

Fondazione CARISAP
Ascoli Piceno, 2 luglio 2015

Il Terzo Settore e la riorganizzazione dello Stato sociale: cogliere le novità di uno scenario

Pierpaolo Donati
Università di Bologna

1. Premessa: il carattere strategico del Terzo Settore nel contesto delle nuove sfide.

1.1. La Fondazione Carisap, assieme alle associazioni di Terzo Settore della provincia di Ascoli Piceno, si interroga sulla importanza del Terzo Settore, la sua identità e il suo ruolo, nel quadro della riorganizzazione dello Stato sociale.

Sembra logico che, per prima cosa, si debbano definire le caratteristiche culturali, giuridiche, economiche, funzionali e strutturali di ciò che si intende per Terzo Settore. L'obiettivo ha certamente un senso. Si tratta di un compito doveroso e necessario.¹ Tuttavia non lo si può caricare di eccessive aspettative.

In effetti, non si può definire il Terzo Settore come se si trattasse di fare la fotografia di un qualche oggetto materialmente visibile. Né si può pensare di trovare *a-priori* ciò che delimita strutture e funzioni del fenomeno. Lo vietano sia la natura dell'oggetto, sia lo scopo per cui si vorrebbe ottenere tale conoscenza.

Si deve piuttosto chiarire da che punto di vista lo si osserva e con quali finalità. Già la scelta del termine è indicativa. Terzo Settore è una dizione che riflette un punto di vista specificatamente economico, in quanto si fa riferimento ad una (supposta "terza") modalità di allocazione delle risorse, quella basata su peculiari criteri di solidarietà, per distinzione dalle modalità proprie del mercato (meccanismo dei prezzi) e da quelle politiche (redistribuzione per via statale). Se si adottasse un punto di vista più generale, che fa riferimento ad una teoria socio-politica della società, in particolare post-moderna, dovremmo parlare di "privato sociale", inteso come sfera né pubblica né privata, in qualche modo intermedia fra queste due sfere.² La terminologia è legittimamente diversa a seconda del punto di vista dell'osservatore. Ma andiamo più oltre.

¹ Cf. L. Boccacin, *La sinergia della differenza. Una analisi sociologica del terzo settore in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 1993; P. Donati (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Nis, Roma, 1996; S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2011; Pierluigi Consorti, *Nozione di Terzo Settore*, in "Non profit paper", a. XX, n. 3, 2014, pp. 27-33.

² La teoria del "privato sociale" è stata inizialmente esposta in P. Donati, *Pubblico e privato: fine di una alternativa ?*, Cappelli, Bologna, 1978, e sviluppata in successivi contributi: P. Donati, *Risposte alla crisi dello Stato sociale*, Angeli, Milano, 1984.

Per definire il Terzo Settore bisogna comprenderlo, e per comprenderlo bisogna mettersi nei molti sistemi di osservazione da cui lo si può guardare.

Anche se non ci si abbandona al tono della retorica o della pura e semplice rivalorizzazione di una tradizione, e si intende invece mostrare quali ideali e azioni concrete vengano perseguiti dai soggetti di Terzo Settore, un esame dello "stato delle cose" rischia comunque di essere obsoleto e *out-dated* già in partenza. Dobbiamo certamente assumere tutte le informazioni disponibili e prendere tutte le necessarie cautele, ma con questo non potremo arrivare a definire l'identità, le funzioni e le strutture del fenomeno, per il semplice fatto che esso ha una natura processuale: in altri termini, è un "fenomeno emergente" che può essere osