numerosi momenti di interruzione, rallentamento, ridefinizione, adattamento dell'evoluzione dell'approccio sussidiario lombardo. Al di là della "bontà" dell'impostazione delle *policy*, del resto, la stessa struttura amministrativa con cui il processo di innovazione si è misurato non era strutturalmente e culturalmente preparata alle implicazioni organizzative e procedurali del cambiamento. Questi elementi di *path dependence* hanno comportato in molti casi un netto ridimensionamento del carattere innovativo degli interventi legislativi nella fase di implementazione (Brugnoli, 2011). Inoltre, come la letteratura ha sottolineato, in fase di implementazione la Regione ha spesso assunto un'azione direttiva tanto forte da determinare, nei fatti, una vera e propria ri-centralizzazione delle competenze, a scapito non solo delle competenze dei distretti e dei Comuni – e quindi della sussidiarietà verticale – ma anche degli attori privati, soprattutto di Terzo settore – centrali nello sviluppo della sussidiarietà orizzontale. La loro partecipazione alla programmazione degli interventi è infatti possibile solo laddove il livello decisionale sia sufficientemente prossimo: la Regione e i suoi enti strumentali sono infatti troppo "lontani" – in termini fisici e a livello di pratiche – per poter raccogliere direttamente i fermenti e le potenzialità delle realtà locali (Ranci Ortigosa e Ghetti, 2011).

Per questo motivo, quando parliamo di “modello” lombardo non intendiamo tanto indicare la compiutezza di una esperienza di *policy*, quanto piuttosto un tentativo di innovazione caratterizzato, a livello di elaborazione, dal richiamo ad un quadro teorico e valoriale anch'esso in costante rielaborazione (Colombo, 2008). In questo senso, qualunque sia la valutazione che si voglia dare ad essa, l'esperienza lombarda degli anni Novanta ha avuto un carattere pionieristico rispetto all'implementazione di quel principio di sussidiarietà spesso evocato a livello nazionale, ma raramente attuato. Prova ne sia il fatto che alcune delle principali innovazioni introdotte sono state oggetto di contenzioso con il Governo nazionale ed hanno dato luogo ad importanti ricorsi presso la Corte Costituzionale²⁶.

3.4 I cardini del modello

La riflessione teorica che ha accompagnato la definizione del modello sussidiario lombardo ha permesso di sviluppare, sulla base dell'esperienza di *policy*, un quadro di riferimento che coniuga l'adesione valoriale al principio di sussidiarietà e i principi di funzionamento dei quasi-mercati (Bifulco, 2011). Mentre quest'ultimo indirizza la riflessione verso la creazione di un sistema concorrenziale, finalizzato all'efficienza economica, l'approccio sussidiario ne ridefinisce la logica in un'ottica politica. Il modello sussidiario non punta infatti alla mera riorganizzazione del sistema, ma alla istituzionalizzazione di un primato politico: quello della società civile. Lo Stato è dunque chiamato ad organizzarsi in funzione di essa. Il coinvolgimento della società civile è infatti condizione della costruzione dell'interesse generale, e non, come un approccio liberale suggerirebbe, forma di sostituzione dell'intervento dello Stato, liberato dalla responsabilità di farsi carico del benessere collettivo.

Tre, in particolare, sono i cardini che caratterizzano il modello lombardo così definito: 1) il pluralismo dell'offerta; 2) la libertà di scelta; 3) la sussidiarietà fiscale. Essi sono presentati come gli obiettivi che una *governance* sussidiaria deve perseguire per potersi

²⁶ Si rimanda al Cap. 4 la trattazione di uno di questi ricorsi, in materia di Buono scuola.

dire tale. A ciascuno di essi sono associati gli strumenti e le modalità attraverso le quali è possibile perseguirli²⁷.

Per pluralismo dell'offerta si intende la necessità di garantire la concorrenza in un sistema a prevalente finanziamento pubblico. La sua realizzazione richiede il ricorso a due modalità d'azione: la separazione fra erogatori e programmatori e la separazione fra proprietà e gestione dei servizi. Il primo strumento permette di lasciare al privato l'erogazione dei servizi, garantendone però la qualità attraverso l'opera di programmazione e monitoraggio attuata dall'autorità pubblica. Il secondo strumento fa invece riferimento a quelle realtà in cui il pubblico detiene la proprietà di una struttura di erogazione di servizi, ma ne demanda la gestione ai privati. È questo il caso, ad esempio, delle fondazioni ospedaliere, che si occupano, senza scopi di lucro, della gestione di strutture ospedaliere pubbliche, agendo come organismi autonomi e quindi con condizionati dalle logiche politiche, quanto piuttosto impegnati nel garantire flessibilità, efficienza ed economicità del servizio²⁸.

Connesso al pluralismo dell'offerta è l'obiettivo di garantire la libertà di scelta degli utenti/cittadini. Due sono gli strumenti messi in campo per la sua realizzazione: da una parte gli interventi volti a favorire l'accesso ai servizi offerti dalla pluralità di operatori sopra descritta, attraverso il trasferimento di risorse economiche e informative, dall'altra l'avvio del processo di accreditamento degli operatori e la valutazione delle politiche. Si tratta dunque di un obiettivo che rimanda sia alla necessità di garantire l'esercizio di questa libertà, attraverso la promozione di una rete di offerta plurale, sia alla responsabilizzazione dei cittadini che ad essa deve essere collegata. Libertà e responsabilità diventano così elementi i caratteri di fondo di scelte effettivamente sussidiarie. L'accREDITamento è lo strumento che permette al pubblico di esercitare la propria funzione di garante dell'interesse collettivo. Esso individua infatti i requisiti richiesti agli erogatori per poter far parte della rete di servizi i cittadini possono far ricorso utilizzando le forme di finanziamento pubblico (dal rimborso in ambito

²⁷ Nella descrizione dei "cardini del modello sussidiario lombardo" seguiamo lo schema proposto da Brugnoli e Vittadini (2008: 29-39).

²⁸ In Lombardia, la creazione di queste realtà è stata avviata con il Piano Socio-Sanitario 2002-2004 e poi ulteriormente disciplinata dalla l.r. 3/2003. La fondazione in partecipazione rappresenta un istituto senza scopo di lucro, al quale si può aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi. Ad esempio la legge 8 novembre 2000, n. 328 ha previsto il riordinamento definitivo delle IPAB disponendone la trasformazione in Fondazioni di partecipazione.

sanitario, alla dote nel settore del diritto allo studio). In ambito sanitario, ad esempio, si è operato un accreditamento *ex-ante* preliminare delle strutture, per verificare la loro rispondenza ai requisiti fissati centralmente. A ciò si è aggiunta la valutazione affidata ad un attore esterno come la *Joint Commission International*, agenzia che accredita la maggior parte delle strutture sanitarie statunitensi, molti dei cui standard di qualità sono stati adottati da parte di ospedali e ASL. La valutazione è stata concepita come strumento complementare all'accreditamento, consentendo la verifica nel tempo dei processi di miglioramento²⁹.

Terzo principio fondamentale del modello di *governance* lombarda è della “sussidiarietà fiscale”, attuato attraverso l'utilizzo delle risorse pubbliche per premiare e regolare la domanda e l'offerta dei servizi. Tale regolazione può avvenire in diversi modi: tramite distribuzione diretta o indiretta di risorse oppure tramite l'esenzione dal prelievo fiscale o una sua riduzione. In assenza di un autentico federalismo fiscale, le politiche regionali in Italia per il momento hanno agito soprattutto sul versante della distribuzione di risorse, nella forma di buoni, *voucher* e doti. Non sono mancate tuttavia anche alcune esperienze di deduzioni e delle detrazioni fiscali, anche se marginali. Il primo tipo di intervento si basa sul passaggio da un sistema di finanziamento dell'offerta ad un sistema di finanziamento della domanda. La logica seguita è quella dei quasi-mercati, secondo cui “i soldi seguono la scelta” e si realizza nella previsione di strumenti di finanziamento innovativi, quali i *voucher* e le doti. Il *voucher* è un titolo d'acquisto messo a disposizione dell'utente, che può utilizzarlo presso erogatori accreditati. La dote ne rappresenta un'evoluzione ulteriore, in quanto somma sia i trasferimenti in denaro, sia i titoli d'acquisto allo scopo di fornire al beneficiario le risorse e gli strumenti atti ad esercitare in modo ancor più libero le proprie scelte. Questo strumento presenta infatti tre caratteristiche distintive: l'essere assegnato in anticipo rispetto al momento della fruizione del servizio, l'aver come scopo l'*empowerment* della persona, più che la risposta ad un bisogno contingente e l'essere rivolta al nucleo familiare più che alla singola persona. Nella logica della dote, infatti, le relazioni determinano la

²⁹ Sia il tema dell'accreditamento che quello della valutazione sono oggetto di polemica. Da una parte, infatti, il sistema di accreditamento ha avuto in alcuni contesti l'effetto perverso di creare vere e proprie situazioni di monopolio, laddove pochi operatori sono stati in grado di adeguarsi ai requisiti. Inoltre, la chiusura dell'accreditamento in diversi settori ha sostanzialmente ridotto lo sviluppo di un sistema concorrenziale efficiente. Anche i criteri di valutazione nelle diverse aree sono stati oggetto di critica.

capacità di risposta ai bisogni e sono dunque da considerarsi come parte del bagaglio che la dote mira a sviluppare³⁰. Accanto a questi interventi di sostegno sul fronte della domanda, sul fronte degli erogatori di offerta si è anche intervenuto con lo strumento di detrazioni fiscali mirate, che hanno concretamente liberato risorse economiche poi reimpiegate nel miglioramento dei servizi³¹.

3.6 La governance sussidiaria: la sussidiarietà “dall’alto”?

Abbiamo ricostruito il processo di sviluppo dell’esperienza lombarda in termini di “modello sussidiario”, mostrando gli obiettivi e gli strumenti che dal processo di analisi di questa esperienza sono stati individuati quali cardini dell’applicazione del principio di sussidiarietà in Lombardia. Proprio la definizione di questi obiettivi ci sembra richiamare il quesito di fondo della nostra ricerca, ovvero il ruolo dell’autorità (o del pubblico, o dello Stato) nell’innescare processi sussidiari dal basso, come condizione stessa per la creazione di una *governance* sussidiaria. Nell’esperienza lombarda, infatti, i tre cardini – pluralità dell’offerta, libertà di scelta e sussidiarietà fiscale – ci sembrano poter essere letti come altrettanti “obiettivi intermedi” finalizzati alla promozione di una logica sussidiaria che infonda non solo l’azione di governo ma, in una logica di *governance*, l’ordinamento della società nelle sue diverse componenti. Da una parte, la promozione della pluralità dell’offerta rimanda infatti all’attivazione della società civile nella risposta ai bisogni. Dall’altra, la libertà di scelta diventa fonte di responsabilizzazione delle persone nella definizione dei propri percorsi di vita, promuovendo così forme d’azione sussidiaria che permettono alle persone di riappropriarsi del proprio destino e sfuggire alla standardizzazione dei percorsi insita nell’intervento statale. Peraltro, non ci sembra una forzatura dire che vi sia, nell’approccio lombardo, un implicito riconoscimento della superiorità di quelle scelte che portano il cittadino a servirsi di quegli erogatori più prossimi, fisicamente ed

³⁰ Il sistema dotale è stato impiegato su diversi fronti, dall’istruzione, alla sanità ai servizi socio-assistenziali: a marzo 2012 si contano infatti ben 39 diverse tipologie di “dote”, da quelle rivolte agli studenti, a quelle per l’assistenza. Tuttavia, il proliferare di questo strumento, spesso a scapito di una sua coerente formulazione, rappresenta una contraddizione rispetto agli obiettivi di integrazione degli interventi perseguita dal governo regionale. È dunque in atto un processo di ripensamento degli interventi, finalizzato a sistematizzare il sistema dotale in una prospettiva unitaria.,

³¹ Ad esempio, la l.r. 27/2001 ha previsto l’esenzione fiscale ai fini IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) e delle tasse automobilistiche regionali per le Onlus operanti in regione.

idealmente. La libertà di scelta gioca dunque, in questo senso, un ruolo ulteriore nella promozione dello sviluppo di forme sussidiarie di risposta al bisogno. Infine, il ricorso alla sussidiarietà fiscale diventa forma di promozione della sussidiarietà laddove permette l'effettivo *empowerment* della scelta, attraverso il trasferimento di risorse finalizzate al suo esercizio.

Gli strumenti individuati dal modello per il raggiungimento dei tre obiettivi – separazione fra erogatori e programmatori e fra proprietà e gestione, accreditamento e valutazione e introduzione di forme di sussidiarietà fiscale attraverso il ricorso a *voucher*, doti ed esenzioni – ci sembrano dunque rappresentare le modalità individuate dal modello lombardo per realizzare quell'azione “generatrice di sussidiarietà” che è connaturata alla creazione di una *governance* sussidiaria. Tuttavia, questo quadro teorico non ci sembra esaurire la nostra domanda. Da una parte, infatti, se è vero che la separazione fra erogatori e programmatori e fra proprietà e gestione rappresentano forme di organizzazione della pluralità, è anche vero che esse non costituiscono automaticamente, per sé, un elemento propulsivo all'emergere di nuovi operatori e dunque allo sviluppo di quella pluralità³². Anche in tema di libertà di scelta, a meno di ritenere che l'antropologia positiva cui si fa riferimento arrivi a dare per scontato che la possibilità di “scegliere il proprio destino” renda automaticamente le persone capaci di scelte non sono responsabili, ma anche sussidiarie – ovvero capaci di individuare la risposta più prossima al bisogno – ci sembra di poter dire che la sola previsione della libertà di scelta non rappresenti una “garanzia di sussidiarietà”. E che l'introduzione di forme di sussidiarietà fiscale rappresenti il modo per favorire questo esito merita di essere verificato empiricamente.

Ci sembra dunque utile andare oltre il quadro teorico offerto dalla riflessione che ha accompagnato lo sviluppo del modello regionale e cercare di individuare come, nella pratica, si sia realizzato l'intento “generatore” della *governance* sussidiaria. Per farlo, focalizziamo la nostra attenzione su due politiche regionali: il Buono scuola, da una parte, e la regolamentazione dell'associazionismo familiare dall'altro. Le ragioni della scelta sono duplici. Innanzitutto, questi due interventi hanno rappresentato due fasi

³² Come abbiamo già sottolineato precedentemente (vd. par. 2.6), questo è vero soprattutto in riferimento agli operatori non-profit, la cui attivazione non risponde, se non marginalmente e in termini meramente operativi, agli incentivi economici che potrebbero invece mobilitare gli operatori di mercato (cfr. cap. 5).

cruciali nella definizione del modello sussidiario lombardo. Il Buono scuola è stato da subito presentato come iniziativa sussidiaria per eccellenza – anche in considerazione dell’importanza che la libertà di insegnamento assume nell’ambito dell’approccio sussidiario. La sua introduzione è stata infatti considerata come un primo tentativo di dare effettivamente alle famiglie la possibilità di scegliere il percorso di studi più “prossimo” alle loro esigenze, promuovendo così scelte di tipo sussidiario. La promozione delle associazioni familiari prevista dalla l.r.23/99 è invece portata ad esempio della capacità dell’azione pubblica di favorire lo sviluppo di iniziative private di Terzo settore, volte a fornire risposte innovative ai bisogni emergenti. Si tratta quindi di iniziative bandiera, la cui dimensione sussidiaria è, almeno a livello retorico, indiscutibile.

Inoltre, questi due interventi ci permettono di analizzare l’azione del governo regionale da due prospettive: quella della domanda e quella dell’offerta. Il Buono scuola si presenta infatti come un’iniziativa diretta alla domanda (le famiglie), volta a sostenerne la scelta libera e responsabile, mentre lo sviluppo delle associazioni familiari agisce sull’offerta i servizi, nell’ottica dello sviluppo di quella pluralità che è fra i cardini del modello.

All’analisi dei due interventi è dedicata la seconda parte della ricerca. Nel Capitolo 4 presenteremo lo schema del Buono scuola, le sue origini e la sua evoluzione mostrando, anche in chiave comparata, gli effetti da esso prodotti in termini di “sviluppo della sussidiarietà”. Nel Capitolo 5 ci soffermeremo invece sulle iniziative di promozione dell’associazionismo familiare, tracciandone l’evoluzione in termini quantitativi e cercando di ricostruirne il successo a partire dalla percezione degli operatori e dai trend evidenziati.

PARTE II
La governance sussidiaria alla prova

Capitolo IV. Promuovere la libertà di scelta: il Buono scuola

4.1 Introduzione

Il Buono scuola è forse l'intervento di *policy* di Regione Lombardia maggiormente connotato in termini di "sussidiarietà". Come afferma Lorenza Violini, fra gli esperti che maggiormente hanno accompagnato lo sviluppo di questo intervento:

“La politica del Buono scuola [...] in Regione Lombardia [...] è stata l’emblema del nuovo corso costituzionale, la politica sussidiaria per eccellenza, ideata e realizzata per affermare la peculiarità delle scelte regionali, sovente in aperto contrasto con le politiche elaborate dal centro” (Violini, 2007: 21).

Esso è infatti presentato come un intervento volto a garantire la libertà di scelta della famiglie e si configura come un trasferimento diretto alle famiglie che scelgono di iscrivere i propri figli alla scuola paritaria. Nato come strumento solo marginalmente collegato al reddito delle famiglie, si è poi evoluto includendo criteri più stringenti di erogazione. Pur nella sua evoluzione esso ha però mantenuto un’altissima valenza simbolica. Ancora Violini afferma:

“Per lo più configurato come aiuto alle famiglie, tale provvedimento è stato posto in essere per mandare un chiaro segnale alle istituzioni e all’opinione pubblica della insufficienza di politiche dell’istruzione fondate pressoché unicamente sul sostegno alla scuola pubblica” (Violini, 2007: 21).

Oggetto di aspre critiche fin dalla sua introduzione, e letto da molti come un’elargizione alle famiglie di reddito medio-alto che scelgono la scuola paritaria per ragioni di status o per la sostanziale pigrizia dei loro figli, questa politica è stata però raramente oggetto di valutazioni che indagassero il suo grado di successo nel raggiungimento dell’obiettivo perseguito, ovvero la promozione della libertà di scelta.

Un obiettivo che, nell'ottica della nostra ricerca può essere letto proprio nei termini di un "incentivo dall'alto" di comportamenti sussidiari "dal basso".

Il presente capitolo si propone come un tentativo di valutazione proprio in questo senso. Per questo motivo l'analisi seguirà il seguente ordine: dopo aver introdotto lo schema nel dibattito accademico relativo alla libertà di scelta e rispetto al contesto nazionale di regolazione delle politiche dell'istruzione, ne descriveremo le origini e l'evoluzione. Passeremo poi a discutere le modalità attraverso le quali è possibile tentare una valutazione del successo di questo intervento, per poi entrare nel vivo dell'analisi. Essa sarà condotta sulla base di dati di diversa provenienza: ci focalizzeremo dapprima sulle percezioni dei beneficiari, a partire dai risultati di una recente indagine condotta da Éupolis Lombardia; passeremo poi ad analizzare i *trend* di crescita della domanda e dell'offerta privata in Lombardia, comparandoli con quelli individuati nelle altre regioni italiane e rapportandoli all'evoluzione dell'offerta privata. Giungeremo così a formulare una valutazione che, nell'ottica del disegno complessivo della ricerca, mira a fornire una prima indicazione circa il successo dell'azione "top-down" nella promozione di "scelte sussidiarie".

4.2 Alle origini della policy, fra teoria e pratica

La nascita del Buono scuola – e le polemiche che l'hanno accompagnata – si inseriscono nella scia di un vasto dibattito politico e accademico relativo all'importanza della libertà di scelta in ambito educativo e alle modalità di realizzazione di questa libertà. A livello politico si tratta di una discussione particolarmente vivace negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, dove il tema è entrato da tempo nell'agenda politica. Questo ha favorito lo sviluppo di un ampio dibattito accademico circa le ragioni dei sostenitori e dei detrattori della "school choice", nonché il fiorire di analisi volte ad indagare le modalità di implementazione di questa libertà e gli effetti da essa prodotti. Un'attenzione particolare è stata dedicata agli *school voucher*, ovvero a quei titoli d'acquisto, sperimentati inizialmente negli U.S.A., mirati a permettere l'acquisto di "servizi educativi" presso *provider* privati. Nel paragrafo a seguire cercheremo di offrire una sintesi di questo dibattito,

inquadrandone gli aspetti centrali e illustrando come si collochi, rispetto a questo dibattito, l'introduzione del Buono scuola lombardo. Passeremo poi a descrivere la travagliata origine della *policy*, contestualizzandola rispetto alle competenze regionali in materia di istruzione, e mostrando la sua importanza nell'ottica della creazione della *governance* sussidiaria lombarda.

4.2.1 Il dibattito sulla libertà di scelta

In tutti i paesi industrializzati il finanziamento dell'istruzione costituisce una voce di spesa rilevante per le casse dello Stato. Questo perché, in una prospettiva simile a quella che ha guidato il processo di sviluppo del *welfare state* nel secondo dopoguerra, anche nel campo dell'istruzione il ruolo del settore pubblico ha avuto, in quella stessa fase storica, un incremento considerevole. Si può dire che la scolarizzazione che ha caratterizzato il Novecento sia stata resa possibile soprattutto grazie a questo diretto coinvolgimento dello Stato nello sviluppo di un sistema scolastico pubblico (Pomini e Rangone, 2004). Il dibattito politico e accademico più recente documentano però una crescente domanda di differenziazione dell'offerta di servizi educativi che interessa tutti i maggiori Paesi occidentali (De Groof and Glenn, 2003). Le ragioni addotte a questa crescente rivendicazione sono molte e diverse nei diversi contesti. È però indubbio che essa sia almeno in parte spiegata dallo sviluppo di società sempre più eterogenee e dunque da una crescente differenziazione delle richieste di servizi anche nell'ambito dell'istruzione¹. Si tratta dunque di un cambiamento per certi versi non dissimile da quello che ha interessato altri ambiti di politica sociale, laddove la differenziazione dei bisogni e la personalizzazione delle risposte ha richiesto lo sviluppo di una rete di operatori pubblici e privati capace di superare la standardizzazione dell'azione pubblica.

È però negli Stati Uniti che il dibattito sulla libertà di scelta ("*school choice*") ha avuto origine ed è da quel contesto che sono emerse le proposte più interessanti. Non solo, infatti, è qui che il dibattito accademico ha avuto il maggiore sviluppo, ma,

¹ Si tratta, evidentemente, di una generalizzazione che non tiene conto di numerosi altri fattori che possono aver determinato la richiesta di maggiore libertà nelle scelte educative. Nel caso italiano, ad esempio, si fa spesso riferimento a motivazioni legate alla scarsa qualità dell'offerta pubblica, che spinge le famiglie ad indirizzarsi verso l'offerta privata.

soprattutto, è nel contesto statunitense che la varietà delle soluzioni sperimentate ha permesso di mettere in evidenza le diverse modalità di implementazione del principio e le loro implicazioni². Il panorama delle opportunità presenti nel sistema scolastico negli U.S.A. comprende infatti diverse soluzioni di *opting out* rispetto all'offerta pubblica, ciascuna caratterizzata da un più o meno ampio grado di controllo da parte dell'autorità pubblica (cittadina o statale).

Ad emergere nel dibattito sono però soprattutto quelle proposte che più si avvicinano al modello di finanziamento della domanda delineato da Milton Friedman prima in un saggio sul "ruolo del governo nell'istruzione" (Friedman, 1955) e, più ampiamente, nel suo saggio "Capitalismo e libertà" (Friedman, 1962). Friedman dedica infatti un intero capitolo del libro al tema dell'istruzione, presentata come caso tipico di fallimento del mercato: se infatti il settore fosse lasciato interamente al mercato, una quota di persone rimarrebbe esclusa dal servizio, con danno non solo dell'interesse individuale, ma anche dell'interesse generale. È infatti evidente che la scolarità rappresenta un fattore di sviluppo per la collettività intera. D'altra parte, secondo la logica liberista, se lo Stato accentrasse totalmente l'erogazione del servizio, ciò avrebbe un effetto negativo in termini di efficienza. Egli individua dunque nel settore dell'istruzione un caso tipico di applicazione dei quasi-mercati, in cui allo Stato compete il finanziamento della domanda, ma non l'erogazione del servizio. I governi dovrebbero dunque imporre un livello minimo di scolarità e assicurarne il funzionamento concedendo alle famiglie dei titoli di credito (*vouchers*) finalizzati al pagamento dei servizi "acquistati" presso provider privati (Pomini and Rangone, 2004).

La prospettiva di Friedman non è però solamente economica. Come ci ricorda Violini, infatti, egli basa la sua proposta su di un'osservazione molto semplice, ovvero che nessuno meglio dei genitori può sapere qual è il percorso educativo migliore per i propri figli. È dunque necessario mettere le famiglie in condizione di esercitare la scelta che meglio risponde alla loro esigenze. In questo senso gli *school voucher* rappresenta lo strumento che permette di affermare la libertà di scelta delle famiglie, la libertà di insegnamento e il pluralismo, aumentando l'efficienza del sistema e diminuendo le spese sostenute dallo Stato (Violini, 2007).

² Per una rassegna del dibattito d'oltreoceano si rimanda all'*Handbook of Research on School Choice* (Berends et al., 2009).

Va detto che il disegno di Friedman non ha mai visto applicazione completa. Ad esso si sono però ispirate diverse iniziative di finanziamento della domanda, mirate a facilitare l'accesso al sistema d'istruzione privato, indipendentemente dal potere d'acquisto delle famiglie³. Sia l'approccio di Friedman, sia le iniziative ad esso ispirate sono state oggetto di numerose analisi. Da un punto di vista teorico, l'approccio è stato criticato da chi fa notare come la privatizzazione del sistema d'istruzione che esso contempla farebbe venir meno la possibilità di una condivisione di valori, favorendo forme di ghettizzazione (Waring, 1996). Inoltre, l'accesso potrebbe comunque essere limitato da azione di *cream skimming* da parte delle scuole, interessate ad accettare soltanto gli studenti migliori, in termini di performance o rispetto all'aderenza all'impianto culturale della scuola (Ladd, 2002). Le analisi empiriche aventi ad oggetto i tentativi di applicazione del sistema dei *voucher* presentano invece risultati inconclusivi, soprattutto perché la varietà delle prospettive adottate nella valutazione rende difficile definire dei criteri di valutazione chiari e applicabili a diversi contesti. Le ricerche volte a valutare gli effetti del sistema in termini di promozione della competizione fra scuole (Ladd, 2002; Agasisti, 2011) e di miglioramento delle performance degli studenti (Bertola and Checchi, 2003) portano infatti a risultati spesso contrastanti⁴.

Più che la diversità degli approcci, tuttavia, a spiegare la varietà delle posizioni rispetto al tema della *school choice* – e all'introduzione di *school voucher* in particolare – è soprattutto la forte valenza politica della tematica che essa sottende, ovvero il ruolo dell'azione pubblica nell'ambito dell'istruzione. Come sottolineato da Hill e Jochim (2009), infatti, il conflitto fra diverse prospettive nasce dalla diversa articolazione di idee, interessi e istituzioni che esse rispecchiano. Da una parte, infatti, esse rispecchiano un diverso modo di intendere il ruolo del mercato e dello Stato nel perseguimento di obiettivi collettivi, nonché una diversa interpretazione del concetto di libertà. Sono inoltre frutto della contrapposizione di interessi costituiti, quali, da una parte, quelli dei provider privati e, dall'altra, degli occupati nel settore pubblico e dei sindacati. Infine, esse riflettono una diversa concezione del significato

³ I casi più studiati sono certamente quelli sviluppati dalle municipalità di Milwaukee e Cleveland e dello Stato della Florida.

⁴ Per una sintesi dei diversi aspetti di valutazione e della letteratura disponibile si rimanda a Teske e Schneider (2001).

“istituzionale” dell’istruzione: laddove essa è concepita quale forma di sviluppo del capitale umano personale, essa rappresenta una questione primariamente privata; se invece la si considera come strumento di civilizzazione e di creazione dell’identità nazionale, allora essa diventa una funzione pubblica, rispetto alla quale è richiesto l’intervento dello Stato⁵. Alla base del dibattito vi è dunque una profonda contrapposizione ideologica, che finisce per inficiare anche le modalità di definizione dei criteri per la valutazione delle politiche (Belfield and Levin, 2005).

Ma è proprio a questo livello ideologico che l’enfasi sulla libertà di scelta e, in particolare, la proposta di Friedman, trovano ampio consenso nell’ambito della letteratura di matrice sussidiaria, specialmente nella sua declinazione lombarda. Innanzitutto, la valorizzazione della famiglia che la libertà di scelta presuppone rispondono pienamente all’esigenza sussidiaria di spostare l’arena decisionale e di intervento al livello più prossimo alla persona e al suo bisogno. Inoltre, le modalità d’azione sottese all’introduzione di un sistema di *voucher* – ovvero la separazione erogatore e regolatore – e la logica del finanziamento della domanda, nella prospettiva della sussidiarietà fiscale, rispondono pienamente al modello sussidiario così come sviluppato nel contesto lombardo. Non sorprende dunque che il tema della libertà di scelta e l’introduzione di forme di finanziamento “voucherizzato” abbiano assunto un ruolo centrale nella esperienza politica formigoniana.

4.2.2 Il contesto nazionale

A partire dall’unificazione, la costruzione del sistema d’istruzione italiano ha rappresentato un momento cruciale nella creazione dell’identità nazionale. Due erano infatti gli obiettivi che il nuovo Stato mirava a realizzare attraverso la creazione di un sistema pubblico di istruzione: da una parte, il superamento delle numerose disparità esistenti nel Paese e la creazione di un bagaglio culturale comune; dall’altra, la

⁵ In questo senso Belfield e Levin affermano: “The essential tension is found between those who see elementary and secondary schooling as an experience that should be guided primarily by private values and goals and those who see it as an experience designed to mold citizens and society through addressing social goals” (Belfield and Levin 2005: 555). La prima è la posizione sostenuta da coloro che aderiscono alla prospettiva libertaria, secondo cui la scuola è uno momento di crescita individuale. I secondi, invece, ritengono la scuola uno strumento di riproduzione del contratto sociale, e dunque un ambito d’azione pubblica.

marginalizzazione della Chiesa, fino ad allora detentrica di una posizione quasi monopolistica nel settore dell'istruzione. Centralizzazione e standardizzazione hanno dunque caratterizzato il processo di sviluppo della scuola italiana fin dalle sue origini. Ulteriormente rafforzata nel periodo fascista, questa tendenza non ha subito un'inversione di tendenza nemmeno nel dopoguerra. La Costituzione repubblicana del 1948, pur riconoscendo la possibilità per i privati di erogare servizi d'istruzione, chiarisce che la creazione delle scuole private non deve richiedere alcun onere per lo Stato⁶ (Ribolzi, 2004; Glenn, 2012). Non a caso la denominazione del dicastero competente in materia di istruzione è stato, con poche eccezioni fino al 2008, "Ministero della Pubblica Istruzione".

Nonostante questa impostazione, tuttavia, il sistema di offerta privato, sia di matrice religiosa, sia di impostazione laica, ha continuato ad operare, coinvolgendo percentuali significative di studenti. Questa offerta ha spesso compensato il ritardo nella creazione di strutture statali, soprattutto per quanto riguarda la scuola dell'infanzia e la scuola elementare. Proprio in virtù di questo ruolo di supplenza, la normativa ha previsto per tali scuole forme di finanziamento e di riconoscimento normativo atte a certificarne la capacità di erogazione di un servizio percepito comunque come pubblico. Tuttavia, nessuna forma di sostegno era prevista per le scuole secondarie, né per le scuole materne ed elementari che non fossero state riconosciute come autorizzate/parificate.

A partire dagli anni Duemila, tuttavia, due processi fra loro solo marginalmente collegati finiscono per modificare sostanzialmente il quadro di riferimento entro cui si era sviluppato il sistema d'istruzione italiano. Da una parte, infatti, il processo di devoluzione delle competenze a livello costituzionale ha in parte rotto il centralismo organizzativo del sistema, rendendo sempre più rilevante il ruolo delle Regioni. Dall'altra, la riforma del sistema d'istruzione ha ridefinito il rapporto fra scuola pubblica e scuola privata, riordinando il quadro normativo di riferimento.

⁶ Articolo 33.3 Cost.: "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato". Articolo 3.4 Cost.: "La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

Sul versante della sussidiarietà verticale, il decentramento operato dalla riforma Bassanini prima e dalla riforma del Titolo V della Costituzione poi hanno rafforzato le competenze regionali in materia di organizzazione dei servizi scolastici. Le Regioni non sono più dunque responsabili soltanto di quegli ambiti dell'organizzazione scolastica più vicini all'assistenza (ad esempio, nella gestione delle scuole materne), ma assumono un ruolo di primo piano nella gestione delle politiche d'istruzione vere e proprie. La nuova formulazione dell'Articolo 117 della Costituzione attribuisce infatti allo Stato il potere esclusivo di dettare norme generali in tema d'istruzione, ma stabilisce il principio della competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica, attraverso una suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dei servizi (Violini, 2007).

Sul versante della sussidiarietà orizzontale, l'approvazione della legge 62/2000, in attuazione del quarto comma dell'art. 33 della Costituzione, riconosce che il "sistema nazionale di istruzione [...] è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali". Le scuole private aventi i requisiti per poter ottenere lo status di paritarie sono dunque riconosciute come costitutive del sistema nazionale di istruzione e sono abilitate a rilasciare titoli aventi valore legale. Alle scuole paritarie è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico didattico. Requisito indispensabile per il riconoscimento dello status di paritaria – e dunque della natura pubblica del servizio svolto - è l'apertura a tutti gli iscritti che approvino il piano educativo della scuola.

In questo contesto, diverse Regioni decidono dunque di intervenire a sostegno della scelta della scuola paritaria da parte delle famiglie, giustificando tale intervento come necessario per garantire una reale parità fra scuole pubbliche e private. Oltre alla Lombardia, altre sei regioni introducono nella legislazione regionale la previsione di forme d'intervento più o meno vicine al modello degli *school voucher*⁷. Ad esclusione dello schema lombardo, si tratta tuttavia di interventi modesti, sia in termini di generosità, sia in termini di diffusione (Bordignon, 2010).

⁷ Si tratta della Liguria (dal 2002), del Veneto (2001) o, del Piemonte (2003, ridotto dal 2007), del Friuli Venezia Giulia (2000) e dalla Sicilia (2003). La Puglia ha introdotto una legislazione in questo senso ma lo schema non è stato finanziato.

4.3 Il Buono scuola come politica sussidiaria

4.3.1. Le origini

La nascita del Buono scuola in Lombardia si inserisce nel quadro di un dibattito più ampio, a livello nazionale, relativo all'opportunità di valorizzare l'offerta privata nel sistema d'istruzione. È infatti il clima in cui arriverà ad approvazione la Legge 62/2000, una legge comunque ritenuta monca da chi vede in essa soltanto l'affermazione di una parità di principio, resa inefficace dall'assenza di un trasferimento di risorse tale da rendere l'accesso alla scuola primaria non oneroso, tanto quanto quello alla scuola pubblica. Era questa la posizione di Forza Italia, che l'anno successivo avrebbe presentato un programma elettorale in cui sosteneva che "le famiglie devono poter scegliere liberamente la scuola che preferiscono per i loro figli, statale o privata, liberi da condizionamenti di carattere economico, attraverso l'introduzione del buono scuola che sostenga soprattutto le famiglie meno abbienti". La decisione del Governo di introdurre lo schema del Buono scuola regionale va dunque letta in un'ottica di "supplenza" in carenza di un intervento statale. L'iniziativa nasceva infatti nella convinzione che, vinte le elezioni da parte del centro-destra, il governo centrale si sarebbe pronunciato su questo tema, intervenendo auspicabilmente a livello fiscale sul sistema di detrazioni per alleggerire il peso fiscale sulle famiglie che avessero scelto di non avvalersi del servizio pubblico⁸. Alle origini, dunque, si pensava che l'intervento regionale si sarebbe caratterizzato come misura temporanea, inevitabilmente oggetto di profonde revisioni nel momento in cui si fosse giunti ad una regolamentazione a livello nazionale. Tuttavia il successivo tentativo di implementazione di un Buono scuola a livello nazionale da parte del Ministro Moratti non dà i risultati sperati e Regione Lombardia si vide nella necessità di mantenere in vita la policy.

La modalità individuata dal Governo regionale con la L.r. 1/2000⁹ fu quella del Buono scuola, una formula utilizzata anche in altri ambiti del *welfare* lombardo per

⁸ Questa interpretazione è stata confermata nel corso di un'intervista ad uno dei redattori delle disposizioni relative alla creazione del Buono scuola.

⁹ Legge regionale di riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.LLgs. 31 marzo 1998, n. 112".

sottolineare la volontà di favorire forme di finanziamento “della domanda”, riconoscendo al cittadino la capacità di scegliere, nel bacino dei servizi offerti all’interno di un sistema accreditato (nel caso della scuola, quello delle parificate) le soluzioni più efficaci per rispondere ai propri bisogni.

La stesura della prima bozza dell’intervento sottolineava fortemente il suo riferimento ideale, richiamando espressamente la necessità di sostenere la libera scelta delle famiglie. Segno di questo orientamento fu soprattutto la decisione – non scontata, ma frutto di una scelta consapevole – di non porre soglie di reddito all’erogazione del beneficio. Esso doveva infatti servire a compensare il “doppio pagamento” che la famiglia era chiamata ad effettuare contribuendo, attraverso il fisco, al pagamento del sistema pubblico e pagando una retta presso una scuola paritaria per non servirsene. La misura nasceva dunque come strumento universale e non soggetto alla prova dei mezzi.

Questa prima versione fu però bloccata in fase preparatoria e il testo fu dunque rivisto, introducendo un limite reddituale al di sopra del quale le famiglie non potessero beneficiare del contributo. Con Deliberazione del Consiglio regionale n. VII/18 del 27 luglio 2000, si stabilì infatti che nel primo anno di applicazione (a.s. 2000/2001) avessero diritto al contributo solo quegli studenti il cui “reddito lordo individuale” fosse inferiore a 60 milioni di lire¹⁰. L’indicatore reddituale veniva calcolato sommando il reddito lordo dei genitori e dei figli a carico e dividendo la somma sulla base della composizione familiare, determinata considerando soltanto i genitori e i soli figli minorenni o maggiorenni a carico). Dall’a.s. successivo la soglia reddituale fu fissata a 90 milioni lire (poi convertiti in € 46.97,62), calcolando però l’indicatore reddituale (ISE) sulla base della scala d’equivalenza adottata dal sistema ISEE.

¹⁰ Al momento della votazione, si sono espressi a favore dello schema tutti i partiti della maggioranza (Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord, Ccd, Cdu-Ppe, Pensionati), ma anche un partito dell’opposizione (Radicali-Lista Bonino). Ha votato contro il resto dell’opposizione (Democratici di Sinistra, Partito Popolare Italiano, Partito della Rifondazione Comunista, Verdi, Socialisti).

Il contributo era rivolto alle “famiglie residenti in Lombardia per ogni figlio iscritto e frequentante corsi ordinari di studio presso scuole elementari, medie e superiori statali, parificate, legalmente riconosciute e paritarie aventi sede in Lombardia o nelle regioni limitrofe”. Il contributo era però finalizzato alla copertura del 25% delle sole spese relative a tasse di iscrizione, rette e contributi per la gestione ordinaria delle attività curriculari. Era inoltre previsto che, per accedere al contributo, l’ammontare delle spese non fosse inferiore ad una soglia minima (100.000 lire per l’a.s. 2000/2001; € 208 per gli anni successivi). Nei fatti, dunque, il Buono finiva per essere indirizzato soltanto agli studenti di scuole non statali.

Dall’a.s. 2001/2002, inoltre, si stabilì che la quota di copertura potesse arrivare al 50% delle spese per gli studenti con un indicatore reddituale inferiore o uguale a 16.165.414 lire (poi € 8.348,74). Venne inoltre fissato un tetto massimo del contributo erogabile pari a € 1.050 (€ 1400 per gli studenti portatori di handicap con insegnante di sostegno). Le domande dovevano essere presentate nel corso dell’a.s. di riferimento e il contributo veniva erogato, generalmente alla fine dell’a.s., direttamente sul conto corrente del richiedente.

L’introduzione del Buono scuola fu subito accompagnata da vaste polemiche. Il governo di centro-sinistra decise infatti di ricorrere alla Corte Costituzionale, affermando l’incostituzionalità del provvedimento, ritenuto contrario all’art. 33 della Costituzione, secondo il quale “enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato”. Il ricorso però fu poi ritirato dal nuovo governo di centro-destra, lasciando aperto il dibattito circa l’interpretazione del dettato costituzionale¹¹.

4.3.2. L’evoluzione dello schema

Dalla sua introduzione, il Buono scuola ha subito un’evoluzione rilevante, che ha interessato aspetti non marginali dell’intervento. Tre, in particolare, sono i passaggi che hanno marcato questa evoluzione. Dall’a.s. 2000/2001 all’a.s. 2007/2008, lo

¹¹ È opinione diffusa, del resto, che, come testimoniato dagli atti della Costituente, lo stesso on. Corbino, redattore della disposizione costituzionale, non intendesse affermare un divieto per lo Stato di sovvenzionare scuole non statali, bensì la mancanza del diritto a tale sovvenzione.

schema è infatti rimasto pressoché invariato, in termini di requisiti di accesso, di modalità di richiesta e di contributo erogato. A cambiare in modo sostanziale, nel corso di quegli anni, è stata semmai la portata dell'intervento, in termini di numero di utenti e di risorse erogate (cfr. Tabella 4.1).

Tabella 4.1. Numero dei beneficiari, ammontare del finanziamento erogato e contributo medio del Buono scuola dal 2000 al 2008 – Dati Regione Lombardia

	Beneficiari (n° studenti)	Finanziamento	Importo medio del contributo
2000/2001	47,241	€ 30,740,742	€ 651
2001/2002	57,527	€ 36,012,743	€ 626
2002/2003	57,914	€ 37,024,750	€ 639
2003/2004	61,404	€ 40,092,605	€ 653
2004/2005	63,044	€ 42,054,000	€ 667
2005/2006	64,805	€ 43,889,544	€ 677
2006/2007	65,411	€ 45,123,437	€ 690
2007/2008	64,594	€ 45,388,123	€ 703

È a partire dall'a.s 2008/2009 che si verifica il primo importante cambiamento, segnato dall'inclusione del Buono scuola nello schema più ampio della cosiddetta Dote scuola. La legge regionale 6 agosto 2007, n. 19, ha infatti riunito in un'unica cornice la pluralità di strumenti a sostegno degli studenti. Il nuovo schema prevede infatti una serie di interventi a favore degli studenti delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado, al fine di sistematizzare contributi pre-esistenti quali borse di studio e contributi per l'acquisto di libri di testo (interventi di competenza dei Comuni) e assegni di studio per gli studenti meritevoli (gestiti dalla Regione). Gli interventi sono stati raggruppati in tre componenti: la componente "sostegno al reddito", rivolta agli studenti delle scuole statali provenienti da famiglie a basso reddito, la componente "merito", rivolta a tutti gli studenti per il riconoscimento dei risultati più brillanti e la componente "buono scuola", rivolta agli studenti delle scuole paritarie. Quest'ultima componente riprende il "vecchio Buono scuola", prevedendo

però un'ulteriore componente "integrazione al reddito" per le famiglie meno abbienti e una componente "disabilità" per gli alunni portatori di handicap¹².

I requisiti per l'accesso alla componente Buono scuola, nel passaggio al sistema dotale, rimasero tuttavia invariati. Per concorrere all'assegnazione del Buono scuola, la famiglia doveva dimostrare di avere un indicatore della situazione reddituale (ISE) inferiore o uguale a € 46.597,62. Anche l'entità del contributo veniva calcolata sulla base degli stessi criteri: il 25% delle spese ammissibili, fino ad un massimo di € 1.050 per le famiglie con ISE superiore a € 8.348,74 e inferiore o uguale a € 46.597,63; il 50%, fino ad un massimo di € 1.050 per le famiglie con ISE inferiore o uguale a € 8.348,74.

A cambiare fu però la modalità di erogazione del Buono. Se fino all'a.s. 2007/2008 la somma veniva erogata direttamente sul conto corrente del richiedente ed ex- post, ovvero nel corso dell'anno scolastico, con il passaggio al sistema dotale l'erogazione avviene attraverso *voucher* virtuali ex ante. Il *voucher* virtuale consiste infatti in un buono elettronico che la famiglia utilizza su una specifica piattaforma online attraverso la quale l'ordine di pagamento viene indirizzato alla scuola frequentata. La presentazione delle domande viene fissata per la primavera precedente all'anno scolastico di riferimento, per far sì che le famiglie possano sapere anticipatamente se avranno o meno diritto al contributo.

¹² I beneficiari del "Buono scuola" possono usufruire anche della componente "Integrazione al Reddito" qualora il nucleo familiare abbia una Certificazione ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), in corso di validità alla data della domanda inferiore o uguale a € 15.458,00. L'importo del voucher di tale integrazione per ciascun figlio per gli aa.ss. 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011 è stato pari a: € 500,00 se frequentante la scuola primaria; € 700,00 se frequentante la scuola secondaria di I° grado; € 1000,00 se frequentante la scuola secondaria di II grado (nel 2010/2011 il contributo è passato a € 400, 600 e 800; un'ulteriore graduazione sulla base del reddito è prevista per l'a.s. 2012/2013). Tali importi vengono erogati sotto forma di un pacchetto di voucher (buoni) intestato al beneficiario spendibile presso la stessa scuola paritaria o presso una rete distributiva di beni e servizi individuata dall'Ente gestore del servizio selezionato con gara ad evidenza pubblica, il cui elenco è pubblicato sul sito di Regione Lombardia. Gli studenti portatori di handicap (con certificazione rilasciata dalla ASL di competenza) possono inoltre richiedere un ulteriore contributo pari ad € 3.000 per spese connesse al personale insegnante impegnato in attività didattica di sostegno, indipendentemente dal valore dell'indicatore reddituale. Il contributo è erogato sotto forma di buono virtuale da utilizzare online a favore della scuola frequentata.

Tabella 4.2. Numero di beneficiari, ammontare del finanziamento erogato e contributo medio della componente Buono scuola nell'ambito della Dote scuola dal 2008 al 2012 – Dati Regione Lombardia

	Beneficiari (n° studenti)	Finanziamento	Importo medio del contributo
2008/2009	61,440	€ 44,777,814	€ 729
2009/2010	67,299	€ 50,226,841	€ 746
2010/2011	66,418	€ 50,930,956	€ 767
2011/2012	50.515	€ 31,194,896	€ 618

Il nuovo schema ha operato senza variazioni per gli aa.ss. 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011, per poi subire un nuovo cambiamento importante nell'a.s. 2011/2012, quando, a fronte di un taglio sostanziale delle risorse, la soglia massima per l'accesso al Buono è stata portata da € 46.597 a € 30.000. Ciò ha comportato una netta riduzione del numero di beneficiari, passato da più di 66.000 nell'a.s. 2010/2011 a 50.500 nell'a.s. 2011/2012 (cfr. Tabella 4.2). Oltre a modificare la soglia di riferimento per l'accesso al beneficio, inoltre, è stata prevista una rilevante modifica delle modalità di calcolo del contributo. Esso infatti non è più calcolato in percentuale rispetto all'ammontare delle spese sostenute, bensì come somma fissa determinata sulla base dell'indicatore reddituale, secondo gli scaglioni definiti dalla Tabella 4.3.

Tabella 4.3. Importo della componente Buono scuola per fasce di reddito per gli aa.ss. 2011/2012 e 2012/2013

Indicatore reddituale	Scuola Primaria	Scuola secondaria	Scuola secondaria
		di I grado	di II grado
0 – 8500	€ 700	€ 800	€ 900
8501 – 12000	€ 600	€ 700	€ 800
12001 – 20000	€ 500	€ 600	€ 700
20001 – 30000	€ 450	€ 550	€ 650

Ultimo importante cambiamento è dato invece dalla previsione, per l'a.s. 2012/2013 di un nuovo sistema di calcolo dell'indicatore reddituale. Esso è infatti sempre basato sui redditi IRPEF del/dei genitore/i e dai figli a carico percettori di reddito. Tuttavia, mentre prima la scala di equivalenza utilizzata per il calcolo dell'indicatore ISE era quella applicata per l'ISEE, dal prossimo anno si applicheranno i coefficienti previsti dalla D.G.R. 2980 del 08/02/2012, che introduce il cosiddetto Fattore Famiglia lombardo (in tabella 4.4. il confronto fra le due scale d'equivalenza).

Tabella 4.4. Confronto fra le scala d'equivalenza ISEE e Fattore Famiglia lombardo

	ISEE	Fattore Famiglia Lombardia
<i>Numero componenti</i>		
1	1	1
2	1.57	1.57
3	2.04	2.07
4	2.46	2.69
5	2.85	3.36
6	-	4.03
<i>Maggiorazioni</i>		
Ulteriore component	+0.35	+0.67
Presenza di entrambi i genitori che lavorano	+0.20 (entrambi i genitori hanno lavorato per almeno 6mm)	+0.20
Presenza di entrambi i genitori, di cui solo una lavora	-	+0.10
Condizione di monogenitorialità	+0.20	+0.40
Handicap	<i>Handicap permanente</i>	<i>psicofisico</i>
	+0.50	<i>Per ogni componente con invalidità superiore al 66% o con disabilità grave, se maggiorenne</i>
		+0.70
		<i>Per ogni figlio minore con disabilità grave</i>
		+0.90

4.4 L'analisi: come misurare la libertà di scelta

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, la valutazione delle politiche legate alla libertà di scelta rappresenta un compito arduo. Al di là degli aspetti di contrapposizione ideologica, rispetto ai quali possiamo mantenerci il più possibile neutrali, rimane il fatto che i criteri di valutazione attraverso i quali è possibile valutare l'impatto di una politica come quella del Buono scuola sono numerosi e molto diversi. La letteratura esistente sul tema, pur non particolarmente ricca, ne è la prova. Essa comprende infatti analisi di tipo economico, volte a sondare il grado di competitività innescato dalla presenza del Buono (Agasisti, 2008) o l'impatto sulla qualità dell'insegnamento, misurata sulla base delle performance degli studenti (Brunello and Checchi, 2005; Agasisti, 2011; Oppedisano, 2004). Altre analisi si sono soffermate sull'equità degli esiti (Pomini e Rangone, 2004), altre ancora sul livello di *customer satisfaction* dei beneficiari (Violini et al., 2007). In questa varietà di approcci, risulta tuttavia ancora difficile dare risposta alla domanda che dovrebbe guidare ogni analisi, ovvero: la policy ha raggiunto il proprio obiettivo?

Come mostrato da Belfield e Levin (2005), infatti, gli schemi di *school voucher* possano avere almeno quattro obiettivi diversi e per certi versi contrastanti. Un primo obiettivo può essere la libertà di scelta delle famiglie, ovvero la garanzia che tutti possano esercitare con lo stesso grado di libertà la scelta educativa che ritengono più vicina ai propri valori e alle proprie aspirazioni. Un secondo obiettivo potrebbe invece essere quello di aumentare dell'efficienza dei servizi, che può essere valutata in diversi modi: guardando alle *performance* degli studenti, alla riduzione dell'abbandono scolastico o all'allocazione delle risorse. Un terzo obiettivo potrebbe invece essere quello dell'equità, ovvero mirare primariamente a far sì che tutti abbiano le stesse opportunità di partenza. Infine, uno schema di *school voucher* potrebbe avere come scopo la coesione sociale, nel senso di essere finalizzata alla promozione di una maggiore diversificazione dell'utenza delle scuole tesa ad evitare ghettizzazioni. I *policy maker* modelleranno lo schema sulla base delle loro priorità, in considerazione del fatto che a ciascuno di questi obiettivi sono associati interventi diversi¹³. La

¹³ Seguendo questo ragionamento e ragionando il linea teorica, se l'obiettivo principale dello schema di *voucher* è la libertà di scelta, lo schema dovrebbe prevedere un alleggerimento della regolazione e lasciare aperta la possibilità per le scuole di fissare rette maggiori rispetto al contributo pubblico,

valutazione della policy andrà dunque sviluppata tenendo in considerazione l'obiettivo principale perseguito attraverso l'introduzione dello schema.

Come abbiamo già mostrato, lo scopo dichiarato del Buono scuola era (ed è) il sostegno alla libertà di scelta delle famiglie. Un obiettivo che, nell'ottica sussidiaria, possiamo leggere come un tentativo di promozione dell'approccio sussidiario nella scelta educativa da parte delle famiglie. È dunque rispetto a questo obiettivo che cercheremo di valutare l'impatto¹⁴ di questa policy, al fine di indagarne la capacità "generatrice" delle politiche sussidiarie lombarde. Occorre tuttavia capire come valutare il raggiungimento di questo obiettivo. Ovvero come è possibile "misurare" l'impatto della policy sulla libertà di scelta delle famiglie.

La soluzione più semplice ci sembra essere quella di indagare la percezione delle persone e valutare quanto esse considerino la presenza del Buono scuola come fattore di promozione della libertà di scelta. È vero infatti che la logica del Buono scuola non è definita, almeno alle origini, come una forma di sostegno della scelta delle sole famiglie a basso reddito, cui l'offerta della scuola paritaria è preclusa a priori dalla mancanza di risorse. Nei fatti, dunque, il Buono scuola si rivolge anche a quelle famiglie che possono affrontare con le proprie risorse il costo della scelta, fungendo, in questo caso, da forma di compensazione di una spesa aggiuntiva che la famiglia sostiene contribuendo, attraverso la fiscalità, al finanziamento della scuola pubblica, e tuttavia non servendosene. Ci aspettiamo dunque che una quota, anche rilevante, del finanziamento al Buono scuola vada a famiglie che avrebbero comunque iscritto i propri figli alla scuola paritaria, anche in assenza del contributo regionale. Tuttavia, se

lasciando che la famiglia provveda con risorse proprie al top-up. Se l'obiettivo primario è l'efficienza, i *voucher* dovranno essere di valore sufficientemente elevato da permettere a tutti di studenti di spostarsi liberamente nel "mercato scolastico"; lo Stato dovrà inoltre farsi carico di garantire la trasparenza dell'informazione disponibile alle famiglie, per superare le asimmetrie informative che potrebbero generare esiti sub-ottimali. Laddove invece lo scopo fosse l'equità, lo schema dovrebbe rivolgersi soltanto alle famiglie a basso reddito, escludendo che le scuole possano prevedere rette maggiori al valore del *voucher*. Un intervento simile sarebbe richiesto nel caso l'obiettivo fosse definito in termini di coesione sociale; in questo caso, tuttavia, maggiore enfasi dovrebbe essere posta sulla definizione di standard comuni per tutte le scuole (Belfield and Levin, 2005). Vedi anche Agasisti (2008).

¹⁴ Ragioniamo in termini di "impatto" – e non in termini di "outcome". Infatti, nonostante i *trend* che osserveremo nell'indagare i cambiamenti della domanda e dell'offerta rappresentino soltanto gli *outcome* della politica, la nostra analisi non li considererà in quanto tali, ma piuttosto in quanto indicatori di un cambiamento in termini di "liberazione" della scelta delle famiglie. In questo senso, e solo in questo, riteniamo di poter dire che la nostra analisi costituisce una valutazione dell'impatto del Buono scuola.

assumiamo che lo schema è stato introdotto per far sì che le famiglie non in grado di esercitare la scelta ritenuta da loro più opportuna a causa della ristrettezza delle proprie risorse finanziarie, ci aspettiamo che, se la politica ha raggiunto il suo scopo, la platea degli iscritti comprenda ora una quota di persone che non avrebbero potuto esercitare quella scelta in assenza del Buono. Proprio perché presentata in termini di “sostegno alla libertà di scelta”, ci aspettiamo infatti che l’effetto principale della policy non sia la compensazione, quanto la promozione di una scelta altrimenti economicamente poco sostenibile per una quota di famiglie lombarde. Per questo motivo riteniamo che il primo indicatore di successo della politica sia rappresentato dall’aver favorito la scelta della scuola paritaria da parte di quelle famiglie che altrimenti ne sarebbero state escluse.

Una seconda *proxy* dell’impatto della *policy* ci sembra poi poter essere rappresentata dallo sviluppo della domanda di servizi d’istruzione e dalla sua distribuzione fra il settore pubblico e il settore privato. Va detto infatti che, nella logica che abbiamo sopra descritto, la politica del Buono scuola ha come scopo esplicito la promozione della libertà di scelta delle famiglie. Non rientra dunque fra i suoi obiettivi lo spostamento della domanda, ovvero un aumento delle iscrizioni alla scuola paritaria, a scapito della scuola pubblica. Tuttavia, se nella logica sopra descritta, valutiamo il successo del Buono scuola rispetto alla sua capacità di “liberare” la scelta di quelle famiglie per le quali essa sarebbe stata preclusa, ci aspettiamo che ciò si traduca in un aumento della domanda dell’offerta privata, ovvero in un incremento degli iscritti alla scuola paritaria rispetto agli iscritti alla scuola pubblica.

Infine, ci sembra interessante considerare un terzo aspetto, ovvero il *trend* di cambiamento del sistema dell’offerta. E questo per due ordini di ragioni, di tipo generale, da una parte, e specifiche al caso lombardo, dall’altro. Da una parte, infatti, la libertà di scelta ha, di per sé, due facce. Per essere esercitata, infatti, essa richiede non solo che le persone abbiano le risorse per poter scegliere (ed è questa la logica del Buono scuola), ma anche che esista effettivamente un sistema plurale d’offerta che consenta di scegliere fra opzioni diverse. La pluralità dell’offerta diventa dunque condizione per l’esercizio della libertà di scelta (Graziano, 2009). Una politica che miri a favorire tale libertà deve dunque porsi come obiettivo anche quello di garantire

l'esistenza di una pluralità di opzioni. E qui veniamo alla ragione specifica per cui, nel caso lombardo, ci sembra opportuno guardare anche al sistema dell'offerta per valutare l'impatto del Buono scuola. La stessa definizione della *policy* comprende infatti questa dimensione: seppure non esplicitamente, il Buono scuola si presenta dunque anche come uno strumento di sviluppo di un'offerta plurale nel campo dell'istruzione. È quanto emerge chiaramente dalle parole di Lorenza Violini,:

“[La politica del Buono scuola] non può essere compresa “in sé”, secondo le logiche classiche della politica dell'istruzione da un lato e delle politiche assistenziali dall'altro, ma va letta in modo integrato, tenendo conto del fatto che essa ha una natura sostanzialmente ancipite, di sostegno alle famiglie da un lato ma, in quanto “politica dell'istruzione” in senso più ampio, anche di sostegno al mercato dell'istruzione dall'altro. Non solo: a fondamento delle scelte regionali si pone una chiara scelta di valore, quella a favore della parità tra istituzioni scolastiche pubbliche e istituzioni private, scelta che si pone come dirompente rispetto alla concezione tradizionale di prevalenza della dimensione pubblicistica” (Violini, 2007: 22-23).

Per questo motivo la nostra analisi si concentrerà su tre elementi: 1) la percezione dei beneficiari, così come emerge da una recente indagine curata da Éupolis Lombardia, cui abbiamo preso direttamente parte; 2) i trend della domanda di istruzione, nel settore pubblico e privato, così come emergono dai dati forniti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR); 3) i dati relativi ai cambiamenti nel sistema dell'offerta, sempre sulla base dei dati MIUR.

L'analisi sarà svolta a due livelli: da una parte comparando i dati relativi alla Lombardia con quelli di altre regioni d'Italia e con il dato aggregato nazionale, dall'altro mettendo in relazione, all'interno del contesto lombardo, il *trend* delle scuole private con quello delle scuole pubbliche.

4.5 L'impatto della politica

4.5.1 L'opinione dei beneficiari

Il primo indicatore che ci sembra utile indagare per valutare il successo del Buono scuola in termini di realizzazione del suo obiettivo primario – la promozione della libertà di scelta – ci sembra dover far riferimento alla sua capacità di promozione dell'accesso al sistema non statale da parte di quelle famiglie che, in assenza del contributo, non avrebbero potuto esercitare questa scelta. È infatti nel sostegno alle famiglie altrimenti escluse dalla scelta che si realizza pienamente l'obiettivo della politica del Buono scuola. Come abbiamo già sottolineato, ciò non significa che ci aspettiamo che il Buono venga erogato solo a questo gruppo di famiglie: in considerazione dei requisiti d'accesso vigenti, è plausibile che esso venga erogato anche a famiglie che avrebbero comunque fatto quella scelta, anche a costo di sacrifici.

A questo scopo, prendiamo in esame i risultati di una recente indagine svolta da Éupolis Lombardia, al cui svolgimento abbiamo contribuito direttamente e i cui risultati sono in attesa di pubblicazione. Si tratta di un'indagine volta ad indagare le percezioni delle famiglie beneficiarie del Buono scuola rispetto a diversi aspetti della politica: dalla sua logica di fondo agli aspetti più operativi. È stata condotta in modalità CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) su un campione di 500 famiglie. Il campione è stato selezionato a partire dall'elenco dei beneficiari del Buono scuola negli aa.ss 2007/2008 e 2010/2011¹⁵ su una popolazione composta da 130.363 richiedenti¹⁶. Si è scelto di utilizzare un piano di campionamento stratificato proporzionale che tiene conto dei diversi gradi di scuola e delle due annualità.

Fra le numerose informazioni raccolte, ci concentriamo sulle risposte fornite alla domanda che più di avvicina agli scopi della nostra analisi. È stato infatti chiesto alle famiglie : *(D1) se non avesse ottenuto il contributo regionale, avrebbe scelto comunque quella scuola paritaria per suo figlio?*

¹⁵ La scelta dei due anni è stata determinata dal fatto di voler considerare la situazione pre e post introduzione dello schema dotale.

¹⁶ Per questioni di omogeneità delle risposte, sono state escluse dall'analisi le domande presentate direttamente dal beneficiario (in quanto maggiorenne) o dal tutore legale.

Quello che scopriamo è così che l'89,4% delle famiglie risponde "sì", mostrando di non ritenere determinante il contributo nella scelta della scuola paritaria, mentre solo il 10,6% risponde "no", indicando il Buono come fattore determinante nella scelta. Certamente, la potenziale complessità della domanda, che richiede una valutazione controfattuale, opposta alla semplicità delle opzioni di risposta richiede una certa cautela nell'uso di queste informazioni. Non pensiamo dunque di trarre conclusioni definitive da questo dato, ma, con le dovute cautele, pensiamo che esso possa dare indicazioni interessanti circa il successo del Buono scuola.¹⁷

Va detto che non abbiamo un termine di paragone utile per valutare se quel 10,6% che, nella nostra logica, dovrebbe rappresentare il grado di successo della politica, sia un buono o un pessimo risultato. Notiamo comunque che la percentuale è significativamente diversa nei due sottogruppi composti dai beneficiari per l'a.s. 2007/2008 e 2010/2011. Questo potrebbe essere dovuto al fatto che i beneficiari nel primo periodo hanno un ricordo meno vivido delle difficoltà legate alla scelta oppure che effettivamente nel corso degli anni il Buono ha progressivamente assunto un'importanza maggiore nella "Liberazione della scelta delle famiglie". Non abbiamo modo di indagare questo aspetto. Tuttavia, possiamo abbozzare una semplice e certamente poco accurata inferenza tenendo conto dei dati del nostro campione, della popolazione di beneficiari del Buono e della popolazione di iscritti alla paritaria nell'anno di riferimento¹⁸ (vedi Tabella 4.5).

¹⁷ Peraltro, il fatto che nessuno dei rispondenti scelga di non rispondere o dichiarare di non avere un'opinione ci sembra dimostrare l'"impulsività" di queste risposte e, dunque, per certi versi, la loro sincerità, almeno in termini di percezione. Con questo intendiamo che forse, di fronte alla richiesta di una valutazione più articolata, alcuni rispondenti sarebbero stati meno perentori nella risposta. Tuttavia, il fatto che essi rispondano in modo deciso alla domanda fa pensare che, pure laddove la realtà è più complessa di quanto le risposte lascino intendere, nella percezione delle famiglie c'è comunque la convinzione che la scelta non sia stata condizionata in modo determinante dall'aspetto economico.

¹⁸ Ribadiamo che si tratta di un tentativo i cui risultati possono solo essere valutati in termini impressionistici. Va considerato infatti, fra l'altro, che i rispondenti del campione erano invitati a rispondere per uno solo dei loro figli che aveva beneficiato del Buono scuola. Le risposte di ciascuno rispondente costituiscono dunque una singola unità d'analisi. Tuttavia, è plausibile immaginare che la stessa valutazione possa essere moltiplicata per il numero di figli di quel genitore che hanno beneficiato del Buono scuola. Non ci è possibile risalire a questo dato, è bene tenerlo in considerazione e trattare con cautela i risultati della nostra analisi.

Tabella 4.5. Percentuali rispondenti D1 aa.ss. 2007/2008 - 2008/2009

A.S.	Campione	% rispondenti “no”	Popolazione beneficiari Buono scuola ⁱ	Popolazione iscritti scuola paritaria
2007/2008	250	6,5 [3,45 9,55]	64.594	95.654 ⁱⁱ
2010/2011	250	14,6 [10,2 19]	66.418	97.961 ⁱⁱⁱ

ⁱDati Regione Lombardia; ⁱⁱDati MIUR; ⁱⁱⁱDati Ufficio scolastico regionale.
Tra parentesi quadre intervallo di confidenza con significatività uguale al 95%.

Per l’a.s. 2007/2008, il 6,5% [3,45 9,55] ha risposto che non avrebbe iscritto il figlio alla scuola paritaria in assenza del Buono. Con un livello di significatività del 95%, possiamo quindi affermare che una porzione che va da 2229 a 6169 unità nella popolazione di beneficiari risponderebbe di aver ritenuto determinante il contributo del Buono scuola nella scelta della scuola paritaria. Se confrontiamo questo dato con il totale degli iscritti alla scuola paritaria per quell’anno scolastico, ci accorgiamo che la quota di coloro che hanno fatto questa scelta in virtù del buono scuola rappresentano da un minimo del 2,3% ad un massimo del 6,5% della popolazione di iscritti. Per l’a.s. 2010/2011, tale porzione si colloca fra 6775 e 12619 unità. Essa rappresenterebbe dunque da un minimo del 6,9% ad un massimo del 12,9% della popolazione di studenti iscritti alle scuole paritarie lombarde nell’a.s. 2010/2011. Se non possiamo giungere ad un giudizio conclusivo rispetto a questi risultati, sia per l’assenza di un chiaro criterio di valutazione, ma soprattutto per l’approssimatività dei dati, ci sembra tuttavia di poter dire che essi indichino un grado di successo piuttosto ridotto, seppure in crescita.

4.5.2 Gli effetti sulla domanda e sull’offerta

Per le motivazioni che abbiamo sopra descritto, ci aspettiamo che il successo del Buono scuola – ovvero la sua capacità di “liberare la scelta” delle famiglie – si traduca in uno spostamento della domanda dal settore pubblico al settore privato, ovvero in un aumento degli iscritti alle scuole paritarie, ed in un conseguente sviluppo della pluralità dell’offerta – ovvero, nel medio-lungo periodo, in un incremento del numero

di scuole paritarie¹⁹. Per questo concentriamo ora la nostra attenzione sui dati forniti dal MIUR relativi alla domanda e all'offerta della scuola pubblica e privata²⁰ in Lombardia per i tre ordini di scuole cui è rivolto il Buono²¹, per evidenziarne i trend a partire dall'anno scolastico 2000/2001 e fino all'a.s. 2010/2011, ultimo anno per il quale i dati sono disponibili²². La valutazione del caso lombardo verrà sviluppata a due livelli: dapprima comparando il caso lombardo con le altre regioni italiane e con il dato a livello nazionale²³; dall'altro analizzando i *trend* della scuola privata lombarda in relazione ai *trend* della scuola pubblica.

¹⁹ Ci riferiamo all'aumento dell'offerta in termini di incremento del numero di scuole e non di classi (indicatore spesso usato nelle analisi sugli andamenti del sistema scolastico) per un motivo legato alle finalità della nostra analisi. Ciò che intendiamo indagare non è infatti il mero incremento del numero dei "punti di erogazione" del servizio, quanto lo sviluppo di un'offerta sempre più diversificata. Il fatto che una scuola inserisca nuove classi, tuttavia, può essere il frutto di due ordini di motivazioni: l'aumento degli iscritti, che richiede, per motivi logistici, la creazione di una nuova classe, oppure, soprattutto nella scuola secondaria di secondo grado, l'inserimento di nuovi indirizzi. Nel primo caso, l'incremento non porta ad una maggiore pluralità dell'offerta, e quindi non ci interessa indagarlo. Il secondo caso va invece in questa direzione. Tuttavia, il fatto che la nuova unità d'offerta sia fornita all'interno della stessa scuola, e dunque dipenda dallo stesso piano d'offerta formativa, ci spinge a pensare che abbia più senso ragionare in termini di numero di scuole.

²⁰ Seppure il Buono scuola si rivolga all'offerta privata "riconosciuta" – il che, a partire dal 2001, significa che il Buono scuola è rivolto ai soli iscritti delle scuole non genericamente private ma soltanto paritarie – utilizziamo nella nostra analisi i dati relativi alla "scuola non statale", senza distinguere fra paritarie e non. La scelta è stata dovuta, in considerazione del fatto i dati fornitici dal MIUR non consentono di risalire ai dati relativi alla paritarie per tutti gli anni della nostra analisi. Peraltro, la mancata distinzione non sembra compromettere la qualità dell'analisi, in considerazione del fatto che, soprattutto in quasi tutte le Regioni italiane, la diffusione delle scuole private non paritarie è marginale, così come quella delle scuole non statali gestite da enti pubblici. In Lombardia, ad esempio, esse rimangono sotto le dieci unità per ogni ordine di scuola per tutti gli anni per i quali abbiamo a disposizione questo dato. Nella discussione utilizzeremo intercambiabilmente i termini "scuola non-statale" e "scuola privata".

²¹ Utilizziamo per tutti gli anni della serie storica la classificazione in vigore dal 2003, che definisce i tre cicli come scuola primaria, secondaria di I grado e secondaria di II grado.

²² Consideriamo questo anno come anno di riferimento della situazione pre-Buono scuola. Pur trattandosi dell'anno scolastico di introduzione del Buono infatti, è difficile ritenere che lo schema possa aver avuto effetti rilevanti sia sulla domanda, sia sull'offerta. Da una parte, infatti, le iscrizioni sono avvenute prima dell'emanazione del bando (le domande dovevano essere presentate entro il novembre 2000) e il contributo è stato erogato solo nella primavera del 2001. Dall'altra, ci aspettiamo che eventuali effetti sull'offerta possano intravedersi solo nel medio-lungo periodo.

²³ Il dato italiano non tiene però conto della situazione di Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. In queste regioni, infatti, in virtù dello statuto d'autonomia, non esistono scuole statali, ma scuole pubbliche gestite dagli enti locali. Dato che esse finiscono invariabilmente per essere incluse nella categoria non-statale, la loro inclusione rischia di compromettere l'analisi. Per questo motivo abbiamo scelto di escludere le due regioni dall'analisi.

**Tabella 4.6. Scuole private e alunni iscritti agli istituti privati in Lombardia
2001-2011 (n° assoluto e n° indice)**

Scuole private								
anno	primarie	indice	I grado	indice	II grado	indice	TOT.	indice
2000-2001	232	100	172	100	326	100.0	730	100.0
2001-2002	245	105.6	173	100.6	319	97.9	737	101.0
2002-2003	245	105.6	171	99.42	313	96.0	729	99.9
2003-2004	241	103.9	173	100.6	313	96.0	727	99.6
2004-2005	239	103	173	100.6	302	92.6	714	97.8
2005-2006	232	100	175	101.7	301	92.3	708	97.0
2006-2007	240	103.4	178	103.5	307	94.2	725	99.3
2007-2008	240	103.4	184	107	307	94.2	731	100.1
2008-2009	237	102.2	183	106.4	307	94.2	727	99.6
2009-2010	236	101.7	183	106.4	296	90.8	715	97.9
2010-2011	236	101.7	188	109.3	299	91.7	723	99.0
Iscritti scuole private								
anno	primarie	indice	I grado	indice	II grado	indice	TOT.	indice
2000-2001	31659	100.0	19673	100.0	33655	100.0	84987	100.0
2001-2002	32855	103.8	20171	102.5	33055	98.2	86081	101.3
2002-2003	33868	107.0	20544	104.4	31976	95.0	86388	101.6
2003-2004	33667	106.3	21006	106.8	32358	96.1	87031	102.4
2004-2005	34668	109.5	21439	109.0	30651	91.1	86758	102.1
2005-2006	35661	112.6	22081	112.2	31458	93.5	89200	105.0
2006-2007	37366	118.0	22512	114.4	33176	98.6	93054	109.5
2007-2008	38366	121.2	23735	120.6	34097	101.3	96198	113.2
2008-2009	38872	122.8	25053	127.3	34467	102.4	98392	115.8
2009-2010	39948	126.2	25735	130.8	35127	104.4	100810	118.6
2010-2011	40577	128.2	26296	133.7	34549	102.7	101422	119.3

Dal lato della domanda, se guardiamo ai numeri assoluti relativi agli iscritti alle scuole private di tutti gli ordini in Lombardia, notiamo un deciso incremento: la popolazione studentesca delle scuole paritarie lombarde è passata infatti da 84.987 unità nell'a.s. 2000/2001 a 101.422 unità nell'a.s. 2010/2011. Prendendo come base di riferimento il valore riferito all'a.s. 2000/2001 si è dunque registrato un aumento pari a 19,3 punti percentuale. Il trend di crescita è peraltro costante, con un picco fra l'a.s. 2005/2006 e l'a.s. 2006/2007 (vedi Tabella 4.6). Dal lato dell'offerta, il numero di scuole registra invece un trend meno chiaro, caratterizzato comunque da diminuzioni ed incrementi annuali di poche unità (ibidem). Si tratta però di dati che richiedono di essere

interpretati: dietro alle trasformazioni in termini assoluti potrebbero infatti celarsi importanti cambiamenti in termini relativi.

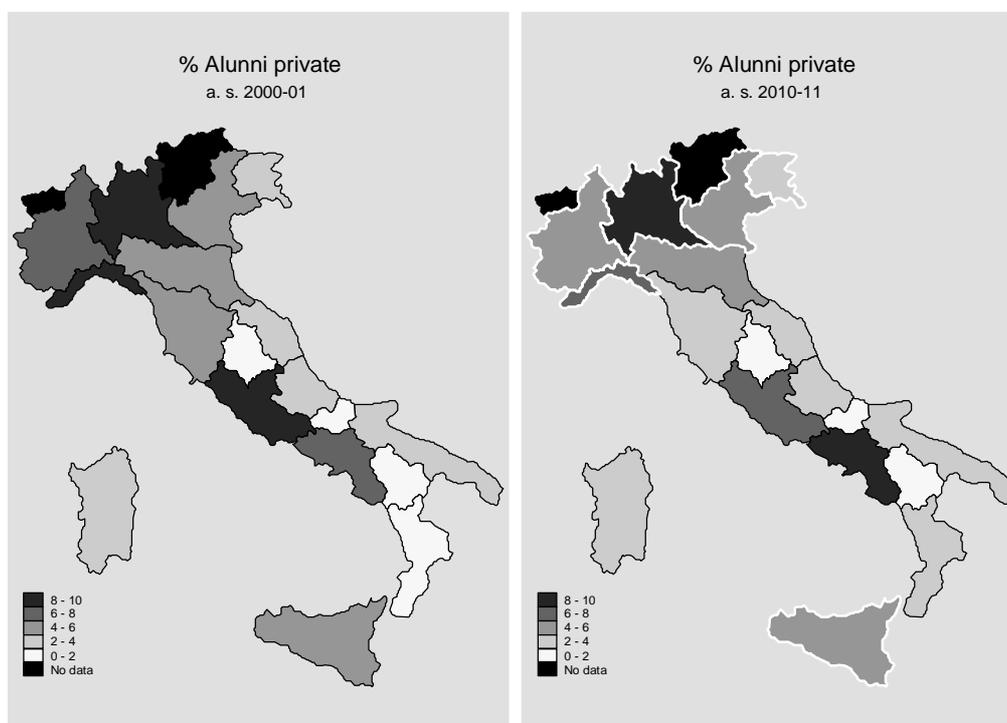
Tabella 4.7 Percentuale di studenti iscritti ad istituti privati nelle regioni italiane 2000-2011

Regione (% Alunni)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	- 2001	- 2002	- 2003	- 2004	- 2005	- 2006	- 2007	- 2008	- 2009	- 2010	- 2011
Piemonte	6.1	6.0	5.9	5.8	5.7	5.7	5.6	5.6	5.5	5.4	5.3
Lombardia	8.7	8.7	8.7	8.6	8.5	8.6	8.8	9.0	9.1	9.2	9.2
Veneto	5.6	5.6	5.8	5.8	5.8	5.7	5.7	5.7	5.6	5.5	5.5
Friuli- Venezia G.	3.8	3.6	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6	3.7	3.7	3.8	3.8
Liguria	8.9	8.6	8.4	8.2	8.2	8.1	7.6	7.6	7.7	7.8	7.8
Emilia Romagna	5.3	5.1	5.0	5.0	4.9	5.0	4.9	4.9	4.5	4.6	4.5
Toscana	5.0	4.9	4.8	4.8	4.7	4.5	4.5	4.0	3.9	3.9	3.8
Umbria	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7	1.8	1.9	1.8	1.9	1.7
Marche	2.3	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1	2.2	2.3	2.3	2.2	2.3
Lazio	8.4	8.3	8.2	8.3	8.0	7.9	8.1	8.1	8.2	8.1	8.0
Abruzzo	2.8	2.8	3.0	2.9	2.9	3.2	3.2	3.4	3.7	3.6	3.8
Molise	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
Campania	6.2	6.2	6.4	6.7	6.6	6.7	7.2	7.7	8.2	8.1	8.1
Puglia	2.6	2.6	2.5	2.4	2.4	2.3	2.4	2.3	2.4	2.3	2.3
Basilicata	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.2	1.6	1.8	1.7	1.6
Calabria	1.9	2.1	2.1	2.2	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1
Sicilia	5.7	5.6	5.5	5.5	5.6	5.6	5.5	5.4	5.6	5.5	5.3
Sardegna	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2.3	2.4	2.5	2.5	2.5
ITALIAⁱ	5.6	5.6	5.6	5.6	5.5	5.6	5.7	5.7	5.8	5.8	5.8

ⁱ Esclusi Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige (vedi nota 22).

Analizziamo allora la situazione lombarda alla luce dei *trend* registrati nelle altre regioni italiane, partendo dall'analisi della domanda. Notiamo così che anche in termini relativi la scuola privata ha segnato un aumento rispetto alla pubblica, seppure piuttosto lieve. La percentuale di iscritti alle scuole non statali in Lombardia è infatti passata dall'8,7% del 2000/2001 al 9,2% del 2010/2011, pur con un trend meno costante rispetto a quello registrato dai valori assoluti (vedi Tabella 4.7). La mappa mostra, del resto, a colpo d'occhio come nel panorama italiano la Lombardia si caratterizzasse, all'inizio del periodo d'osservazione, come una delle regioni con la più alta percentuale di iscritti alla scuola privata. Tale posizione si mantiene stabile nel confronto fra l'a.s. 2000/2001 e 2010/2011 (vedi Figura 4.1).

Figura 4.1. Percentuale di studenti iscritti presso istituti privati nelle regioni italiane 2000/2001 - 2010/2011

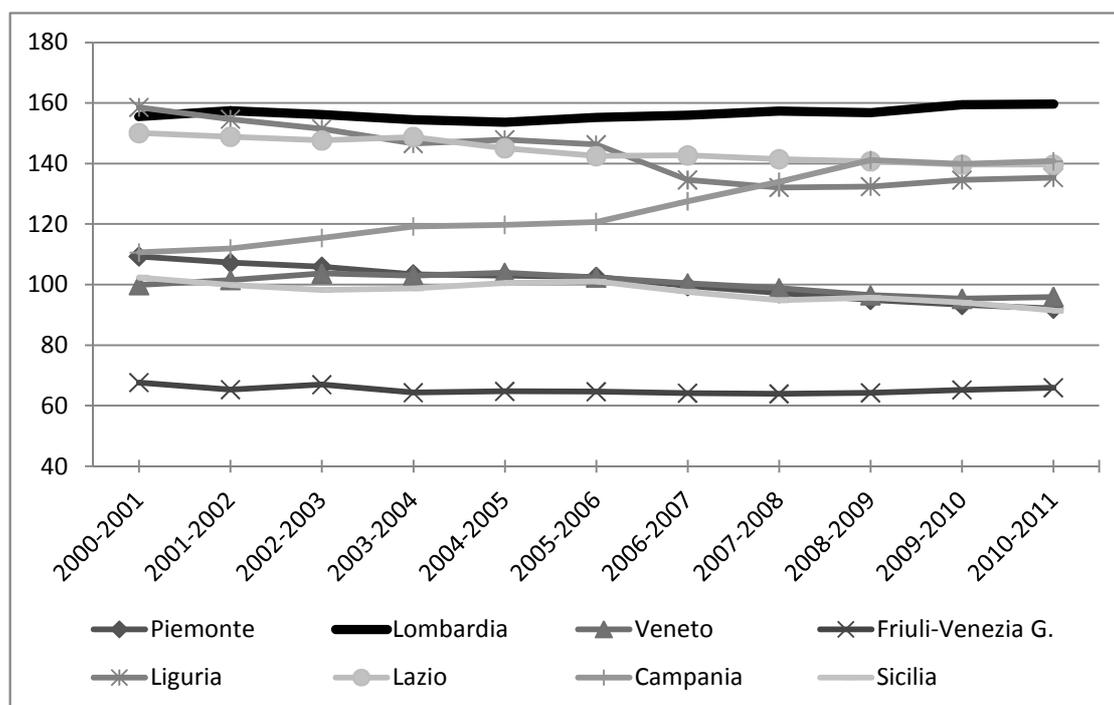


Per quanto riguarda le variazioni tra le regioni, si nota come la percentuale più elevata di istituti e alunni iscritti alla scuola privata è concentrata nel nord-ovest e nel Lazio, mentre al sud solo la Campania e la Sicilia presentano percentuali superiori al 5%. Per quanto concerne le variazioni temporali, si registrano variazioni generalmente lievi di diverso segno. Unico caso di netto aumento è la Campania, che incrementa decisamente la percentuale degli iscritti alle scuole private, passando dal 6,2% all'8,1%. Lazio e Piemonte registrano invece una lieve diminuzione, mentre in Liguria il decremento è più marcato (dall'8,9% al 7,8%). È interessante notare come questa tendenza si verifichi anche nelle regioni che nel corso del periodo osservato hanno adottato forme di sostegno alla scuola privata (evidenziate con bordo bianco in figura). In generale, la somma dei lievi cambiamenti nell'una o nell'altra direzione fa sì che il dato nazionale si mantenga pressoché stabile, segnando solo un lieve aumento dal 5,6% del 2000/2001 al 5,8% del 2010/2011 (vedi Tabella 4.7).

Per procedere ad un confronto fra i trend regionali calcoliamo un indice territoriale ponendo per ogni anno come base la percentuale di iscritti a livello nazionale. Questo

ci permette di individuare, innanzitutto, le regioni in cui la percentuale di iscritti alle scuole private è superiore al valore nazionale (vedi Figura 4.2). Emerge così, da una parte, il primato della Lombardia rispetto alle altre regioni, ma anche la pressoché totale stabilità del suo trend in relazione a quello nazionale. Il grafico in Figura 4.2 mostra inoltre la sostanziale stabilità anche delle altre regioni e il generale mantenimento del rapporto fra di esse. Uniche eccezioni, di segno opposto, la Campania e la Liguria: mentre la prima vede un allargamento della forbice rispetto al dato nazionale, la Liguria, che nel 2000/2001 rivaleggiava con la Lombardia per il primato, si avvicina gradualmente al valore nazionale per poi risalire debolmente a partire dal 2008.

Figura 4.2. Percentuale di studenti iscritti alla scuola privata (numero indice) nelle regioni italiane 2000-2011



Da questa analisi ricaviamo dunque un quadro abbastanza eterogeneo, dove sembra comunque prevalere una generale stabilità. Peraltro, le regioni in cui esiste una forma di *school voucher* non sembrano mostrare *trend* particolarmente diversi da quelle delle altre regioni. In questo quadro la Lombardia sembra caratterizzarsi soprattutto per aver mantenuto un primato in termini di percentuale di studenti iscritti alla scuola non statale. Tuttavia, il lieve e non costante incremento della percentuale nel corso degli

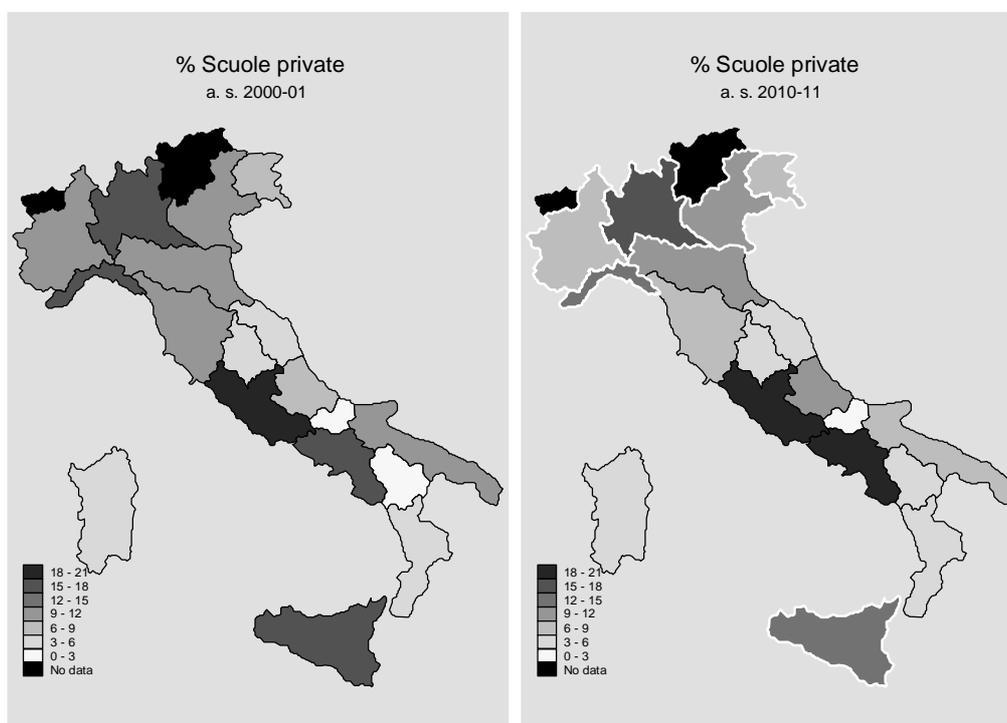
anni sembra ridimensionarsi in termini relativi, in quanto molto simile al trend nazionale.

Tabella 4.8. Percentuale di scuole private nelle regioni italiane 2000-2011

Regione (% scuole)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	- 2001	- 2002	- 2003	- 2004	- 2005	- 2006	- 2007	- 2008	- 2009	- 2010	- 2011
Piemonte	11.3	11.0	10.8	10.6	10.3	10.0	9.6	9.2	9.0	8.8	8.8
Lombardia	15.9	16.1	15.9	16.0	15.5	15.6	15.9	16.0	15.8	15.6	15.7
Veneto	10.1	10.4	10.6	10.5	10.4	10.3	10.5	10.6	10.4	10.2	10.8
Friuli- Venezia G.	7.7	7.8	7.6	7.2	7.0	6.8	6.7	7.1	7.1	7.0	7.2
Liguria	16.9	16.5	16.0	15.2	14.9	14.8	14.3	13.8	13.7	13.2	12.9
Emilia Romagna	10.4	10.2	10.0	10.3	10.0	10.0	10.0	10.1	9.7	9.6	9.4
Toscana	9.8	9.6	9.4	9.4	9.3	9.3	9.3	9.1	8.9	8.9	8.9
Umbria	4.6	4.5	4.9	5.1	4.8	4.9	4.9	5.3	5.3	5.0	5.0
Marche	5.4	5.4	5.3	5.3	5.3	5.2	5.5	5.7	5.6	5.3	5.5
Lazio	21.0	20.8	20.5	20.8	20.5	20.3	20.4	20.3	20.3	19.8	19.8
Abruzzo	6.5	6.5	6.5	6.6	6.4	6.5	7.0	8.7	8.9	8.7	9.5
Molise	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	1.0	1.1
Campania	16.3	15.8	16.0	16.2	16.2	15.8	16.4	17.6	18.1	18.5	18.9
Puglia	9.8	9.6	9.5	9.9	9.4	8.8	8.6	8.2	8.0	7.6	7.7
Basilicata	2.6	2.2	2.3	2.3	2.3	2.1	2.9	3.3	3.8	3.4	3.2
Calabria	3.8	3.7	3.9	4.2	4.2	4.2	4.2	4.1	4.1	4.2	4.1
Sicilia	16.6	15.9	15.3	15.2	14.6	14.0	14.1	13.5	13.4	13.1	12.8
Sardegna	4.4	4.4	4.3	4.1	4.0	3.9	4.0	4.5	4.7	4.7	4.9
ITALIA	12.2	12.1	12.0	12.0	11.8	11.6	11.7	11.8	11.8	11.7	11.8

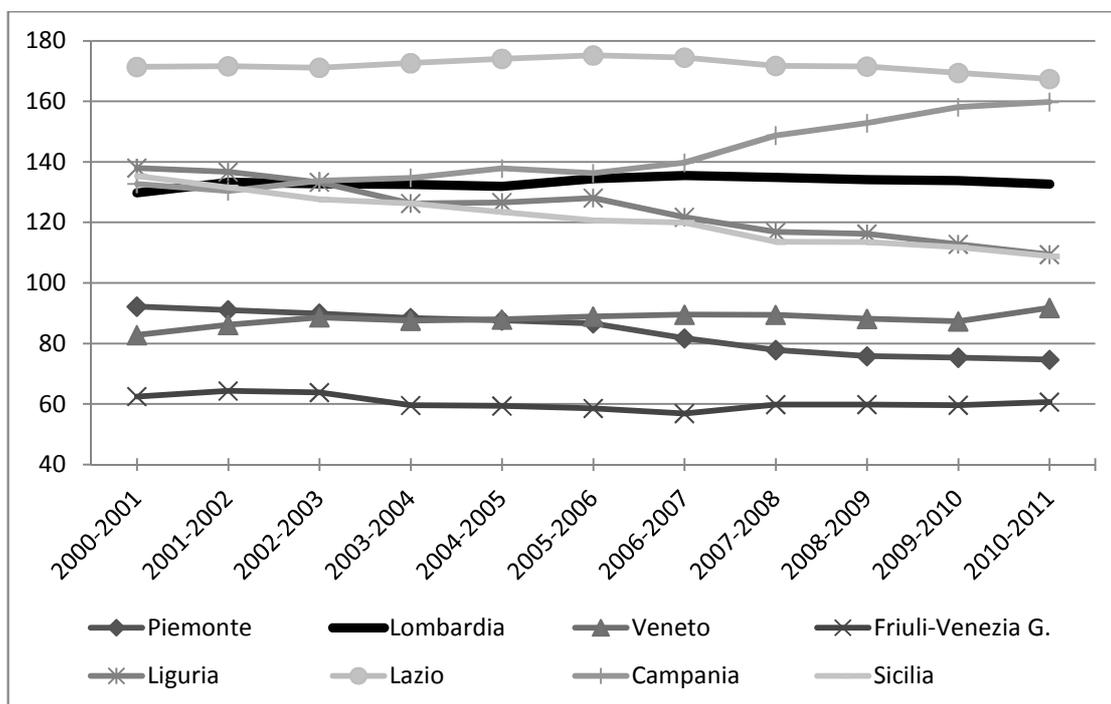
Passando a considerare l'offerta, ovvero il numero di scuole private in Lombardia e nelle altre regioni italiane, notiamo, già dal colpo d'occhio offerto dalle mappe in Figura 4.3. trend molto simili a quelli individuati per la domanda. Il primato spetta questa volta al Lazio, mentre il passaggio fra i due estremi del periodo di osservazione mostra una diminuzione delle percentuali in Piemonte, Liguria e Sicilia. Aumenta invece, in parallelo al numero di iscritti, la diffusione delle scuole non-statali in Campania. La Lombardia si colloca nella fascia alta in termini di diffusione dell'offerta privata. Il sistema scolastico lombardo contava infatti nell'a.s. 2000/2001 il 15,9% di scuole private; nell'a.s. 2010/2011 la percentuale scende lievemente al 15,7% (vedi Tabella 4.8).

Figura 4.3. Percentuale di scuole private nelle regioni italiane 2000/2001 - 2010/2011



La comparazione fra le regioni sulla base dell'indice territoriale costruito a partire dal dato nazionale di scuole private in Italia mette in luce la generale stabilità dell'offerta, con l'eccezione principale della Liguria, il cui indice mostra un andamento decrescente, e la Campania, che invece mostra un *trend* di crescita eccezionale rispetto alla situazione nazionale. Il dato lombardo è invece allineato a quello nazionale, senza particolari variazioni.

Figura 4.4 Percentuale di scuole private (numero indice) nelle regioni italiane 2000-2011

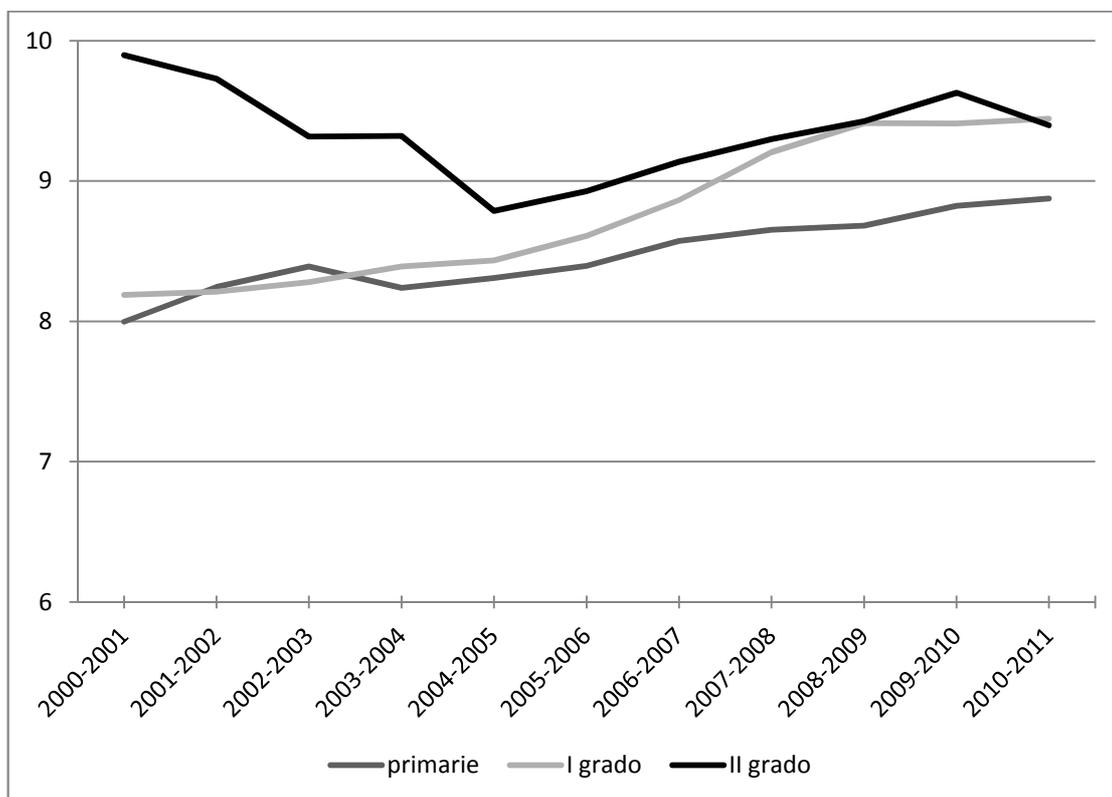


Anche sul fronte della domanda, il confronto fra la Lombardia e le altre regioni sembra non dare indicazioni che spingano a pensare che l'introduzione del Buono scuola abbia avuto un ruolo particolarmente rilevante nello stimolare lo sviluppo dell'offerta privata.

Passiamo ora ad analizzare più nel dettaglio i *trend* della scuola privata in Lombardia, anche in relazione con l'andamento registrato in regione dalla scuola pubblica. Relativamente al numero degli iscritti alla scuola non-statale, abbiamo già avuto modo di notare che la regione, registra, nel periodo oggetto della nostra analisi, un *trend* di crescita sia in termini assoluti, che in termini relativi. Tuttavia, scorporando il dato per ordine di scuole, ci accorgiamo che le dinamiche non sono affatto omogenee. Si registra infatti una crescita pressoché costante nelle iscrizioni alla scuola primaria e alla secondaria di primo grado, sia nei valori assoluti (vedi Tabella 4.6), sia nei valori percentuali sulla popolazione studentesca per il relativo ordine di scuola (vedi Figura 4.5). Molto meno lineare è invece l'andamento delle iscrizioni alla scuola secondaria privata di secondo grado. La prima fase dell'introduzione del Buono scuola vede infatti una riduzione significativa della percentuale di iscritti alla scuola privata; il

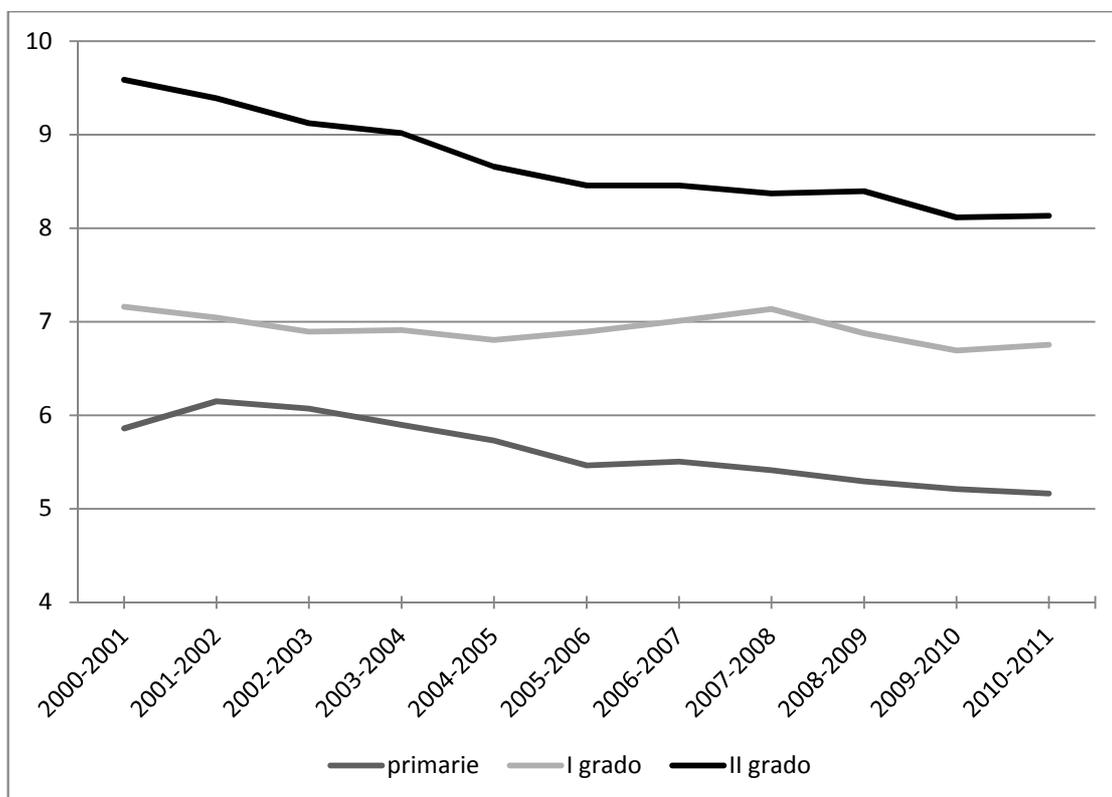
trend si inverte poi dall'a.s. 2004/2005, per tornare a diminuire fra il 2009/2010 e il 2010/2011 (ibidem).

Figura 4.5. Percentuale di studenti iscritti presso istituti privati per ordine di scuole in Lombardia 2000-2011



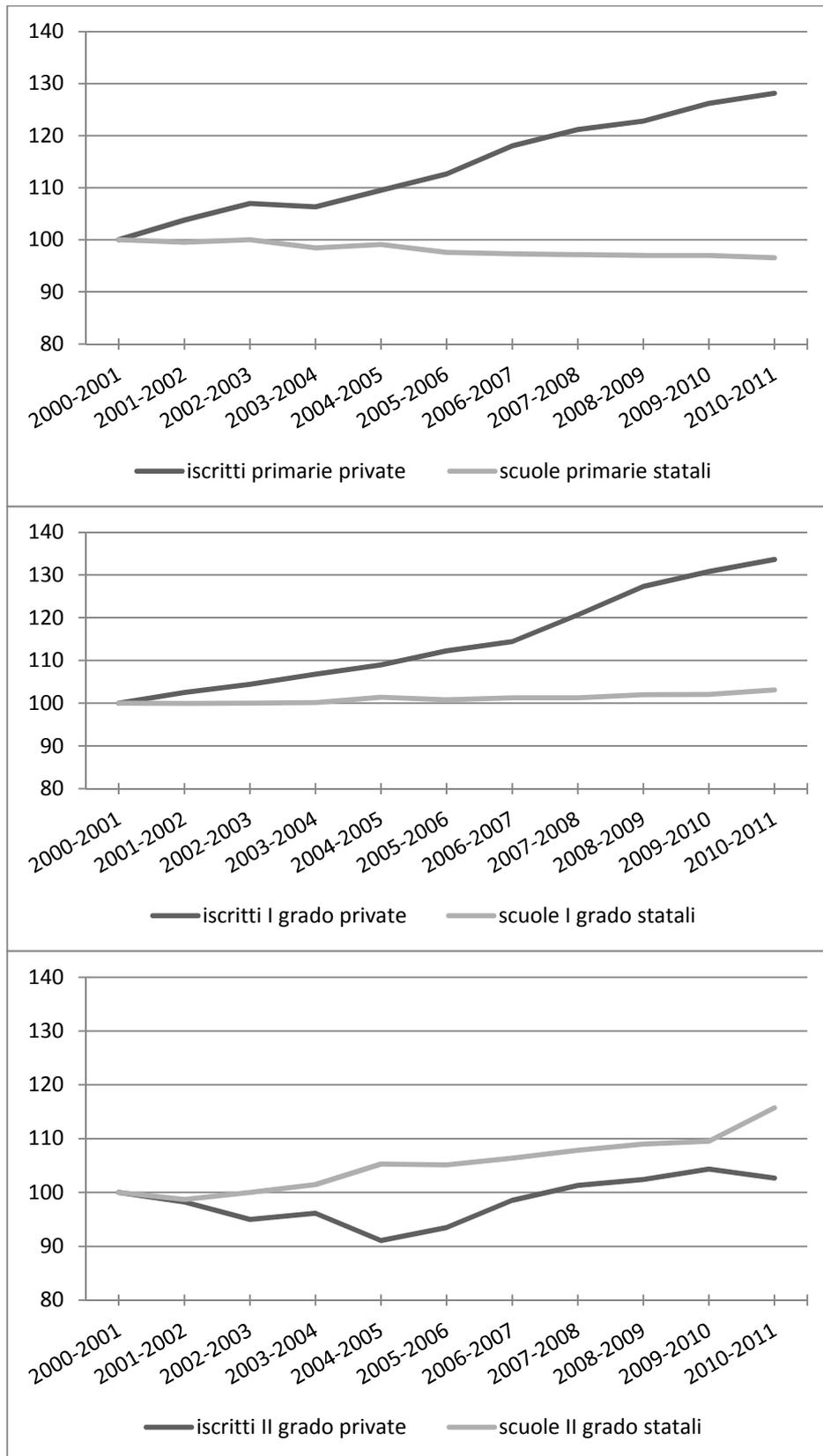
Sul lato dell'offerta, ci sembra invece che il dato più interessante per valutare se vi sia stato un aumento dell'offerta d'istruzione di tipo privato non sia tanto la proporzione di scuole private sul totale di scuole. Questo dato potrebbe infatti essere determinato da una parallela diminuzione dell'offerta pubblica, spiegata, ad esempio, dalla necessità di riduzione della spesa pubblica. Rischieremmo così di classificare come un aumento dell'offerta privata ciò che in realtà è semplicemente il frutto di cambiamenti esogeni al mercato dell'istruzione non statale. Ci sembra dunque più opportuno individuare un indicatore di densità dell'offerta, calcolato come numero di scuole private ogni 10.000 studenti per ogni ordine di scuole. Il grafico in Figura 4.6 ci mostra così che, in considerazione dell'aumento della popolazione studentesca totale registrato negli anni, l'offerta privata diminuisce rispetto alla potenziale domanda (vedi Figura 4.6).

Figura 4.6. Numero di scuole private ogni 10.000 studenti per ordine di scuola in Lombardia 2000-2011



Ragionando in termini di offerta, notiamo inoltre una sostanziale diminuzione del numero delle scuole statali. Se mettiamo in relazione questo dato, indicizzato ponendo a cento il numero di scuole presenti nell'a.s. 2000/2001, con l'andamento degli studenti iscritti alle scuole private, anch'esso indicizzato (vedi indici Tabella 4.3), ci accorgiamo che è proprio laddove l'offerta pubblica diminuisce che aumenta in modo più netto il numero di iscritti alle scuole private. Nella scuola primaria, la diminuzione del numero di scuole statali si accompagna infatti ad un aumento delle iscrizioni presso le scuole private; al contrario, nella secondaria di secondo grado l'aumento dell'offerta pubblica va di pari passo con la diminuzione degli iscritti agli istituti privati.

Figura 4.7. Rapporto fra iscritti alle scuole private e n° di scuole pubbliche per ordine di scuola (numeri indice) 2000-2011



Quelli che emergono sono dunque *trend* che sembrano non mostrare alcuna particolare relazione con l'introduzione del Buono scuola. La generale stabilità che i dati mostrano sembra infatti indicare che la scelta delle famiglie abbia continuato a seguire le stesse logiche presenti nella fase pre-Buono, mentre i cambiamenti che pure in questa generale stabilità si registrano sembrano essere riconducibili, almeno in parte, a fattori legati alle dinamiche di sviluppo dell'offerta d'istruzione nel suo complesso.

4.6 Conclusioni

Le conclusioni che possiamo trarre dall'analisi descrittiva dei dati che abbiamo svolto non possono che essere caute. La valutazione dell'effetto del Buono scuola in termini di "liberazione della scelta" delle famiglie lombarde è infatti complessa e i dati a nostra disposizione limitati. Tuttavia, se i criteri che abbiamo individuato per svolgere questa valutazione sono adeguati, ci sembra di poter affermare che non emerga alcuna chiara evidenza del fatto che il Buono scuola abbia raggiunto il suo scopo. Da una parte, infatti, la quota di beneficiari del Buono che dichiara di aver potuto iscrivere il figlio alla scuola paritaria in virtù dell'esistenza del contributo rappresenta una porzione marginale della popolazione che accede alla scuola non statale. Dall'altra, i dati relativi all'andamento della domanda – ovvero del numero di studenti iscritti alla scuola paritaria – e dell'offerta privata – ovvero il numero di scuole private presenti sul territorio – a partire dall'anno di introduzione dello schema mostrano una generale stabilità dei trend, peraltro molto simili a quelli nazionali. Le variazioni presenti tendono ad essere lievi, discontinue e almeno in parte spiegate da fattori che non hanno a che vedere con l'esistenza del Buono.

Tuttavia, ci aspettiamo che una simile conclusione possa generare almeno tre ordini di critiche. Un potenziale detrattore potrebbe infatti ribattere che l'assenza degli incrementi che abbiamo individuato come *proxy* del successo dell'iniziativa in realtà potrebbe essere spiegata dal fatto che la libertà di scelta trova già espressione nel contesto lombardo. Le famiglie che vogliono optare per i servizi privati sono, per la maggior parte, in grado di farlo senza dover ricorrere al finanziamento pubblico. Un

secondo detrattore potrebbe invece, pur condividendo le mie conclusioni, osservare che lo scarso successo dell'intervento potrebbe dipendere non tanto dalla inappropriatazza della logica che sottende l'intervento stesso, quanto nelle sue regole di funzionamento. Si potrebbe infatti osservare che la copertura ridotta delle spese sostenute dalla famiglia non basti a rendere la scelta privata sostenibile per le famiglie a basso reddito. Infine, un terzo detrattore potrebbe far notare che la nostra analisi non tiene in adeguata considerazione il valore simbolico di questo intervento (Agasisti, 2008). Se anche il contributo andasse a famiglie comunque in grado di sostenere la scelta di una scuola paritaria, ciò non farebbe venir meno la portata innovativa di un intervento che, comunque, ha contribuito a mettere in discussione la separazione fra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi.

Non abbiamo modo di confutare la tesi del primo detrattore con dati che mostrino a quante famiglie sia oggi preclusa l'opzione della scuola pubblica per mancanza di risorse proprie. Per questo non sappiamo se effettivamente esista una domanda di libertà inespressa, che il Buono scuola non intercetta, oppure se davvero la libertà "da esprimere" sia già espressa. Ci permettiamo però di far notare un aspetto che in questo ragionamento rischia di passare in secondo piano. Se anche ammettessimo che tutta la libertà da esprimere sia già esercitata, con o senza il contributo del Buono scuola, questo esito non potrebbe che essere letto, nella logica sussidiaria, come sub-ottimale. Se infatti partiamo dal presupposto che l'erogazione dei servizi da parte dello Stato rappresenti una soluzione non più valida, il fatto che una quota pari a circa il 15% di famiglie si rivolga al settore pubblico mi sembra rappresenti un problema, più che un successo per la *governance* sussidiaria. Se infatti il servizio pubblico è percepito come il servizio più prossimo alle proprie esigenze, ciò ci sembra dover significare – nell'ottica sussidiaria – che la società civile non è stata in grado di intervenire attraverso iniziative alternative. E in questo il Buono scuola non può agire in alcun modo.

Le osservazioni del secondo detrattore ci sembrano invece in parte condivisibili. È infatti possibile che a rendere inefficace il Buono scuola rispetto al suo scopo primario non sia tanto la logica dello schema, quanto la sua applicazione. In particolare, il fatto che il contributo copra solo una parte delle spese (il 25% fino all'a.s. 2012/2011,

quote fisse calcolate sulla base del reddito dall'anno successivo) potrebbe costituire un motivo di esclusione per la quota di popolazione a più basso reddito. Tuttavia va detto che per la fascia di beneficiari a basso reddito è prevista una forma di integrazione (la componente della dote "integrazione al reddito") che aumenta la copertura offerta. Ora, se queste osservazioni ci sembrano plausibili, esse non modificano di molto la nostra conclusione, ovvero che il Buono scuola non ha saputo essere all'altezza della sua fama di "politica sussidiaria".

Il terzo detrattore ci sembra invece ben rappresentare un certo modo di intendere la sussidiarietà e la *governance* sussidiaria. Un modo di intendere che ritroviamo sia nel dibattito politico, sia in quello accademico, che considera la sussidiarietà come un valore alla stregua di una bandiera ideologica, la cui valenza pratica rimane quantomeno indefinita. Secondo questa logica, infatti, tutto ciò che si definisse sussidiario finirebbe per esserlo. A noi sembra, tuttavia, che se l'approccio sussidiario vuole davvero esercitare un'influenza sia sul modo di fare politica, sia sul modo di intendere la politica, esso debba rifuggire questo tipo di impostazione.

Ci sembra dunque di poter affermare che i dati a nostra disposizione confermino, in riferimento allo schema del Buono scuola, la nostra tesi, ovvero che le iniziative "top-down" non riescano a svolgere un ruolo propulsore nella promozione di azioni sussidiarie di tipo "bottom-up". E questo perché lo sviluppo della domanda e dell'offerta, in questo settore come in altri, dipendono da una complessità di fattori che un contributo economico può solo marginalmente modificare. La scelta della "scuola delle suore", per usare un luogo comune, rappresenta per molte famiglie l'ambiente ideale per educare i propri figli. Per altri prevarranno motivazioni di tipo logistico e allora la scelta della scuola non sarà tanto condizionata dallo status giuridico della scuola stessa, ma da fattori quali la posizione o l'organizzazione degli orari. Altri ancora si troveranno semplicemente nell'impossibilità di scegliere, in considerazione dell'assenza di un rete di scuole fra cui scegliere.

In questa complessità, ci sembra di poter dire che, se il Buono scuola ha prodotto un effetto, esso può essere classificato come un effetto di conservazione, che sembra aver contribuito a fare in modo che le scuole paritarie lombarde potessero rimanere in vita, laddove invece, in altre regioni, l'offerta privata ha subito una diminuzione. Non si

tratta certamente di un contributo trascurabile. Nei fatti, esso ha permesso di mantenere quella pluralità che è condizione per l'esercizio della libera scelta. E di perpetuare una lunga tradizione di insegnamento gestita da enti ecclesiastici e non, che da secoli caratterizzano il panorama lombardo (Cantoni, 2010). Tuttavia un'azione di questo genere non ci sembra prefigurare una *governance* sussidiaria, quanto, semmai una *governance* della sussidiarietà, laddove la sussidiarietà si è già manifestata.

Capitolo V. Generare pluralismo: le associazioni di solidarietà familiare

5.1 Introduzione

La legge regionale 6 dicembre 1999, n. 23 “Politiche regionali per la famiglia” rappresenta un altro tassello importante nella creazione della *governance* sussidiaria lombarda. Non solo, infatti, essa rappresenta uno dei primi interventi nell’ambito del *welfare* lombardo a dichiarare esplicitamente la volontà di dare attuazione al principio di sussidiarietà. Fra i diversi interventi che la legge comprende, focalizziamo la nostra attenzione sulle disposizioni che mirano alla promozione delle associazioni di solidarietà familiare, attraverso l’istituzione di un registro *ad hoc* e la previsione di bandi annuali per il finanziamento delle iniziative proposte da queste e da altre associazioni e mirate al sostegno della famiglia, definita come “soggetto sociale politicamente rilevante”.

L’attenzione rivolta alle associazioni familiari si spiega considerando la natura peculiare di queste forme associative, caratterizzate dal fatto di non configurarsi come realtà di volontariato, a fini altruistici, ma come iniziative di risposta al bisogno che coinvolgono attivamente le famiglie stesse, che di quel bisogno sono portatrici. Nascendo da un interesse particolare, esse finiscono così per tradursi in un bene collettivo. È questa la logica stessa della sussidiarietà, ed è proprio in virtù di questa affinità fra le esperienze di associazionismo familiare e l’approccio sussidiario a spingere il governo regionale a promuovere queste iniziative.

Si tratta di una promozione che non è soltanto sostegno. Al contrario, quello che si configura è un intervento capace di stimolare la nascita di nuove iniziative, nella logica della promozione di una pluralità d’offerta, da una parte, e dello sviluppo di risposte sempre più prossime ai bisogni dall’altra. Anche in questo caso, dunque, emerge una volontà “creatrice”, di stimolo della sussidiarietà, che si esplica attraverso un’azione “*top-down*”.

Il presente capitolo mira a valutare il successo di questa iniziativa, sulla base dei suoi effetti in termini di sviluppo del pluralismo e stimolo alla mobilitazione dal basso del privato sociale. Introduremo la nostra analisi presentando più nel dettaglio la logica che sottende la creazione delle associazioni familiari, e presentandone le caratteristiche e i dati sulla diffusione a livello nazionale. Passeremo poi a presentare il contenuto della l.r.23/1999, nella parte che disciplina queste iniziative. Forniremo inoltre alcuni dati utili a tracciare l'evoluzione della politica dal 2000 ad oggi. Sulla base di questo quadro, definiremo i criteri per procedere alla valutazione, che condurremo servendoci sia delle evidenze già presentate, sia ricorrendo al bagaglio di informazioni accumulato negli anni attraverso le indagini commissionate da Regione Lombardia a diversi enti per il monitoraggio della *policy*.

5.2 L'associazionismo familiare

5.2.1 L'associazionismo familiare in Italia, fra teoria e pratica

La letteratura sull'associazionismo familiare in Italia ha una storia piuttosto recente. Le prime analisi che introducono questo concetto risalgono infatti alla prima metà degli anni Novanta (Donati e Rossi, 1995). Eppure, il fenomeno oggetto del loro studio ha una storia ben più lunga di quanto i tempi della sua "emersione" lascerebbe supporre. La categoria delle associazioni familiari rimanda infatti ad un universo molto eterogeneo di soggetti che, a vario titolo, combinano la natura associativa ad una natura familiare. Già questo tentativo di definizione, nella sua generalità, rende chiaro che il fenomeno in oggetto non è una categoria giuridica, ma nemmeno una chiara categoria sociale. La sua natura associativa lo fa rientrare sotto il vasto "ombrello" del Terzo settore, ma la sua natura familiare ne definisce dei tratti distintivi peculiari. È proprio dall'osservazione di questi tratti distintivi che la letteratura sociologica ha "costruito" una categoria nuova, per definire iniziative in alcuni casi già radicate da tempo.

La costruzione di questa categoria è avvenuta all'interno di quel dibattito sociologico di tipo relazionale che, nel panorama italiano, si riconosce nel pensiero di Pierpaolo Donati e che ha trovato vasta elaborazione all'interno del Centro Studi e Ricerche sulla Famiglia dell'università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Essa ha preso le

mosse non tanto da ragioni teoriche, quanto dalla constatazione di un'evidenza empirica, ovvero l'esistenza di una serie di realtà associative e di solidarietà, spesso poco strutturate, che andavano emergendo, soprattutto a livello locale, e che, nate attorno al riconoscimento di un bisogno, spesso totalmente ignorato dai canali pubblici di assistenza e sostegno, mettevano in azione una rete di auto-mutuo aiuto caratterizzato spesso da un elevato livello di innovatività. Il caso tipico di questo genere di esperienze è la condivisione fra famiglie di malati o disabili, soprattutto nei casi di patologie particolarmente rare la cui cura non rientra fra le priorità delle politiche sanitarie: iniziative che nascono non dalla solidarietà rivolta verso l'esterno, ma da un'apertura della rete di relazioni interna alla famiglia, che permette alle esigenze che essa vive internamente di trovare risposta in una rete più ampia, che mantiene, tuttavia, la sua natura familiare.

Risale al 1993 la prima rilevazione nazionale della diffusione del fenomeno (Donati e Rossi, 1995). Sulla base di una definizione ampia di cosa costituisca un'associazione nazionale e tramite un *follow up* telefonico, la ricerca ha individuato 1712 associazioni familiari, procedendo poi ad una indagine campionaria su 221 associazioni, condotta attraverso interviste. Questa prima rilevazione ha così permesso di tracciare un quadro più preciso della natura del fenomeno e delle sue diverse articolazioni.

Si giunge così alla definizione di una distinzione-guida, che mira ad individuare la specificità dell'associazionismo familiare:

“Affinché esistano associazioni familiari, occorre che ci siano famiglie (non individui o istituzioni!) che si uniscono per attivare un sistema di azioni rivolte a perseguire beni che sono comuni alle famiglie coinvolte ed eventualmente anche ad una più ampia collettività di famiglie che presentano esigenze sociali simili (e non per perseguire altri obiettivi)” (Donati, 1995: 28).

Ad emergere è dunque innanzitutto il fatto che non si tratta di associazioni di volontariato, né nel senso tradizionale del termine, né rispetto alla definizione di “volontariato” contenuta nella Legge quadro sul volontariato 11 agosto 1991, n. 266. Esse infatti non configurano un'azione altruistica, motivata dalla volontà di “fare del

bene”. Al contrario esse traggono la propria origine da un bisogno individuale, cui si cerca di dare risposta al di fuori della cerchia familiare, attraverso la condivisione con altri soggetti che condividono lo stesso bisogno.

In quanto associazioni, queste realtà nascono dalla definizione di “una combinazione di comunità e società” o, più concretamente, di “una rete di azione collettiva” (Donati, 1995: 40-41). Ciò significa che esse non prefigurano semplicemente l’incontro fra bisogni, ma la creazione di vere e proprie relazioni, che giungono alla definizione di un’identità comune, in termini di valori e di scopi. Inoltre, esse non rappresentano la summa dei contributi individuali, ma sviluppano dinamiche proprie, che ne fanno una realtà autonoma, dotata della propria soggettività. Per potersi dire familiari esse devono però presentare caratteristiche ulteriori. Infatti, nelle parole di Donati

“Un’associazione può essere definita familiare se e in quanto nasce e opera sulle mediazioni che la famiglia, come specifica relazione di reciprocità sociale, esercita fra i sessi e fra le generazioni. In altri termini per essere familiare, un’associazione deve sorgere da problemi inerenti ai rapporti di coppia e/o a quelli fra genitori e figli, e deve, per il suo agire, essere riferita a quelli. La sua distinzione guida sta nel produrre famiglia attraverso solidarietà, in particolare familiare” (Donati, 1995: 42).

A rilevare, in questa definizione, è il fatto che, per essere definita “familiare”, un’associazione deve dimostrare di attribuire centralità alla famiglia come mezzo di mediazione fra bisogni e soluzioni: la stessa definizione dei problemi che essa mirerà ad affrontare, il tipo di soluzioni che elaborerà, il modello organizzativo di cui si doterà, tutto sarà ispirato alla dimensione familiare (Stanzani, 1995). Se si manifesta questa centralità, allora un’associazione potrà dirsi familiare anche nel caso in cui i suoi membri non siano strettamente famiglie o gli obiettivi specifici non rimandino immediatamente ad una esigenza familiare. Nei fatti, possono dunque configurarsi come associazioni familiari anche realtà che non rispondono strettamente alla logica della “famiglia che aiuta la famiglia”.

Al contrario, l’associazionismo familiare comprende una ricca tipologia di forme associative più o meno vicine a questo modello ideale di associazione familiare in

senso stretto. La ricerca di Donati e Rossi (1995) individuava ben nove forme di associazione familiare, distinte sulla base di due criteri: il tipo di soggetti che esse comprendono e il tipo di obiettivi specifici che perseguono¹. In un ulteriore tentativo di ridefinizione, Carrà Mittini distingue invece quattro dimensioni rispetto alle quali è possibile definire le associazioni familiari: il rapporto dei soci col bisogno a cui l'associazione risponde, che può essere più o meno diretto; la presenza più o meno rilevante di famiglie fra i soci; lo stile d'intervento, che può rispondere ad una logica assistenziale oppure di *empowerment*; la *mission*, che può prevedere un'azione rivolta direttamente alla famiglie o solo implicitamente destinata ad avere una ricaduta su di esse. Rispetto a quest'ultimo aspetto, le associazioni familiari si mostrano particolarmente attive sul fronte dell'auto-organizzazione dei servizi di vita quotidiana (attraverso la creazione di nidi famiglia, i servizi di cura, le banche del tempo), della formazione, e della tutela dei diritti delle famiglie (Carrà Mittini, 2008).

La ricerca condotta nel 1993 rimane l'unica fonte di dati relativa alla diffusione di questo fenomeno. Per questo, ancor più che per altri settori del Terzo settore, non è possibile avere dati su base nazionale della diffusione delle associazioni familiari. Oltre alla Lombardia, di cui diremo più avanti, solo la Calabria e la Sicilia hanno istituito un albo apposito. Nel primo caso non è però ancora possibile avere accesso ai dati, mentre nel secondo il dato aggiornato al dicembre 2011 indica la presenza di 105 associazioni. In Lombardia il Registro delle Associazioni familiari contava invece, al 31 dicembre 2010, 733 associazioni. Un segno della diffusione di queste iniziative sembra però essere la capillare diffusione del Forum delle Associazioni familiari,

¹ Le tipologie individuate sono: Tipo A: associazioni auto-aiuto e auto-mutuo aiuto (ad es. gruppi di famiglie con alcolisti o associazioni di buon vicinato per la sorveglianza dei bambini); Tipo B: associazioni che difendono certi diritti sia in relazione al proprio contesto familiare, sia in relazione ad altri ambiti (ad es. i diritti delle donne o dei bambini); Tipo C: associazioni di genitori che promuovono il rispetto di certi valori familiari nella società (ad es. attraverso il monitoraggio delle trasmissioni televisive); Tipo D: associazioni di famiglie con la presenza di "esperti" che organizzano le prestazioni e i servizi per le famiglie coinvolte; Tipo E: associazioni di famiglie e di "esperti" che organizzano prestazioni e servizi per le famiglie coinvolte e per la comunità; Tipo F: associazioni di famiglie ed "esperti" che si occupano di azioni di lobbying; Tipo G: associazioni anche non composte da famiglie, che hanno come scopo l'aiuto rivolto ad uno specifico gruppo di famiglie; Tipo H: associazioni di soggetti diversi per aiutare sia uno specifico gruppo di famiglie, sia altri (ad esempio i "poveri" del quartiere); Tipo I: associazioni con fini generali che hanno come scopo il perseguimento di obiettivi sociali generali, con ricadute solo indirette sulle famiglie (Donati, 1995: 32).

presente in tutte le regioni italiane nelle sue diverse articolazioni regionali e provinciali².

Riguardo alle caratteristiche interne a queste associazioni, un'interessante analisi è stata realizzata nel 2003 da Paola Di Nicola e Maria Gabriella Landuzzi su un campione di 234 associazioni familiari: essa ha indagato le composizioni di queste associazioni, le caratteristiche degli associati, i valori cui si richiamano, la struttura organizzativa e le risorse. È così emersa la prevalenza, fra le associazioni del campione, dell'attività di *advocacy*, con un forte riferimento valoriale, ideologico o religioso, mentre la seconda componente importante è costituita da associazioni di auto-mutuo aiuto. Gli associati, in prevalenza donne, tendono ad avere un profilo socio-culturale maggiore a quello delle persone coinvolte in altre formazioni del Terzo settore e, come è logico aspettarsi, sono in prevalenza sposati con figli. Dimostrano di porre un forte accento sui valori della condivisione, della solidarietà, della responsabilità e della fiducia e affermano che il coinvolgimento nell'associazione ha un impatto importante e positivo sulla loro vita familiare. Interessante è anche il fatto che essi, più dei volontari di altre realtà non profit, affermino di ritenere prioritarie le risorse umane nel perseguimento degli obiettivi dell'associazione. L'indagine mette inoltre in evidenza come la fonte di originalità delle associazioni familiari sembri risiedere nella capacità di sperimentazione e nella pratica di modalità innovative di individuazione e di risposta al bisogno, resa possibile dalla forte integrazione valoriale fra gli associati e una buona capacità di intrattenere relazioni con la comunità locale (Di Nicola e Landuzzi, 2004).

Le prime indagini sul tema mostravano tuttavia una certa difficoltà, da parte delle associazioni familiari, nel guadagnare legittimità in un contesto in cui il Terzo settore in generale doveva ancora affermarsi nella sua autonomia rispetto allo Stato e al mercato. Si usciva infatti, a partire dagli anni Ottanta, da una fase caratterizzata, da una parte, da una forte centralizzazione degli interventi da parte del settore pubblico e

² Va detto che l'Istat sta attualmente approntando un nuovo censimento del Terzo settore che avrà luogo nell'anno in corso e i cui risultati saranno disponibili nel secondo semestre del 2013. Si tratta di una riedizione del censimento effettuato nel 2001, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2004. In quell'occasione non era stata rilevata in alcun modo la categoria delle associazioni familiari, che venivano incluse sotto l'etichetta dell'associazionismo. È auspicabile che la nuova edizione presenti distinzioni più puntuali, che permettano di avere un quadro più chiaro delle diverse componenti del non profit in Italia.

dall'altra, da un'epoca in cui lo sviluppo dell'associazionismo era stato perlopiù guidato da agenzie ad esso esterne, *in primis* la Chiesa cattolica e i sindacati (Ranci, 1999). Le prime indagini sul Terzo settore in generale, e a maggior ragione sull'associazionismo familiare mostrano dunque le difficoltà di affermazione di queste realtà (Barbetta, 1993; Donati e Rossi, 1995).

Dopo quasi vent'anni, questa difficoltà sembra essere stata, almeno in parte, colmata. Pur non rappresentando una categoria giuridica definita e pur rientrando, nella maggior parte delle definizioni, nel più vasto mondo del volontariato, il fenomeno dell'associazionismo familiare ha comunque registrato una crescente visibilità. Benché poche siano ancora le Regioni che si sono mosse nella direzione di dare autonomo riconoscimento a questa tipologia di associazione, la Legge quadro *per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* 328/2000 ha comunque in un certo senso "ratificato" il loro ruolo, riconoscendo la necessità di promuovere "la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie" come parti integranti del sistema di servizi (Carrà Mittini, 2008).

5.2.2 L'associazionismo familiare nell'ottica della sussidiarietà

Se consideriamo quanto già abbiamo avuto modo di sottolineare presentando l'approccio relazionale in riferimento allo sviluppo del Terzo settore, non ci si risulta difficile comprendere le ragioni che stanno alla base dell'interesse sviluppato da questa scuola di pensiero per l'associazionismo familiare in un panorama accademico in cui il fenomeno, ancor oggi, fatica ad essere riconosciuto³. Risulta infatti evidente che le associazioni familiari incarnano, almeno nella loro dimensione ideale, la stessa logica su cui si fonda l'approccio relazionale e la visione della cittadinanza societaria che esso propone: quella logica secondo cui è attraverso la costruzione di relazioni che è possibile conciliare il perseguimento dell'interesse personale con la realizzazione del bene collettivo. In questa logica, l'associazionismo familiare rileva proprio perché è in grado di promuovere relazioni sociali basate su modalità tipiche della vita familiare, *legata ai compiti quotidiani, continuativa*, e strettamente *personalizzata*, ovvero flessibile. È da queste relazioni che, non solo nelle situazioni "patologiche" di

³ Si vedano in particolare i paragrafi 2.3 e 2.4.1.

bisogno, ma anche rispetto alle normali esigenze emergenti nelle diverse fasi dell'esistenza, l'associazione riesce ad intercettare i bisogni e a darvi risposta (Donati, 1995; Carrà Mittini, 2008).

Ora, da una prospettiva "ottocentesca", sia essa di matrice liberale o socialista, una realtà che nasca primariamente per rispondere ad un bisogno proprio dei membri che vi partecipano non può che essere definita "particolaristica", in quanto riferita ad un dominio di relazioni orientate in senso privato e non universalistico. Tuttavia, nella logica relazionale, questa interpretazione viene rigettata, in quanto non tiene conto del "surplus" di bene che le relazioni intrecciate all'interno dell'associazione producono. In questo senso, l'associazione familiare diventa espressione di una capacità generativa della famiglia che non è soltanto biologica. Nell'atto di associarsi, infatti, la famiglia manifesta pienamente la propria identità pro-sociale, contribuendo alla produzione del bene comune (Rossi, 2007).

L'associazionismo familiare documenta dunque la capacità della famiglia di esprimere la propria generatività non solo al proprio interno, ma anche nella comunità in cui essa è inserita. Il fenomeno incarna dunque l'espressione più pura di quella vitalità della società civile che è alla base della costruzione di una *welfare society*. Non solo. La logica che sottende l'associazionismo familiare e che la distingue dal volontariato – ovvero il fatto che la partecipazione delle famiglie non nasca da motivazioni altruistiche ma da un interesse privato – riflette quella logica per cui particolare (individuale) ed universale (collettivo) non sono in conflitto, ma anzi, l'uno partecipa alla costruzione dell'altro.

Questo quadro tratteggia dunque i contorni di un'azione che manifesta tutti i caratteri della sussidiarietà: il puntuale riconoscimento del bisogno e la prossimità della risposta, il coinvolgimento e la responsabilizzazione del beneficiario nella definizione delle soluzioni, la flessibilità dell'intervento e il rifiuto della standardizzazione. E, non da ultimo, il configurarsi di un percorso di prosocialità che dalla famiglia si esprime nell'associazione, per poi riflettersi nella società della famiglia fino all'associazionismo, come il frutto di una generatività dal basso che si esprime nella relazione. Sostenere questo genere di iniziative appare dunque come una soluzione non solo efficace nella pratica, ma anche nobile nelle motivazioni per dare risposta ai

bisogni crescenti delle famiglie, in un quadro in cui la frammentazione dei legami rende gli interventi pubblici standardizzati sempre più inefficaci.

Il fatto dunque che Regione Lombardia arrivi a riconoscere le “associazioni di solidarietà familiare” – prevedendo la creazione di un apposito registro e di una consulta dei rappresentati delle associazioni – ancor prima che esse trovino riconoscimento a livello nazionale non deve dunque stupirci. La descrizione delle origini di questo intervento ci mostrerà del resto come l’iniziativa di Regione Lombardia nasca all’interno della stessa comunità scientifica in cui il fenomeno ha trovato maggiore interesse. Quella che ne deriva è dunque una politica che non mira soltanto a presentarsi come sussidiaria, ma come frutto di una riflessione sulla sussidiarietà stessa.

5.3 La l.r. 23/99: le origini di una politica sussidiaria

5.3.1 La normativa

L’approvazione della legge regionale 6 dicembre 1999, n. 23 “Politiche regionali per la famiglia” si inserisce nel quadro di una riorganizzazione del sistema di *welfare* locale che proprio sul finire del primo mandato di Roberto Formigoni vede il suo inizio, per poi continuare nel corso dei due mandati successivi. La legge mira infatti a fornire un quadro di riferimento per le politiche regionali rivolte alla famiglia, riconosciuta come “soggetto sociale politicamente rilevante” (art.1.1). Fra le finalità che essa persegue rientrano la tutela della vita dal concepimento, la solidarietà fra le generazioni, la parità fra uomo e donna, la corresponsabilità dei genitori nella cura dei figli, la tutela della salute (art.1.2). Il raggiungimento di questi fini è promosso attraverso una rete di servizi pubblici. Chiarisce però la legge:

“Si intende per servizio pubblico alla famiglia ogni attività resa, con le finalità e gli obiettivi di cui alla presente legge, da strutture pubbliche o private senza fini di lucro, che rispettino i criteri e gli standard fissati dalle leggi e dagli atti programmatori regionali allo scopo di garantire l’efficacia, la qualità, la trasparenza e il migliore rapporto costi-benefici del servizio stesso” (art.1.3).

In questo senso, dunque, la legge si propone di attuare un sistema di risposta ai bisogni sociali “sposti l’asse fondamentale di riferimento dai livelli istituzionali alla famiglia”, attraverso il passaggio da una politica di *welfare* in cui l’istituzione rappresenta l’unico erogatore dei servizi ad un nuovo modello di gestione che prevede la collaborazione fra pubblico e privato nella costruzione di un sistema integrato di

L’Articolo 4 elenca invece le azioni che si intende perseguire per il “potenziamento dei servizi socio-educativi, agevolazioni per l’acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati, formazione professionale, interventi socio-sanitari. Fra questi, spiccano per la loro innovatività (almeno al momento dell’approvazione della legge) la realizzazione di forme di auto-organizzazione e mutualità familiari, quali i “nidi famiglia”, e la promozione delle banche del tempo.

È solo all’Articolo 6, invece, che la legge inserisce una disposizione sulla “promozione dell’associazionismo familiare”. Recita la norma:

La Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà, in base al quale vengono gestite dall’ente pubblico le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall’autonomia dei privati come singoli o nelle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità, valorizza e sostiene la solidarietà tra le famiglie, promuovendo le associazioni e le formazioni di privato sociale rivolte a:

- a) organizzare ed attivare esperienze di associazionismo sociale, atto a favorire il mutuo aiuto nel lavoro domestico e di cura familiare, anche mediante l’organizzazione di «banche del tempo»;
- b) promuovere iniziative di sensibilizzazione e formazione al servizio delle famiglie, in relazione ai loro compiti sociali ed educativi” (art. 5.1).

Si prevede inoltre la creazione di un Registro delle associazioni familiari (art. 5.2)⁴ e l’istituzione di una Consulta⁵ chiamata ad esprimere parere sulla programmazione delle politiche per la famiglia (art. 5.8). Per la costituzione del registro si prevede la

⁴ D.G.R. 1 marzo 2000, n. 48845, Attivazione del Registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare di solidarietà tra le famiglie, l.r. 23/1999, art. 5, successivamente modificata dalla D.G.R. 17 marzo 2000, n. 49081.

⁵ Istituita dal D.P.G.R. del 15 ottobre 2001.

realizzazione di un'indagine censuaria volta ad individuare le realtà di questo tipo già presenti sul territorio⁶.

La legge introduce inoltre forme di finanziamento che favoriscano l'associazionismo e l'auto-gestione, per attuare la disposizione secondo cui

La Regione, in attuazione dello Statuto, favorisce le forme di associazionismo e di autogestione come modalità necessaria per garantire l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione della politica regionale per la famiglia (art. 5.7).

A questo scopo si definiscono le azioni finanziabili:

Si intendono per associazioni di mutuo aiuto di cui al comma 1, lettera a), le organizzazioni che favoriscono l'erogazione e lo scambio, tra i soci di prestazioni di servizi e di sussidi a sostegno della famiglia (art. 5.4).

Per «banche del tempo», ai fini del comma 1, lettera a), si intendono forme di organizzazione mediante le quali persone disponibili ad offrire gratuitamente parte del proprio tempo per attività di cura, custodia ed assistenza, vengono poste in relazione con soggetti e con famiglie in condizioni di bisogno. Il collegamento e l'intermediazione tra i soggetti interessati alla banca del tempo sono svolti da associazioni senza scopo di lucro (art. 6.6).

La norma definisce dunque esplicitamente un intervento di tipo sussidiario. Lo dimostra, da una parte, richiamando la necessità della collaborazione fra pubblico e privato e, dall'altra, facendosi promotrice di iniziative innovative gestite dal privato

⁶ I requisiti per l'iscrizione al Registro verranno dettagliati ulteriormente nella L.r. 1/2008 Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e mutuo soccorso. L'art. 6 della legge recita infatti: "La Regione, in applicazione dei principi e degli obiettivi di cui alla legge regionale 6 dicembre 1999, n. 23 (Politiche regionali per la famiglia), e in attuazione del principio di sussidiarietà, in base al quale vengono gestite dall'ente pubblico le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati come singoli o nelle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità, valorizza e sostiene la solidarietà tra le famiglie, promuovendo le associazioni e le formazioni di privato sociale rivolte a: a) organizzare ed attivare esperienze di associazionismo sociale, atto a favorire il mutuo aiuto nel lavoro domestico e di cura familiare, anche mediante l'organizzazione di "banche del tempo"; b) promuovere iniziative di sensibilizzazione e di formazione al servizio delle famiglie, in relazione ai loro compiti sociali ed educativi".

sociale nella sua forma forse maggiormente vicina al modello sussidiario, l'associazione familiare.

Tabella 5.1. Interventi finanziati ex l.r. 23/1999

	Interventi	Articoli di legge
Costituzione del nucleo	Prestiti agevolati alla giovani coppie	Art. 3 comma 1
	Prestiti agevolati per mutui prima casa	Art. 3 comma 9
Famiglie con figli piccoli	Potenziamento nidi	
	Servizi integrativi nidi	Art. 4 comma 2
	Nidi famiglia	
Famiglie con figli in età scolare	Dispersione scolastica	Art. 4 comma 2
Genitorialità	Supporto e formazione	Art. 4 commi 8, 9, 10, 11
		Art. 5
Famiglie con un membro fragile	Contributi acquisto strumenti tecnologici per disabili	Art. 4 commi 4, 5
	Buono Socio Sanitario	Art 4 commi 13, 14, 15, 16
	Finanziamento corsi per soggetti portatori di handicap	Art 4 comma 6 lett. c
Famiglie in difficoltà economiche temporanee	Prestito sull'onore	Art. 3 comma 2
Reti tra famiglie	Auto mutuo aiuto/banche del tempo	Art. 5 commi 1, 4, 6
Governance	Istituzione consulta	Art. 5 commi 8, ,9, 10, 11, 12
	Registro associazioni familiari	Art. 5 comma 2
Famiglie e donne in condizioni di violenza	Promozione e sostegno centri accoglienza	Art. 4 comma 4 bis
Conciliazione famiglia e lavoro	Conciliazione famiglia lavoro	Art. 4 comma 1
	Programmi formativi per il reinserimento delle donne escluse dal mercato del lavoro	Art. 4 comma 6 lett. a
	Formazione operatori servizi socio educativi	Art. 4 comma 6 lett. b

A caratterizzare l'intervento è inoltre la funzione attribuita alle politiche familiari. Vi è infatti il tentativo di individuare forme di sostegno alla famiglia non solo nelle fasi di crisi patologica, ma anche, ed anzi soprattutto, nei momenti di "crisi normale" legati a specifici momenti del ciclo di vita (la formazione del nucleo familiare, la nascita dei figli, le esigenze di accudimento dei figli più piccoli). Le attività finanziabili ex l.r. 23/99 comprendono dunque una serie di azioni rivolte proprio alla famiglia "che funziona", e non solo, come è tipico degli interventi assistenziali in questo ambito in Italia, alla famiglia "che non funziona più" (Bonini, 2011). La tabella 5.1 elenca queste attività distinguendo il tipo di obiettivo perseguito e l'azione prevista. Fra queste attività, quelle per le quali è previsto un finanziamento alle associazioni familiari fanno riferimento agli artt. 4.2, 4.10, 4.11, 4.12 e all'art. 5.6.

La modalità attraverso cui, nel concreto, avviene la promozione di queste iniziative è quella del bando annuale. Ogni anno, Regione Lombardia rende pubblici i bandi ex l.r.23/99, indicando le priorità stabilite per quell'annualità e dunque gli ambiti finanziati, nonché la ripartizione dei fondi fra le ASL regionali e il Comune di Milano, che costituiscono gli ambiti di riferimento per la presentazione e la valutazione dei progetti. I soggetti autorizzati a presentare proposte di progetto non sono però solo le associazioni familiari. Dal 2008, con l'approvazione della Legge quadro in materia di associazionismo e volontariato (l.r. 1/2008), la definizione dei soggetti ammessi è la seguente:

- associazioni di solidarietà familiare iscritte al Registro regionale (l.r. 1/2008);
- organizzazioni di volontariato iscritte nelle sezioni provinciali e regionali del Registro (l.r. 1/2008);
- associazioni senza scopo di lucro e associazioni di promozione sociale iscritte nei registri regionali e provinciali dell'associazionismo (l.r. 1/2008);
- cooperative sociali iscritte nella sezione A dell'Albo regionale (l.r. 1/2008);
- enti privati con personalità giuridica riconosciuta;
- enti ecclesiastici con personalità giuridica riconosciuta;

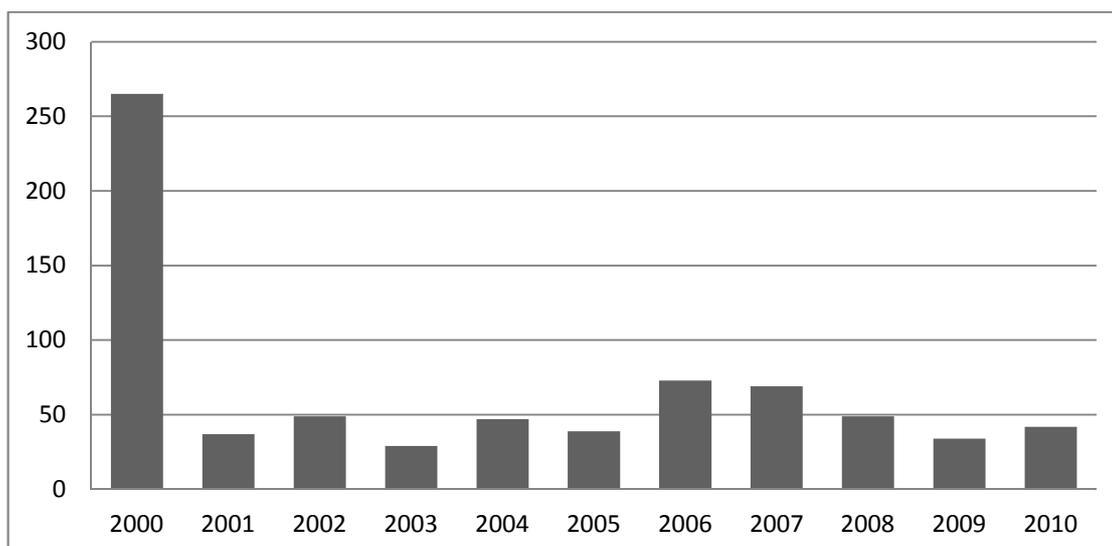
- associazioni femminili iscritte all'Albo regionale delle associazioni, movimenti e organizzazioni femminili (l.r. 16/1992)⁷.

5.3.2 L'evoluzione

Il Registro delle associazioni di solidarietà familiare

Il Registro delle associazioni familiari, istituito nel 2000, ha visto crescere il numero delle associazioni da 367 nel 2000 a 733 al 31 dicembre 2010. Benché si siano registrate uscite da parte di alcune associazioni non più in grado di dimostrare i requisiti per il mantenimento dell'iscrizione (cosa che spiega il fatto che il dato per l'anno 2000 in Figura 5.1 sia inferiore a 367), si registra una buona "sopravvivenza" degli iscritti (Rapporto sull'associazionismo familiare in Lombardia, 2007).

Figura 5.1. Ripartizione delle associazioni di solidarietà familiare iscritte al Registro regionale delle associazioni familiari al 31/12/2010 per anno d'iscrizione



Fonte dati: Open Data Lombardia (<https://dati.lombardia.it/famiglia/associazioni-di-solidarieta-familiare>, accesso aprile 2012)

⁷ Precedentemente i soggetti ammessi erano definiti come: associazioni di solidarietà familiare iscritte al Registro regionale ex l.r. 23/1999; organizzazioni di volontariato iscritte alle sezioni regionale o provinciali del Registro dell'associazionismo ex l.r. 28/1996; organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro regionale ex l.r. 22/1993; cooperative sociali iscritte nella sezione A dell'Albo regionale ex l.r. 16/1993; enti privati con personalità giuridica riconosciuta ex D.P.R. 361/2000; enti ecclesiastici con personalità giuridica ex legge 222/1985; associazioni femminili iscritte all'Albo regionale delle associazioni, movimenti e organizzazioni femminili ex l.r. 16/1992.

Il grafico in Figura 5.1 rappresenta la distribuzione dell'attuale popolazione di iscritti per anno d'iscrizione⁸. Come è facile osservare, dopo il primo anno in cui le associazioni già esistenti hanno assunto lo status di associazione di solidarietà familiare, le nuove iscrizioni si sono assestate su una media di circa 50 nuovi ingressi ogni anno.

Gli interventi

Ogni anno il “Bando famiglia” individua le attività finanziabili e la suddivisione dei finanziamenti per i diversi bacini individuati dalle ASL (e dal Comune di Milano), proporzionalmente alla numerosità della popolazione. La Tabella 5.2 mostra le aree d'intervento e i rispettivi progetti finanziati dal 2000 al 2009. Si evince così che le tipologie progettuali più presenti nel periodo 2000-2005 sono quelle destinate all'infanzia (supporto alle attività scolastiche, spazio gioco, aggregazione giovanile, nidi famiglia). Nella fase 2005-2009 i maggiori interventi per l'infanzia non vengono più finanziati dai bandi (in particolare, l'uscita dei nidi famiglia dipende dal fatto che essi sono divenuti unità di offerta sociale, e dunque non più finanziati “ a progetto”), e aumentano il supporto alle attività scolastiche e le attività di formazione per i genitori.

Il Bando 2010, per il quale non abbiamo a disposizione i dati relativi alla distribuzione dei finanziamenti rispetto alle aree d'intervento, si è invece concentrato sugli interventi volti alla lotta alla dispersione scolastica (art. 4.2 lett. g) e sugli interventi previsti dall'art.36 del Testo unico sull'associazionismo (Mutuo aiuto nel lavoro domestico e di cura familiare, anche mediante banche del tempo, e attività di sensibilizzazione e formazione per le famiglie, in relazione ai loro compiti sociali ed educativi). Nel Bando 2011 vengono invece definiti tre ambiti di intervento: l'ambito 1, relativo al sostegno alla famiglia nei compiti educativi e di cura, che raccoglie il 50,7% di tutti i progetti finanziati e il 54,5% delle risorse a disposizione; l'ambito, finalizzato alla creazione di reti di mutuo aiuto, in cui si colloca il 33% dei progetti e il 25,5% delle risorse; l'ambito 3, per il sostegno della maternità, cui rimandano solo 33 progetti, che ottengono però un finanziamento più alto della media.

⁸ Si ribadisce che il grafico non fa riferimento al numero di iscrizioni per anno, quanto all'anno d'iscrizione dell'attuale popolazione di associazioni registrate.

Tabella 5.2 Progetti finanziati per intervento, 2000 – 2009 (Fonte: DG Famiglia Regione Lombardia)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		Tot.		
Art. 4																							
	V.A.	%	V.A.	%																			
Nidi famiglia	38	8,7	45	10,7	78	14,1	84	17,6	96	22,0	88	18,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	429 11,6
Potenziamento nidi	23	5,3	24	5,7	31	5,6	12	2,5	13	3,0	18	3,8	37	15,9	23	8,6	18	7,6	0	0	0	0	199 5,4
Spazi gioco	83	18,9	98	23,2	156	28,3	108	22,6	93	21,3	97	20,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	635 17,1
Banche del tempo	37	8,4	33	7,8	14	2,5	2	0,4	1	0,2	2	0,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	89 2,4
Elenchi operatori accudimento a domicilio minori 0/3	15	3,4	14	3,3	10	1,8	7	1,5	4	0,9	4	0,8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54 1,5
Nidi aziendali	5	1,1	1	0,2	6	1,1	2	0,4	2	0,5	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16 0,4
Supporto attività scolastiche	59	13,5	118	28,0	145	26,3	178	37,2	149	34,2	179	37,3	195	84,1	243	91,4	219	92,4	166	100	1.651	44,5	
Aggregazione giovanile	45	10,3	89	21,1	112	20,3	85	17,8	78	17,9	92	19,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	501 13,5
Programmi di formazione svolti da consultori*	57	13,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	57 1,5
Educazione sessuale*	36	8,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36 1,0
Assistenza a domicilio*	40	9,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40 1,1
Totale	438	100	422	100	552	100	478	100	436	100	480	100	232	100	266	100	237	100	166	100	3.707	100	
Art. 5																							
Prom. Dell'ass. familiare e del mutuo aiuto	0	0	24	12,1	30	12,0	26	8,3	22	6,1	17	6,4	18	7,2	45	14,0	58	21,0	106	36,9	346	13,7	
Banche del tempo	0	0	20	10,1	10	4,0	2	0,6	4	1,1	2	0,8	5	2,0	6	1,9	7	2,5	14	4,9	70	2,8	
Formazione ai ruoli familiari	0	0	155	77,9	211	84,1	286	91,1	336	92,8	245	92,8	227	90,8	270	84,1	211	76,4	167	58,2	2.108	83,5	
Totale	0	0	199	100	251	100	314	100	362	100	264	100	250	100	321	100	276	100	287	100	2.524	100	

* presenti solo nel 2000.

Tabella 5.3. Finanziamenti per singoli territori ASL e comune di Milano, 2000 – 2011 (Fonte: DG Famiglia Regione Lombardia)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tot.
BG	1.717.519,60	1.465.433,90	1.513.041,50	1.357.279,60	1.213.136,20	1.123.709,10	868.800,00	988.376,70	953.133,20	792.956,30	772.800,00	629.686,00	13.395.872,10
BS	1.020.828,60	1.141.067,30	1.298.470,50	1.249.874,60	1.165.051,50	1.205.140,80	969.455,50	1.087.781,80	934.337,00	871.024,90	811.191,00	673.198,00	12.427.421,50
CO	262.962,00	496.461,40	453.225,50	425.747,00	692.750,80	547.759,80	636.010,10	568.739,90	544.886,90	467.062,30	420.145,00	347.027,00	5.862.777,70
CR	579.716,60	475.152,40	647.646,30	635.313,70	507.373,50	491.778,00	296.800,00	346.469,50	293.600,00	258.403,00	258.816,00	212.731,00	5.003.800,00
LC	440.236,30	370.735,20	400.872,90	390.856,80	367.507,00	338.855,50	276.000,00	322.188,60	274.400,00	240.733,00	240.995,00	195.777,67	3.859.157,97
LO	236.143,10	304.975,10	372.543,70	405.787,30	312.621,20	291.352,50	184.160,00	214.792,40	187.200,00	164.934,00	166.057,00	158.892,00	2.999.458,30
MI 1	1.050.197,40	1.013.615,20	1.327.197,40	1.273.225,10	1.218.547,40	1.203.097,10	867.826,20	973.016,70	812.800,00	665.198,00	664.183,00	546.524,00	11.615.427,50
MI 2	924.998,40	506.349,50	702.296,40	798.984,10	777.642,70	706.763,60	519.751,40	594.790,40	487.152,40	494.456,80	450.269,00	362.298,25	7.325.752,95
MB	1.527.401,90	1.156.934,20	1.435.194,80	1.199.070,10	1.221.727,50	1.214.773,20	889.600,00	1.068.690,10	886.400,00	579.973,00	581.042,00	492.840,00	12.253.646,80
MN	404.166,90	423.784,30	736.099,00	614.126,50	525.212,70	513.887,80	333.600,00	404.170,00	332.800,00	293.045,00	294.419,00	212.051,00	5.087.362,20
PV	998.772,90	682.161,40	742.926,00	656.955,40	622.018,70	630.272,30	436.800,00	509.898,50	436.800,00	385.462,00	387.436,00	347.228,00	6.836.731,20
SO	214.107,50	193.723,90	229.742,50	215.843,40	245.368,00	246.455,80	158.833,00	179.302,30	156.353,80	137.012,40	130.825,00	107.916,00	2.215.483,60
VA	868.598,40	838.327,30	1.195.507,20	1.011.707,90	918.678,90	949.348,00	728.153,30	837.690,60	716.800,00	626.662,10	626.125,00	518.628,00	9.836.226,70
VAL	235.106,50	131.785,70	224.958,40	116.036,60	158.766,90	179.932,40	84.000,00	98.057,40	83.200,00	72.660,00	72.665,00	60.634,00	1.517.802,90
COM MI	1.807.169,70	1.661.110,20	1.843.888,10	1.867.216,70	1.746.339,70	1.730.873,90	1.100.000,00	1.626.215,70	1.092.000,00	1.137.485,00	1.123.032,00	1.134.568,00	17.869.899,00
TOTALE	12.287.925,80	10.861.616,90	13.123.610,30	12.218.024,80	11.692.742,60	11.373.999,90	8.349.789,40	9.820.180,50	8.191.863,40	7.187.067,70	7.000.000,00	5.999.998,92	118.106.820,22

Solo il 16,2%, pari a 33 e solo due dei progetti ammessi non sono stati finanziati (36 mila euro contro i 22 mila degli altri due ambiti)¹.

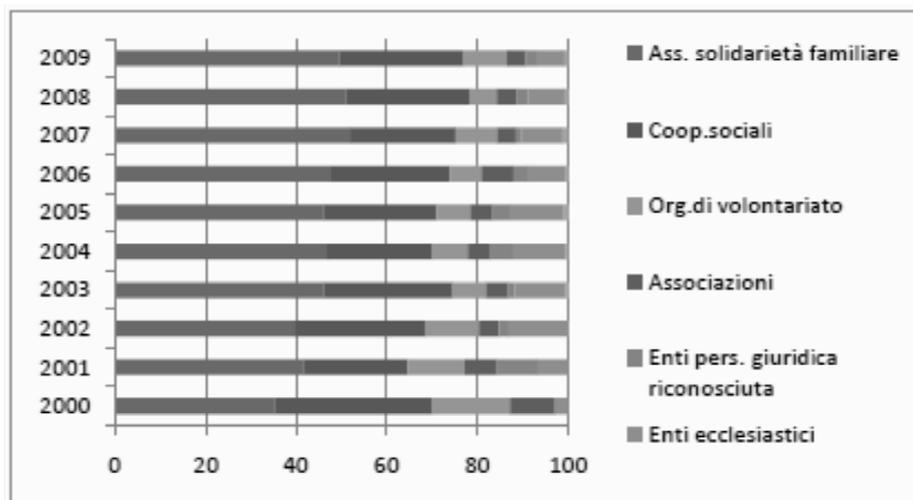
I finanziamenti

Guardando all'andamento dei finanziamenti (tabella 5.3), appare chiaro come le risorse economiche stanziare dai bandi siano in costante calo: le risorse erogate si sono infatti dimezzate nell'arco di 10 anni. Se è vero che parte della spiegazione risiede nel fatto che alcune iniziative sono passate ad altre forme di finanziamento (in particolare i nidi famiglia sono diventati un'unità di offerta sociale), è vero anche che il *trend* di diminuzione è proseguito anche negli anni recenti: da quasi 10 milioni nel 2007, si è passati a 8 milioni nel 2008, a 7 milioni negli anni 2009 e 2010 fino ad arrivare ai 6 milioni nel bando 2011.

Gli enti gestori

Come abbiamo visto, i bandi consentono la presentazione di progetti ad una serie di enti ed associazioni diversi dalle associazioni di solidarietà familiare. Ciò ha comportato, nei primi anni di implementazione della politica, uno scarso successo, per queste associazioni, nel veder finanziati i loro progetti. Le associazioni più piccole faticavano infatti a vincere la concorrenza rispetto ad attori più istituzionali, dotati di maggiore capacità progettuale (ad es. le cooperative).

Figura 5.2. Soggetti gestori beneficiari di progetti finanziati, anni 2000 – 2009
(Fonte: DG Famiglia Regione Lombardia)



¹ Per un'analisi dei dati relativi all'anno 2011 si veda anche Lombardia sociale (2011).

Si è dunque stabilito di inserire fra i criteri di valutazione dei progetti una preferenza per le proposte provenienti dall'associazionismo familiare. Questa previsione non ha però avuto un effetto particolarmente rilevante: se nel 2000 meno del 40% dei progetti finanziati era stato proposto da un'associazione familiare, nel 2009 essa non superava il 50% (vedi Figura 5.2).

5.4 L'analisi

5.4.1. Le azioni di accompagnamento e le indagini disponibili

Come anticipato, lo sviluppo di questa politica è stato accompagnato, nella sua fase iniziale, proprio dal gruppo di lavoro del Centro Studi e Ricerche sulla Famiglia dell'università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. È infatti proprio a Giovanna Rossi e ad Elisabetta Carrà Mittini che è stato affidato il compito di svolgere il censimento sulle associazioni familiari lombarde nel 2000, in vista della messa a punto del registro regionale. Questo accompagnamento ha preso la forma di una ricerca-intervento² della durata di tre anni (2000-2003).

La ricerca si è svolta innanzitutto attraverso il censimento delle associazioni familiari esistenti in Lombardia, realizzato nei primi mesi del 2000 con la collaborazione delle ASL, delle Province, degli STAP (le sedi territoriali di Regione Lombardia sul territorio) e dei Centri di Servizio. Sono così state rilevate 447 associazioni che manifestavano le caratteristiche di una "associazione di solidarietà familiare" e sono state invitate a dare avvio alla procedura di registrazione presso il costituendo registro regionale. È stata inoltre svolta un'analisi dei dati relativi ai progetti presentati e approvati in seguito all'emanazione del primo bando per l'erogazione di contributi finalizzati allo sviluppo delle politiche per la famiglia. I risultati di queste indagini

² Per ricerca-intervento si intende una ricerca che porti alla comprensione di un fenomeno da parte delle stesse persona che sono oggetto della ricerca. Questa finalità è tuttavia venuta meno, almeno in parte, dal momento che, per una serie di ragioni logistiche, il coinvolgimento delle Asl e degli operatori regionali è stato limitato. Tuttavia, la ricerca ha comunque permesso di individuare alcuni limiti della prima formulazione del bando e di rivedere, almeno in parte le modalità di presentazione dei bandi 2002. Cfr. Carrà Mittini (2004: 35-42).

sono contenuti in un rapporto redatto per la Direzione generale famiglia e solidarietà sociale dal Centro Studi sulla famiglia dell'Università Cattolica³.

Al censimento e all'analisi dei progetti presentati per il bando 2000, ha poi fatto seguito un'indagine conoscitiva online sulle associazioni registrate, che ha raccolto 234 risposte su una popolazione di 387 associazioni. Essa rappresenta una prima ricostruzione non solo delle caratteristiche delle associazioni familiari lombarde, ma anche delle loro percezioni riguardo al proprio ruolo e al rapporto con il settore pubblico. I risultati dell'indagine sono contenuti in Carrà Mittini (2004).

Nel 2007, Regione Lombardia ha invece affidato ad un gruppo di lavoro composto da personale della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale e dal Coordinamento regionale dei Centri di Servizio per il Volontariato (CVS) della Lombardia. A questo team è stato affidato il compito di svolgere un *survey* su tutte le associazioni iscritte al Registro delle associazioni di solidarietà familiare al 31 dicembre 2005 (563). L'indagine ha prodotto 337 questionari validi, pari al 60% delle associazioni iscritte. La rilevazione si è conclusa nell'ottobre del 2006. Come per la rilevazione precedente, anche questa indagine appare particolarmente interessante non tanto rispetto ai pure utili dati descrittivi riguardanti la natura delle associazioni familiari, ma ancor più, ai nostri fini, per le valutazioni che in essa è stato chiesto agli associati di esprimere riguardo agli aspetti positivi e negativi individuati nel rapporto con le istituzioni.

Più recentemente, un'indagine più articolata è stata invece condotta da IReR, l'istituto regionale di ricerca poi confluito, nel 2011, in Éupolis Lombardia, nell'ottica di fornire una valutazione ampia degli obiettivi raggiunti nell'ambito delle politiche per la famiglia a 10 anni dalla l.r. 23/99. A partire da una valutazione critica dei risultati della politica in termini quantitativi, l'indagine ha messo in luce alcuni trend emergenti, e, attraverso *focus group* e interviste semi-strutturate ha discusso degli snodi critici individuati con una serie di *stakeholder*⁴. L'indagine consente di

³ Vedi anche il contributo di Giovanna Rossi al Rapporto IReR di fine legislatura 2005 (Rossi, 2005).

⁴ I testimoni privilegiati e le modalità di raccolta delle informazioni sono state le seguenti: funzionari, dirigenti regionali implicati nell'implementazione della legge (1 Focus); referenti delle Asl per la l.r. 23/1999 (1 Focus); referenti di associazioni/organizzazioni di secondo livello (1 focus); rappresentanti della Consulta (1 intervista); rappresentanti associazioni AMA (1 intervista); rappresentanti delle associazioni familiari (4 interviste); rappresentanti delle cooperative sociali (4 interviste) rappresentanti

raccogliere alcune indicazioni non solo riguardo alla prospettiva degli operatori del Terzo settore (associazioni familiari e non) circa la percezione degli amministratori e degli operatori delle Asl.

Mentre la logica che ha infondato le prime ricerche condotte dal Centro studi sulla famiglia mostra un apparato analitico molto dettagliato (che segue lo schema di valutazione AGIL sviluppato da Parsons), le altre due ricerche sembrano invece seguire più la logica della descrizione. Commissionate dalla Regione Lombardia, esse hanno lo scopo di fornire un “quadro della situazione”. Ci sembra tuttavia che le evidenze che esse mostrano possano essere utilmente messe in relazione con quanto emerso all’inizio dell’esperienza della legge 23/1999 dalle prime analisi. Non si tratta, s’intenda, di una comparazione fra fonti informative tanto diverse, quanto di un tentativo esplorativo finalizzato ad individuare, dal confronto fra le informazioni raccolte, la direzione dei processi delineatisi nei dieci anni di implementazione della *policy* nei termini di una progressiva acquisizione di responsabilità e centralità da parte della società civile.

Eppure, ci sembra che le informazioni fornite da queste ricerche, sia riguardo agli aspetti formali della *policy* (finanziamenti, aree d’intervento, etc.), sia riguardo alle percezioni raccolte fra gli operatori non siano state adeguatamente valorizzate. E soprattutto, che, sviluppate da una prospettiva sociologica, queste informazioni possano ancora offrire nuovi spunti dal punto di vista dell’analisi politologica.

5.4.2 Come misurare il successo della “promozione”

Se nel capitolo precedente abbiamo mostrato la difficoltà di valutare il grado di successo del Buono scuola nei termini del suo obiettivo esplicito, ovvero il sostegno della libertà di scelta, ci troviamo ora di fronte ad una difficoltà forse ancora maggiore. Ovvero, valutare il grado in cui l’azione pubblica a livello regionale ha effettivamente prodotto una spinta propulsiva allo sviluppo di quelle iniziative sussidiarie che l’associazionismo familiare dovrebbe incarnare.

delle organizzazioni di volontariato (2 interviste). Si ringrazia Roberta Bonini per il materiale e per gli interessanti spunti forniti. La sintesi dei risultati è contenuta in IReR (2010).

Ora, il rischio, trattando di questi temi, così ampiamente sviluppati dalla letteratura sociologica, è quello di adottare la stessa prospettiva, la cui dignità non è certo inferiore a quella dell'analisi politologica, ma che, inevitabilmente, mette in luce aspetti diversi rispetto a quelli che vogliamo indagare. Ci sembra infatti che la "promozione delle associazioni familiari" possa essere interpretata in due modi diversi, a seconda che si adotti una logica sociologica o una logica politologica. Nel primo caso, infatti, l'oggetto d'analisi sono le associazioni, e i cambiamenti che avvengono al loro interno. In questo senso, la promozione dell'associazionismo può essere valutata rispetto a una numerosa serie di parametri, tutti facenti riferimento allo sviluppo alle trasformazioni innescate dalla politica nella sfera dell'associazionismo. Per questo motivo, ad esempio, in questa prospettiva un aumento del numero delle associazioni, del numero degli associati, dello sviluppo di modalità organizzative originali potrebbero essere letti come un segnale di successo dell'azione promozionale dell'intervento pubblico.

Da una prospettiva politologica, al contrario, l'interesse sarà rivolto prioritariamente al tipo di rapporto che viene ad instaurarsi fra pubblico e privato. Questo è ancor più vero laddove si adotti un approccio sussidiario, che attribuisce esplicitamente alla promozione del Terzo settore un ruolo cruciale nella costruzione del bene pubblico. L'interesse non sarà allora rivolto tanto ai cambiamenti innescati all'interno del mondo dell'associazionismo, quanto alle trasformazioni prodotte nel "modo di produzione del bene pubblico" e nel ruolo che pubblico e privato giocano in questa produzione⁵. Solo secondariamente rileveranno i pur importanti effetti sulla natura del Terzo settore. Andrà infatti escluso che un eventuale sviluppo del ruolo del privato sociale sia avvenuto a discapito del carattere peculiare dell'azione che esso è chiamato a svolgere, attraverso l'acquisizione di modelli di comportamento tipici della sfera pubblica. Per questo, sarà giudicata come un successo quella iniziativa che, senza snaturare l'intervento del privato sociale, lo coinvolge direttamente nella gestione della cosa pubblica.

⁵ È evidente che questo aspetto non è irrilevante per la prospettiva sociologica. Tuttavia, esso sarà da essa considerato nell'ottica dell'*empowerment* che il nuovo rapporto fra pubblico e privato apporta al privato sociale, e solo secondariamente per i suoi riflessi politici.

La nostra analisi si concentrerà dunque dapprima sugli aspetti che portano ad individuare un coinvolgimento più o meno marcato delle associazioni nello sviluppo della politica familiare regionale, per poi valutare l'impatto che questo eventuale cambiamento può aver avuto sul mondo associativo lombardo. Per fare questo ci baseremo sulle evidenze messe in luce nell'analisi della politica sopra sviluppata e sulle analisi condotte sul mondo dell'associazionismo familiare lombardo nello scorso decenni.

5.5 L'impatto della politica

È frequente sentire citata la politica di promozione dell'associazionismo familiare di Regione Lombardia come un successo della politica sussidiaria. L'argomentazione principale addotta a sostegno di queste affermazioni è data dall'aumento del numero di associazioni familiari, letto come frutto dello stimolo apportato dalla legislazione regionale. Peraltro, laddove si fa notare che non sempre le associazioni finanziate svolgono quel ruolo di solidarietà non "verso la famiglia", ma "con la famiglia" che dovrebbe essere tipico dell'associazionismo familiare, si osserva che questo è comunque segno di un accresciuto interesse per i temi familiari, e dunque, in ultima analisi, un segnale positivo.

Ora, è difficile contestare il dato relativo alla diffusione delle associazioni di solidarietà familiare, che da 367 nel 2000 sono passate ad essere 733 a fine 2010. Forse però non andrebbe nemmeno trascurato il fatto che il censimento svolto nel 2000 aveva contato ben 447 associazioni che presentavano le caratteristiche di associazioni familiari. Ciò significa, ancora una volta, che la Lombardia partiva da una situazione in cui già queste esperienze avevano visto una diffusione notevole. Risulta così difficile dire quanto dell'incremento registrato dal 2000 ad oggi possa essere ricondotto all'azione della politica regionale di promozione dell'associazionismo familiare. Si tratta in ogni caso, a nostro parere, di un elemento secondario: che il numero di associazioni iscritte al registro aumenti non ha, di per se, alcun effetto sulla loro partecipazione alla definizione delle politiche familiari.

Piuttosto, ci preme valutare le modalità attraverso le quali avviene il coinvolgimento delle associazioni nelle diverse fasi dello sviluppo delle politiche. A questo proposito, appare chiaro dall'analisi del processo di *policy* che il limitato coinvolgimento della Consulta nella fase di definizione dei bandi non può configurarsi come un'effettiva partecipazione delle associazioni alla fase di progettazione delle politiche. Del resto, la stessa rappresentatività della Consulta⁶ è quanto meno discutibile. E il fatto che le procedure previste dalla l.r. 23/1999 non siano state integrate con quelle previste in base alla legge nazionale 328/2000 fa sì che le associazioni rimangano sostanzialmente escluse anche nella definizione dei Piani di Zona (Ranci Ortigosa, 2003).

Se passiamo alla fase dell'implementazione, vediamo che la logica adottata è quella del bando e del finanziamento a progetto. Da una parte il bando rappresenta la modalità tipica di elargizione di fondi pubblici per finanziamenti *una tantum*, o comunque per finanziamenti destinati ad esaurirsi. D'altra parte, la modalità del finanziamento a progetto costituisce uno strumento di selezione altamente formalizzato.

Rispetto al primo aspetto, non ci stupisce osservare, sia nell'indagine CSV 2007 che in quella IReR del 2010, che gli operatori delle associazioni mostrino di considerare la limitatezza e la discontinuità dei finanziamenti fra i motivi di debolezza delle loro associazioni. Emblematica la risposta di un operatore di intervistato nell'ambito della ricerca IReR:

“una volta fatte queste cose non ci sono altri bandi che ti permettono di andare avanti, perché non ci sono più finanziamenti, questa è la legge 23, ma non c'è la legge 24 che ti dà la possibilità di fare altro, c'è solo questa...” (operatore associazione familiare; Indagine IReR 2010)

⁶ La Consulta è composta dall'assessore regionale competente, da tre rappresentanti delle associazioni di famiglie iscritte nel registro; tre rappresentanti di strutture di autorganizzazione a livello regionale di servizi tra le famiglie; due rappresentanti dei comuni designati dall'ANCI Lombardia; un rappresentante delle Province designato dalla UPL; un direttore di dipartimento per le attività socio-sanitarie integrate (ASSI), indicato dall'assessore regionale competente. È nominata ed insediata dal Presidente della Giunta regionale. Elege nel proprio il presidente e delibera un proprio regolamento interno per l'organizzazione e la disciplina dei lavori. Il supporto tecnico-organizzativo, i locali e le attrezzature necessari per il funzionamento della Consulta sono forniti dalla Regione. Dura in carica per tutta la legislatura nel corso della quale è stata insediata.

La modalità del progetto, invece, fa emergere un problema di fondo legato alla scarsa professionalità degli operatori delle associazioni familiari e soprattutto di quelle realtà più piccole nate proprio, nella logica sussidiaria, dalla condivisione di un'esigenza all'interno di una rete familiare bassamente formalizzata. Le associazioni familiari si ritrovano dunque a dover acquisire una serie di competenze che nella maggior parte dei casi non rientrano fra i modelli di interazione che sono loro propri. I commenti in questa direzione raccolti soprattutto nelle interviste dell'Indagine IReR sono numerose e la percezione di un'eccessiva burocratizzazione è diffusa:

“io capisco che comunque ci vuole un criterio, magari si può provare a pensare qualcosa un pochino più semplificato, capisco che certi paletti vanno messi per poi non trovarsi di fronte a spese che poi non sono state fatte, però la parte burocratica non è di poca... è bella sostenuta, è bella pesante, ma penso che un po' tutti le avranno detto la stessa cosa, perché vedo che anche le cooperative che hanno una struttura diversa dall'associazione, a meno che non siano associazioni a territorio nazionale che quindi sono grosse, hanno finanziamenti, hanno delle entrate comunque fisse che permettono poi di assumere persone per dargli dei ruoli specifici... ed è anche un peccato perché magari proprio nelle realtà più piccole esistono dei progetti che possono essere allargati al territorio, però non possono emergere perché ci sono tutta questa serie di difficoltà oggettive che non glielo permettono” (operatore associazione familiare; Indagine IReR 2010).

“ Non ci sono magari indicazioni chiare, alcune sono chiarissime, ma altre magari non c'è scritto che si può o non si può presentare in più comuni e questo poi comporta dei problemi alla commissione di valutazione...” (operatore cooperativa sociale; indagine IReR 2010).

Anche gli operatori delle Asl sono consapevoli di queste difficoltà:

“ ...l'associazionismo familiare diventa significativo quando qualcuno all'interno di queste associazioni lo prende come una professione...” (indagine IReR 2010).

E una simile consapevolezza emerge anche fra i funzionari e i dirigenti regionali che affermano:

“abbiamo visto la crisi di queste associazioni che dicevano la regione non ci sostiene più come progetto... noi siamo genitori, siamo famiglie, volgiamo continuare ad essere genitori non manager, non siamo imprenditori, non abbiamo l'idea della cooperativa, del manager che deve far funzionare il servizio in maniera continuativa” (dirigente RL; Indagine IReR 2010)

Se fra le modalità di coinvolgimento consideriamo anche il rapporto che si instaura fra associazioni vediamo che anch'esso presenta una serie di criticità. Lo si vede già nell'indagine 2007, laddove le associazioni elencano fra le criticità maggiori il rapporto con gli enti pubblici. E il problema appare sentito anche dagli operatori delle Asl che lamentano la difficoltà di instaurare contatti duraturi:

“...la non continuità delle azioni degli operatori è un problema, perché c'è un turnover incredibile sia a livello di direttive sia a livello di chi dirige , degli operatori e ovviamente anche a livello di volontariato perché ci ritroviamo tutti gli anni a dover istruire l'operatore della cooperativa” (referente Asl; Indagine IReR).

Un dirigente regionale ammette:

“è stata evidente la nostra incapacità e la difficoltà proprio dell'istituzione di reggere un fenomeno in modo nuovo con occhi nuovi per cui da una parte c'è questa realtà che cerca di custodire il proprio specifico familiare e dall'altra noi che chiedevamo di rendicontare, di tradurre l'idea in un progetto, individuare le risorse” (dirigente RL; Indagine IReR 2010).

Le osservazioni contenute già nell'indagine svolta dal Centro studi sulla famiglia fra il 2000 e il 2003, secondo le quali non era offerto adeguato riconoscimento alle associazioni familiari rispetto ad altri soggetti sembra del resto valere anche nel 2010, nonostante i criteri di valutazione dei progetti prevedano ora di dare priorità alle associazioni. Lo si nota nei commenti degli operatori delle associazioni:

“l’inquinamento più grave della legge, di questa legge, è stato l’aver fatto rendere possibili finanziamenti a una serie di soggetti così ormai eterogenei e in qualche modo come dire soffoca un po’ la possibilità di far emergere realtà di quelle che esprimeva la signora, perché la richiesta di attenzione rispetto a questo associazionismo familiare che è quello per cui la legge è nata è più come dire, deve essere più coltivato” (operatore Terzo settore; Indagine IReR 2010)

A lamentarsi non sono però solo gli operatori, ma anche le Asl:

“la parte del leone in questo capitolo l’hanno fatta le cooperative che si sono subito iscritte alle associazioni di solidarietà familiare, promuovendo anche con cose discutibili perché ovviamente sì, insomma, anche confondendo un pochino, cioè si sono piazzate in questa graduatoria con queste competenze progettuali portando via la maggior parte delle risorse delle associazioni” (referente Asl; indagine IReR 2010).

Tutto ciò non comporta, va detto, una valutazione negativa degli interventi ex l.r. 23/1999. Molti operatori sottolineano la sua natura di vera politica sussidiaria e ammettono che senza di essa molti progetti non sarebbero nati. Tuttavia, ci sembra difficile dire che essa sia riuscita a dare un reale “*empowerment* politico” alle associazioni ed anzi abbia prodotto in alcuni casi forme di snaturamento delle associazioni stesse.

5.6 Conclusione

L’analisi svolta in questo capitolo verteva sulla valutazione dell’impatto che la politica regionale definita dalla l.r. 23/1999 ha avuto sulla promozione dell’associazionismo di solidarietà sociale. Dopo aver definito la natura di questa forma associativa, ne abbiamo mostrato l’affinità con la logica sussidiaria, spiegando in questo modo l’iniziativa lombarda, a quell’epoca unica, di istituire un registro di tali associazioni e favorire lo sviluppo di un canale di finanziamento privilegiato. Abbiamo poi mostrato l’evoluzione di questa politica a partire dal 2000, mostrandone i cambiamenti nel corso del tempo.

Ci siamo allora interrogati su quale potesse essere il criterio di valutazione più appropriato, da una prospettiva politologica, del grado di successo di questa iniziativa in termini di promozione dello sviluppo di iniziative sussidiarie quali quelle rappresentate dall'associazionismo familiare. Abbiamo dunque individuato questo criterio nella valutazione del ruolo che le associazioni hanno assunto nella definizione delle politiche familiari.

Sulla base delle informazioni raccolte da passate indagini di varia fonte, abbiamo quindi messo in luce diversi aspetti rispetto ai quali sembra emergere la difficoltà delle associazioni nel diventare veramente "protagonista" nella gestione delle politiche. Non solo. Sono anche emersi degnali del fatto che l'intervento legislativo ha in qualche modo snaturato l'azione delle associazioni. Da una parte, esse hanno dovuto acquisire una professionalità prima sconosciuta, dall'altra sono state spesso svantaggiate nell'accesso alle risorse da soggetti maggiormente organizzati, quali le cooperative. Nonostante le modifiche apportate negli anni nei bandi per dare maggiore riconoscimento all'associazionismo familiare, esso sembra vivere il rapporto con la Regione in termini di precaria dipendenza.

Anche in questo caso, dunque, la nostra tesi non sembra essere smentita: l'effetto "creativo" dell'iniziativa regionale è stato molto meno marcato di quanto i numeri potrebbero lasciar supporre. La politica sembra avere semmai dato riconoscimento a realtà esistenti o comunque spontaneamente generate. In questo senso l'azione di regionale ha certamente avuto un effetto positivo, in quanto ha comunque permesso un trasferimento di risorse tale da rendere possibili iniziative, spesso innovative, altrimenti difficilmente finanziabili. Tuttavia, sembra difficile affermare che l'iniziativa sia riuscita ad andare oltre a questo ruolo di conservazione e promozione dell'esistente. Inoltre, non sembrano trascurabili gli effetti discorsivi prodotti.

Non rientra tra gli scopi dell'analisi andare oltre questa valutazione. Tuttavia, sembra plausibile immaginare che, dietro questo esito, stiano due motivazioni. La prima è che la mobilitazione delle società civile, soprattutto ai livelli più "bassi" rifugge il formalismo ed, anzi, in molti casi emerge proprio in risposta alla burocratizzazione eccessiva dei rapporti pubblici. Dall'altra, poi, il governo regionale dimostra, al di là

della retorica, una difficoltà di fondo nell'individuare modalità nuove di gestione della cosa pubblica che rifuggano da questo formalismo.

La conseguenza è che laddove dovrebbe generare pluralismo, in realtà l'azione regionale si traduce in una spesso inefficace trasposizione nel privato di modalità d'azione tipiche del pubblico. Inoltre, in conseguenza di una scarsa valorizzazione della partecipazione dei soggetti privati alla programmazione degli interventi, essa perde la possibilità di assorbire da essi nuovi schemi d'intervento e beneficiare così della capacità dimostrata dalle realtà associative di individuare prima e meglio i problemi e porre in essere risposte flessibili ai bisogni.

Ancora una volta, dunque, quella che vediamo all'opera non ci appare come una *governance* sussidiaria, quanto semmai, riecheggiando le conclusioni del capitolo precedente, come una *governance* della sussidiarietà, laddove la sussidiarietà si è già manifestata.

CONCLUSIONE

1. La sussidiarietà come precondizione

La presente ricerca prende le mosse da un interrogativo di fondo: *come è possibile conciliare, allo stesso tempo, una garanzia “dall’alto” del bene comune con il riconoscimento della centralità della mobilitazione “dal basso”?*

Si tratta di un dilemma di cruciale importanza, in una fase della nostra storia in cui il ruolo dello Stato nella garanzia (dall’alto) del benessere della collettività è sempre più messo in discussione e in cui vanno emergendo proposte che richiamano la necessità di valorizzare invece la capacità di risposta ai bisogni dell’individuo e della persona, attraverso l’attivazione e la responsabilizzazione (dal basso).

Per questo, in virtù della sistematicità del suo approccio e del coraggio con cui essa ha riaperto la riflessione sul tema della statualità, abbiamo cercato nella riflessione teorica sulla sussidiarietà una risposta a questo quesito. Tuttavia, nella letteratura che a questo principio si richiama, abbiamo trovato un ambizioso quadro teorico, ma poche indicazioni che ci portassero a rispondere alla nostra domanda.

Abbiamo quindi dedicato la nostra attenzione all’analisi di un caso che, almeno retoricamente, si presenta come modello di *governance* sussidiaria, la Lombardia di Roberto Formigoni. In questa esperienza e nell’elaborazione teorica che l’ha accompagnata abbiamo rintracciato un quadro di riferimento all’interno del quale sembravano delinarsi soluzioni che permettessero quella conciliazione fra garanzia e libertà che andavamo ricercando. Strumenti che, mirando alla diffusione di pratiche sussidiarie, dovrebbero favorire quella mobilitazione dal basso necessaria al raggiungimento del bene comune in una società liberata dal giogo dello statalismo.

Alla prova dei fatti, tuttavia, queste soluzioni non si sono mostrate all’altezza delle aspettative. Né il buono scuola, né la promozione dell’associazionismo familiare, politiche sussidiarie per eccellenza, hanno infatti prodotto un effettivo cambiamento

dei modelli di interazione fra pubblico e privato e una diversa strutturazione della risposta ai bisogni.

Ci pare dunque di poter affermare che la nostra tesi di partenza non sia stata falsificata, ovvero che *gli interventi top-down dell'autorità non possono che avere un limitato impatto nello stimolare forme di mobilitazione bottom-up, laddove questa mobilitazione non può essere imposta per legge, né incentivata col denaro.*

2. Le implicazioni

Nella prospettiva sussidiaria, l'impossibilità di agire dall'alto sulla mobilitazione dal basso ci sembra significare che non può essere la *governance* sussidiaria a generare sussidiarietà, ma è piuttosto la sussidiarietà ad essere condizione per lo sviluppo di una *governance* realmente sussidiaria. Ed è forse proprio in questo senso che si spiegano i pur numerosi meriti dell'esperienza di governo formigoniana in Lombardia. Al di là della retorica, infatti, quest'esperienza nasce da quella vivacità di iniziative che caratterizza il contesto regionale (Colombo, 2010).

Appare chiaro che l'ordine della relazione fra *governance* sussidiaria e sussidiarietà non rappresenta un semplice gioco logico: in altre parole, se viene prima l'uovo o la gallina. Al contrario, la sua mancata definizione configura, a mio parere, il maggior limite dell'approccio sussidiario. Ciò detto, ritengo tuttavia che, individuato questo limite, non spetti ad altri se non ai sostenitori dell'approccio dimostrare l'infondatezza della mia tesi. Mi limito qui ad osservare le implicazioni pratiche che questo limite può produrre laddove il principio di sussidiarietà divenga principio guida nella riorganizzazione del sistema di welfare, come peraltro auspicato dal Libro Bianco sul Welfare presentato dall'ex Ministro Sacconi nel .

Se infatti si attribuisce priorità della mobilitazione spontanea dal basso laddove essa non esiste, pensando di poterla favorire attraverso una promozione "dall'alto", e si pensa di poter costruire su questa "mobilitazione indotta" una nuova forma di welfare, temo si corrano almeno due ordini di rischi. Da una parte, infatti, se lo Stato rinuncia all'erogazione dei servizi e si limita a svolgere un ruolo di garanzia dei diritti, ma il

contesto sociale non sviluppa iniziative “dal basso” capaci di fornire quegli stessi servizi, allora, in virtù proprio del principio sussidiario, lo Stato si trova a dover riaccentrare su di sé competenze che non spetterebbe a lui esercitare. Competenze che, in considerazione dei limiti oggettivi che lo Stato incontra oggi nella gestione delle politiche di welfare, non potrebbe che esercitare in modo sub ottimale.

All’orizzonte si configura tuttavia un secondo rischio, forse ancor più grave. Se infatti, in un tale contesto, anche lo Stato non riesce ad esercitare quel ruolo di sostituzione che il principio richiede, l’esito non può che essere quello di scaricare completamente la responsabilità della risposta al bisogno sugli individui e sulle famiglie, finendo per aggravare quel familismo ambivalente di cui il sistema di welfare italiano è accusato di soffrire.

La logica della Big Society, nel porre l’accento sul ruolo della comunità e sul lavoro non retribuito, ci sembra del resto correre un rischio simile. E questo perché il paradosso che abbiamo individuato con riferimento alla *governance* sussidiaria in realtà si pone più in generale con riferimento a tutto il dibattito sulla ricalibratura del welfare: laddove si invoca una limitazione dello Stato, in realtà si rischia di finire con l’averne ancor più bisogno. Perché se, da una parte, il cambiamento non deve riguardare solo le norme ma le modalità di interazione fra le persone e le istituzioni e, dall’altra, lo Stato deve farsi promotore di questo cambiamento, allora trovare soluzioni nuove per superare il limite che la tesi da noi sostenuta pone diventa necessario.

Consapevoli di non avere i mezzi per affrontare questo tema, a questo punto, gettato il sasso ritraiamo la mano.

Bibliografia

Accorinti, M. (2011) 'Terzo settore: dall'integrazione alla sostituzione del pubblico?', *Rivista delle Politiche sociali*, no. 2, pp. 299-308.

Agasisti, T. (2008) 'Educational Vouchers in Italy: Theory, Design, Effects', p. <http://ssrn.com/abstract=1482852>.

Agasisti, T. (2011) 'Does Competition Affect Schools' Performance? Evidence From Italy through OECD-PISA Data', *European Journal of Education*, vol. 46, no. 4, pp. 549-65.

Alber, J. (1987) *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna: Il Mulino.

Alber, J. (1988) 'Continuities and Change in the Idea of Welfare State', *Politics and Society*, vol. XVI, no. 4, pp. 451-68.

Alber, J. (1988) 'Is There a Crisis of the Welfare State? Cross-National Evidence from Europe, North America, and Japan', *European Sociological Review*, vol. 4, no. 3, pp. 181-207.

Alber, J. (1995) 'A Framework for the Comparative Study of Social Services ', *Journal of European Social Policy*, vol. 5, no. 2, pp. 131-49.

Alber, J. (1995) 'A Framework for the Comparative Study of Social Services ', *Journal of European Social Policy*, vol. 5, no. 2, pp. 131-49.

Albonetti, R. and Violini, L. (2008) 'Il principio di sussidiarietà nel sistema lombardo d'istruzione, formazione e lavoro: integrazione e innovazione', in *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano: Guerini e associati.

Antonini, L. (2007) 'La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale', in Vittadini, G. (ed.) *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.

Barbetta, G. (1993) 'Defining the non profit sector', *Working Paper of the John Hopkins Comparative Non Profit Sector Project*.

Bartolini, S. (2005) *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Beck, U. (2000) *La società del rischio. Verso una nuova modernità*, Roma: Carocci.

Belfield, H.M. and Levin, C.R. (2005) 'Voucher and Public Policy: When Ideology Trumps Evidence', *American Journal of Education*, vol. 111, pp. 548-67.

Ben-Ner, A. and Van Hoomissen, T. (1991) 'Non Profit Organizations in the Mixed Economy', *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 4, pp. 519-50.

Berends, M., Springer, M.G., Ballou, D. and Walberg, H.J. (ed.) (2009) *Handbook of Research on School Choice*, New York: Routledge.

Bertola, G. and Checchi, D. (2003) 'Education Financing and Student Achievement', *Revue suisse de Science de l'éducation*, vol. 25, no. 3, pp. 431-54.

Bifulco, L. (2011) 'Quasi-mercato e sussidiarietà come pilastri del modello lombardo di welfare', in Carabelli, G. and Facchini, C. *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Milano: Franco Angeli.

Boje, T.P. and Potucek, M. (ed.) (2011) *Social Rights, Active Citizenship, and Governance in the European Union*, Baden-Baden: Nomos.

Bonini, R. (2011) 'Le famiglie che si associano e il welfare family friendly', in Gori, C. (ed.) *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli editore.

Bonoli, G. (2005) 'The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States', *Policy and Politics*, vol. 33, no. 3, pp. 431-49.

Bordignon, B. (2010) 'La sussidiarietà delle politiche regionali in materia di istruzione e formazione professionale', *Rassegna CNOS*, no. 1.

Borzaga, C. (2004) 'From Suffocation to Re-Emergence: the Evolution of the Italian Third Sector', in Evers, A. and Laville, J.-L. (ed.) *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.

Borzaga, C. and Fazzi, L. (2000) *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore non-profit*, Milano: Franco Angeli.

Bremner, R.H. (2000) *Giving: Charity and Philanthropy in History*, New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Bressan, E. (2007) 'Breve storia della sussidiarietà', in Vittadini, G. *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.

Brienza, G. (2002) *Famiglia, sussidiarietà e riforma dei servizi sociali*, Roma: Città Nuova Editrice.

Brodie, J. (2002) 'Citizenship and solidarity: reflections on the Canadian way', *Citizenship studies*, no. 6, pp. 377-94.

Brooks, C. and Manza, J. (2006) 'Why Do Welfare States Persist?', *The Journal of Politics*, vol. 68, no. 4, pp. 816-27.

Brugnoli, A. (2011) 'A che punto siamo: l'esperienza lombarda', intervento per il primo incontro del ciclo "Il welfare sussidiario", Fondazione per la sussidiarietà, 25 marzo, Milano.

Brugnoli, A. and Vittadini, G. (ed.) (2008) *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano: Guerini e associati.

Brugnoli, A. and Vittadini, G. (2008) 'Sussidiarietà: antropologia positiva e organizzazione sociale. Fondamenti per una nuova concezione di Stato e mercato e punti cardine nell'esperienza lombarda', in Brugnoli, A. and Vittadini, G. (ed.) *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano: Guerini e associati.

Brunello, G. and Checchi, D. (2005) 'School Vouchers Italian Style', *IZA Discussion Paper*, no. 1475.

Cameron, D. (2009) 'The Big Society. The Hugo Young Lecture', http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx, 10 novembre.

Cantoni, G.P. (2010) 'L'istruzione in Lombardia nelle statistiche dall'unità ad oggi: un confronto con le altre regioni', in Colombo, A. (ed.) *Far bene e fare il bene. Interpretazioni e materiali per una storia del welfare lombardo*, Milano: Guerini e associati.

Carozza, P.G. (2007) 'Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali', in Vittadini, G. (ed.) *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.

Carrà Mittini, E. (ed.) (2003) *Dentro le politiche familiari. Storia di una ricerca relazionale sulla l.r. 23/99 della Regione Lombardia "Politiche regionali per la famiglia"*, Milano: LED Edizioni.

Carrà Mittini, E. (2008) 'L'associazionismo familiare', *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza*, vol. 8, no. 4, pp. 5-25.

Carrera, S. (2005) 'What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU', *European Law Journal*, vol. 11, no. 6, pp. 699-721.

Castles, F.G. (2001) 'On the Political Economy of Recent Public Sector Development', *Journal of European Social Policy*, vol. 11, no. 3, pp. 195-211.

Cerri, M. (2003) *Il Terzo settore: tra retoriche e pratiche sociali*, Bari: Edizioni Dedalo.

Cerulli Irelli, V. e Cameli, R. 'Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea Costituente', <http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/principio-sussidiariet--assemblea-costituente.pdf>.

Clarke, J. (2004) 'Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-Liberalism', *Journal of Social Policy*, vol. 33, no. 1, pp. 27-48.

- Colasanto, M. and Lodigiani, R. (2008) 'Le nuove politiche sociali e del lavoro tra attivazione, occupazione e partecipazione', in Colasanto, M. and Lodigiani, R. (ed.) *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Milano: Vita e Pensiero.
- Colombo, A. (2004) *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Milano: Vita e Pensiero.
- Colombo, A. (2008) 'The Lombardy Model: Subsidiarity-informed Regional Governance', *Social Policy and Administration*, vol. 42, no. 2, pp. 177-96.
- Colombo, A. (ed.) (2010) *Far bene e fare il bene. Interpretazioni e materiali per una storia del welfare lombardo*, Milano: Guerini e associati.
- Colombo, A. (2012) 'Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical Background and Empirical Implementation', in Colombo, A. (ed.) *Subsidiarity Governance. Theoretical and Empirical Models*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Colombo, A. and Cucca, R. (2006) 'Istituzionalizzare la sussidiarietà? L'esperienza della democrazia deliberativa', *IReR Working Paper*, vol. 4.
- Commissione europea (2008) 'Raccomandazione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro', 2008/867/CE.
- Commissione europea (2010) 'Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva', COM(2010)2020.
- Conant, L. (2002) *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, Ithaca-London: Cornell University Press.
- Consiglio europeo (2000) 'Conclusioni della Presidenza', Lisbona, 34-24 marzo.
- Corte di Giustizia dell'Unione europea (2005) 'The Queen, on the application of Dany Bidar vs. London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills', pp. C-209/03.
- Cova, A. (1997) 'La situazione italiana: una storia del non profit', in Vittadini, G. (ed.) *Il non profit dimezzato*, Milano: Etas.

- Cox, R.H. (1998) 'The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights Are Changing', *Journal of Social Policy*, vol. 27, no. 1, pp. 1-16.
- De Boni, C. (ed.) (2007) *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. L'Ottocento*, Firenze: Firenze University Press.
- De Burca, G. (1998) 'The Principle of Subsidiarity and The Court of Justice as an Institutional Actor', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, no. 2, pp. 217-35.
- De Groof, J. and Glenn, C.L. (2003) *Un difficile equilibrio. Sistemi scolastici e libertà d'insegnamento nell'Europa continentale e mediterranea*, Roma: Armando Editore.
- Del Debbio, P. (2007) 'Fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà', in Vittadini, G. (ed.) *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.
- Di Nicola, P. (2011) 'Welfare societario e diritti di cittadinanza', *Autonomie locali e servizi sociali*, vol. XIX, no. 2, pp. 199-212.
- Di Nicola, P. and Landuzzi, M.G. (2004) 'Le associazioni familiari', in Donati, P. and Colozzi, I. (ed.) *Il Terzo settore in Italia: culture e pratiche*, Milano: Franco Angeli.
- Donati, P. (1995) 'Le associazioni familiari in Italia: soggetti di una nuova cittadinanza societaria', in Donati, P. and Rossi, G. (ed.) *Le associazioni familiari in Italia: cultura, organizzazione e funzioni sociali*, Milano: Franco Angeli.
- Donati, P. (1996) 'Lo sviluppo delle organizzazioni di Terzo settore nel processo di modernizzazione e oltre', *Studi di Sociologia*, vol. 34, no. 2, pp. 103-27.
- Donati, P. (1998) *Teoria relazionale della società*, Milano: Franco Angeli.
- Donati, P. (2000) *La cittadinanza societaria*, II edition, Bari : Laterza.
- Donati, P. (2006) 'Introduzione. La valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori', in Donati, P. and Colozzi, I. (ed.) *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano: Franco Angeli.

Donati, P. (2007) 'Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del potere', in Vittadini, G. (ed.) *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.

Donati, P. and Colozzi, I. (ed.) (2001) *Generare "il civile": nuove esperienze nella società italiana*, Bologna: Il Mulino.

Donati, P. and Colozzi, I. (2006) *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano: Franco Angeli.

Donati, P. and Rossi, G. (ed.) (1995) 'Le associazioni familiari in Italia. Cultura, organizzazione e funzioni sociali' Milano: Franco Angeli.

Durkheim, E. (1977) *La divisione del lavoro sociale*, III edition, Milano: Edizioni di Comunità.

Dwyer, P. (2000) *Welfare Rights and Responsibility: Contesting Social Citizenship*, Bristol: Policy Press.

Endo, K. (1994) 'The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors', *Hokkaido Law Review*, vol. 44.

Endo, K. (2001) 'Subsidiarity & Its Enemies: To What Extent Is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?', *EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, vol. RSC 2001/24.

Esping Andersen, G. (1996) 'After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy', in Esping Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Esping Andersen, G. (1996) 'Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs?', in Esping Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Esping Andersen, G. (2002) 'A Child-Centred Social Investment Strategy', in Esping Andersen, G. (ed.) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New York: Polity Press.
- Evers, A. (2005) 'Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services', *International Journal of Public Administration*, vol. 28, no. 9-10, pp. 737-48.
- Evers, A. and Laville, J.-L. (2004) 'Defining the Third Sector in Europe', in Evers, A. (ed.) *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Feliciani, G. (2007) 'Il pensiero della Chiesa', in Vittadini, G. (ed.) *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.
- Ferrera, M. (1993) *Modelli di solidarietà*, Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. (1998) *Le trappole del welfare*, Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. (2005) *The Boundaries of Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (ed.) (2006) *Le politiche sociali*, Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. (2007) 'Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione.', *Stato e Mercato*, no. 81, pp. 341-75.
- Ferrera, M. (2008) 'Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa', *Rivista delle Politiche Sociali*, no. 3, pp. 17-49.
- Ferrera, M. (2009) 'The JCMS Annual Lecture: National Welfare States and European Integration: In Search of a "virtuous Nesting"', *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no. 2, pp. 219-33.
- Ferrera, M. and Hemerick, A. (2003) 'Recalibrating Europe's Welfare Regimes', in Zeitlin, J. and Trubek, D. (ed.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., Hemerick, A. and Rhodes, M. (2000) 'Recasting European Welfare States for the 21st Century', *European Review*, vol. 8, no. 3, pp. 427-46.

- Ferrera, M., Hemerick, A. and Rhodes, M. (2001) 'The future of the "European Social Model" in the Global Economy', *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 3, no. 2, pp. 163-90.
- Ferrera, M. and Sacchi, S. (2004) 'The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities: the Italian Experience', *URGE Working Paper*, vol. 2.
- Flora, P. (ed.) (1986) *Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Berlin - New York: Walter De Gruyter.
- Flora, P. and Heidenheimer, A.J. (1981) *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Publisher.
- Flora, P., Kuhnle, S. and Urwin, D. (ed.) (1999) *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*, Oxford: Oxford University Press.
- Follesdal, A. (1998) 'Subsidiarity', *Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 2, pp. 231-59.
- Friedman, M. (1955) 'The Role of Government in Education', in Solo, R.A. (ed.) *Economics and the Public Interest*, New Jersey: Rutgers University Press.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press.
- George, V. and Miller, S. (ed.) (2004) *Squaring the Welfare Circle*, Londra: Routledge.
- Geremek, B. (1986) *La pietà e la forza: storia della miseria e della carità in Europa*, Roma : Laterza.
- Giddens, A. (2001) *La Terza Via. Manifesto per la Rifondazione della Socialdemocrazia.*, Milano: Il Saggiatore.
- Gilbert, N. (2002) *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.

Gilbert, N. and Gilbert, B. (1989) *The Enabling State*, Oxford: Oxford University Press.

Giubboni, S. (2003) *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna: Il Mulino.

Glenn, C.L. (2012) 'Subsidiarity in Education in Lombardy: Limits and Possibilities', in Colombo, A. (ed.) *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical*, Basingstoke: Palgrave.

Gori, C. (ed.) (2005) *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma: Carocci.

Gori, C. (ed.) (2011) *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.

Graziano, P. (2009) 'Choosing Welfare or Losing Social Citizenship? Citizens' Free Choice in Recent Italian Welfare State Reform', *Social Policy and Administration*, vol. 43, no. 6, pp. 601-16.

Green-Pedersen, C. (2004) 'The Dependent Variable Problem Within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions', *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 6, no. 1, pp. 3-14.

Harden, I. (1992) *The Contracting State*, Buckingham: Open University Press.

Hecló, H. (1981) 'Toward a New Welfare State?', in Flora, P. and Heidenheimer, A.H. (ed.) *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Held, D. (2000) 'Regulating Globalization? The Reinvention of Politics', *International Sociology*, vol. 15, no. 2, pp. 394-408.

Hill, P.T. and Jochim, A.E. (2009) 'Political Perspectives on School Choice', in Berends, M., Springer, M.G., Ballou, D. and Walberg, H.J. (ed.) *Handbook of Research on School Choice*, New York: Routledge.

Hobbes, T. (2001) *Leviatano*, Milano: Bompiani.

Hobsbawm, E.J. (2007) *La fine dello Stato*, Milano: Rizzoli.

Hooghe, L. and Keating, M. (1994) 'The Politics of EU Regional Policy', *Journal of European Public Policy*, vol. 1, no. 3, pp. 368-93.

Hooghe, L. and Marks, G. (1996) 'Europe With the Regions? Channels of Regional Representation in the European Union', *Publius: the Journal of Federalism*, vol. 26, no. 1, pp. 73-92.

IReR - IREF (2008) *Una Regione che "non esiste in se stessa". Dal welfare state alla welfare community*, Milano: Guerini e associati.

IReR (2010) *La famiglia protagonista: un'analisi di 10 anni di politiche sociali in Lombardia*, <http://www.ireer.it/Rapportifinali/2008-rapporti-finali/2008b083-rapporto-finale> (ultimo accesso aprile 2012).

Iversen, T. (2001) 'The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-Industrialization, and Partisan Politics', in Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Iversen, T. and Wren, A. (1998) 'Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy', *World Politics*, vol. 50, no. 4, pp. 507-46.

Jenson, J. (2003) 'New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State', *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 28, no. 1, pp. 77-99.

Kaboolian, L. (1998) 'The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate', *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, pp. 189-93.

Kazepov, Y. (2009) 'La sussiarizzazione delle politiche sociali in Italia', in Kazepov, Y. (ed.) *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma: Carocci.

Kazepov, Y. (2011) 'Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe', in Kazepov, Y. (ed.) *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe. Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved.*, Vienna: Ashgate.

Kazepov, Y. and Barberis, E. (2008) 'La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance', *Rivista italiana di Politiche Sociali*, no. 3, pp. 51-75.

Keating, R. (1997) 'The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe', *Government and Policy*, vol. 15, pp. 383-98.

Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar.

Keating, M. (2008) 'L'invenzione delle regioni: riorganizzazione politica e governo territoriale nell'Europa occidentale', *Rivista italiana delle Politiche Sociali*, no. 3, pp. 345- 65.

Keating, M. (2009) 'Social Citizenship, Solidarity, and Welfare in Regionalized and Plurinational States', *Citizenship Studies*, vol. 13, no. 5, pp. 501-13.

Korpi, W. (2006) 'Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanation of Welfare State and Varieties of Capitalism', *World Politics*, no. 58, pp. 167-206.

Kvist, J. (1999) 'Welfare Reforms in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-set Theory to Assess Conformity to Ideal Types', *Journal of European Social Policy*, vol. 9, no. 3, pp. 231-52.

Ladd, H.F. (2002) 'School Vouchers: a Critical View', *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, pp. 3-24.

Laville, J.L. and Nyssens, M. (2000) 'Solidarity-Based Third Sector Organizations in the "Proximity Services" Field: a European Francophone Perspective', *Voluntas*, vol. 11, no. 1.

Le Galès, P. (2006) *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna: Il Mulino.

Le Grand, J. (1990) 'Quasi-Markets and Social Policy', *The Economic Journal*, no. 101, pp. 1256-67.

- Le Grand, J. and Bartlett, W. (ed.) (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke: MacMillan.
- Lipsky, M. and Smith, S.R. (1989) 'Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State', *Political Science Quarterly*, vol. 104, no. 4, pp. 625-48.
- Locke, J. (1982) *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, Terza edizione edition, Torino: UTET.
- Lombardia sociale (2011) 'I finanziamenti regionali per la famiglia e la conciliazione', *Lombardia Notizie*, 20 dicembre.
- Maccarini, A. (1996) 'La sociabilità delle reti sociali e i processi associativi', in Donati, P. (ed.) *Sociologia del Terzo settore*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Madama, I. (2008) 'Regionalizzazione e politiche socio-assistenziali', *Rivista delle Politiche sociali*, no. 3, pp. 289-311.
- Madama, I. (2010) *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna: Il Mulino.
- Magagnotti, P. (ed.) (1991) *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Bologna: Edizione Studio Domenicano.
- Manow, P. (2004) 'The Good, the Bad, and the Ugly: Esping-Andersen's Regime Typology and the Religious Roots of the Western Welfare State', *MPIfG working paper*, vol. 04/3.
- Marotta, R. (2011) 'Gli obiettivi della Regione', in Gori, C. (ed.) *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T.H. (1976) *Cittadinanza e classe sociale*, Torino: UTET.

- Mazzoleni, M. (2010) 'Lombardia: un'arena elettorale cristallizzata', in Baldi, B. and Tronconi, F. (ed.) *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna: Istituto Cattaneo.
- McEwan, N. and Moreno, L. (ed.) (2004) *The Territorial Politics of Welfare*, Londra: Routledge.
- McEwan, N. (2002) 'State Welfare Nationalism: The Territorial Impact of Welfare State Development in Scotland', *Regional and Federal Studies*, vol. 12, no. 1, pp. 66-90.
- Merlini, F. and Filippini, S. (2005) 'La legge regionale per la famiglia', in Gori, C. (ed.) *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma: Carocci Editore.
- Millon-Delsol, C. (2003) *Il principio di sussidiarietà*, Milano: Giuffrè.
- Milward, H.B. and Provan, K.J. (1993) 'The Hollow State: Private Provision of Public Services', in Ingram, H. and Smith, S.R. (ed.) *Public Policy for Democracy*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (2009) *What Future for Social Investment?*, Institute for Futures Studies.
- Moreno, L. (2011) 'Multilevel Citizens, New Social Risks and Regional Welfare', *Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CCHS-CSIC, Working Paper*, no. 3.
- Obinger, H., Liebfried, S. and Castles, F.G. (ed.) (2005) *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Connor, J. (1979) *La crisi fiscale dello stato*, Torino: Einaudi.
- Offe, C. (1987) 'Democracy against the Welfare State?: Structural Foundations of Neoconservative Political', *Political Theory*, vol. 15, no. 4, pp. 501-37.
- Offe, C. (2006) 'Some Contradictions of the Modern Welfare State', in Pierson, C. and Castles, F.G. (ed.) *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.

- Oppedisano, V. (2004) 'I buoni scuola: un'analisi teorica e un esperimento empirico sulla realtà lombarda', *Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*, no. 5.
- Paci, M. (2005) *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva.*, Bologna: Il Mulino.
- Paci, M. (2008) 'Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale', *Stato e Mercato*, vol. XXVIII, no. 1, Aprile, pp. 3-30.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996) 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics*, vol. 48, pp. 143-179.
- Pierson, P. (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', *The American Political Science Review*, vol. 2, no. 94, pp. 251-67.
- Pierson, P. (2001) 'Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies', in Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2001) 'Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States', in Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Poggi, G. (1992) *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Bologna: Il Mulino.
- Polanyi, K. (1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- Pomini, M. and Rangone, M. (2004) 'I buoni scuola regionale. Quale lezione dalla esperienza italiana?', *Studi e Note di Economia*, no. 2.
- Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace (2004) *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, III edition, Roma: Libreria editrice vaticana.

- Ranci, C. (1999) 'La crescita del Terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio', in Ascoli, U. (ed.) *Il welfare futuro. Manuela critico del Terzo settore*, Roma: Carocci editore.
- Ranci, C. (1999) *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna: Il Mulino.
- Ranci Ortigosa, E. (2003) 'Associazionismo familiare. La programmazione zonale dei servizi', in Lombardia, D.F.e.S.S.R. (ed.) *Noi Famiglia*.
- Ranci Ortigosa, E. and Ghetti, V. (2011) 'Il governo e la governance regionali', in Gori, C. (ed.) *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Razzano, G. (2004) 'Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale le imprese', *Giurisprudenza italiana*.
- Regione Lombardia, Direzione Famiglia e Solidarietà sociale e CSV Lombardia (2007) 'Rapporto sull'associazionismo familiare in Lombardia'.
- Rescigno, G.U. (2002) 'Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali', *Diritto Pubblico*, vol. 1, pp. 5-50.
- Rhodes, R.A. (1996) 'The New Governance: Governing Without Government', *Political Studies*, vol. XLIV, no. 3, pp. 652-67.
- Ribolzi, L. (2004) 'Italy: The Impossible Choice', in Wolf, P.J. and Macedo, S. (ed.) *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Rimlinger, G. (1971) *Welfare Policy and Industrialization in Europe, North America and Russia*, New York: Wiley.
- Robertson, A. (1988) 'Welfare State and Welfare Society', *Social Policy and Administration*, vol. 22, no. 3, pp. 222-34.
- Rodger, J.J. (2004) *Il nuovo welfare societario. I fondamenti delle politiche sociali nell'era post-moderna*, Trento : Erickson.

- Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosanvallon, P. (2000) *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.
- Rossi, G. (2005) 'Le politiche per la famiglia', in IReR (ed.) *Rapporto Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, Milano: Guerini e associati.
- Rossi, G. (2007) 'Family, Social Capital, and Family Associations', *International Review of Sociology*, vol. 17, no. 2, pp. 279-92.
- Rousseau, J.-J. (2010) *Il contratto sociale*, Milano: RCS quotidiani.
- Sainsbury, D. (ed.) (1999) *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L.M. and Anheier, H.K. (1996) *The Emerging Nonprofit Sector. An Overview*, Manchester: Manchester University Press.
- Sapelli, G. (2007) 'La nuova grande trasformazione', in Vittadini, G. (ed.) *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.
- Scharpf, F. (2000) 'Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities', in Scharpf, F. and Vivien, S. (ed.) *Welfare and Work in the Open Economy.*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. and Schmidt, V. (ed.) (2002) *Welfare And Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Schwartz, H. (2011) 'Round Up of the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change', in Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Seawright, J. and Gerring, J. (2008) 'Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options', *Political Research Quarterly*, vol. 61, no. 2, pp. 294-308.

- Sen, A. (1993) 'Capability and Well Being', in Nussbaum, M. and Sen, A. (ed.) *The Quality of Life*, Oxford: Oxford University Press.
- Sirimarco, M. (2011) 'Il principio di sussidiarietà: alcune puntualizzazioni teoriche', in Sirimarco, M. and Ivaldi, M.C. (ed.) *Casa borgo Stato. Intorno alla sussidiarietà*, Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- Stanzani, S. (1995) 'La mediazione familiare: criterio di identità e di efficaci dell'associazionismo familiare', in Donati, P. and Rossi, G. (ed.) *Le associazioni familiari in Italia: cultura, organizzazione e funzioni sociali*, Milano: Franco Angeli.
- Stephens, J.D., Huber, E. and Ray, L. (1999) 'The Welfare State in Hard Times', in Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. and Stephens, J.D. (ed.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W. and Schmitter, P.C. (1985) *Private Interest Government. Beyond Market and State*, Londra: Sage.
- Taylor Gooby, P. (2002) 'The Silver Age of the Welfare State. Perspectives on Resilience', *Journal of Social Policy*, vol. 31, no. 4, 597-621.
- Teske, P. and Schneider, M. (2001) 'What Research Can Tell Policymakers About School Choice', *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, no. 4, pp. 609-31.
- Tilly, C. (1996) *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna: Il Mulino.
- Tocqueville, A.d. (1835 (1994)) *La democrazia in America*, Milano: Rizzoli.
- Tringali, M. (2003) 'Presentazione', in Millon-Delsol, C. *Il principio di sussidiarietà*, Milano: Giuffrè.
- Van Berkel, R. and Hornemann Moller, I. (ed.) (2002) *Active Social Policies in the Eu: Inclusion Through Participation?*, Bristol: The Policy Press.
- Van der Mei, A.P. (2003) *Free Movement of Persons Within the European Community*, Oxford-Portland: Hart Publishing.

- Vanberg, V. (1997) 'Subsidiarity, Responsive Government, And Individual Liberty', in Noor, K.W. and Oppermann, T. (ed.) *Subsidiaritaat: Idee und Wirklichkeit*, Tubinga: J.C.B Mohr.
- Violini, L. (2004) 'Teorie e tecniche della sussidiarietà', in Violini, L. (ed.) *L'attuazione delle sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano: Giuffrè Editore.
- Violini, L. (2007) 'Considerazioni sul Buono scuola quale espressione di una politica dell'istruzione innovativa e sussidiaria', in Violini, L., Lauro, C., Maccarini, M. and Capone, D. (ed.) *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del Buono scuola in Lombardia*, Milano: Giuffrè Editore.
- Violini, L., Lauro, C., Maccarini, M. and Capone, D. (ed.) (2007) *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del Buono scuola in Lombardia*, Milano: Giuffrè Editore.
- Vittadini, G. (2007) 'Introduzione', in Vittadini, G. (ed.) *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e associati.
- Waring, J. (1996) 'Educational Vouchers: The Case for Public Choice Recondisered', *Public Budgeting and Finance*, vol. 16, no. 3, pp. 63-73.
- Wiener, A. (2007) 'European Citizenship Practice', Paper presentato alla X Conferenza Internazionale Biennale della European Union Studies Association , Montreal, 17-19 maggio.
- Wilensky, H.C. (1975) *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley: California University Press.
- Zamagni, S. (2011) 'Introduzione: slegare il Terzo settore', in Zamagni, S. (ed.) *Libro bianco del Terzo settore*, Bologna: Il Mulino.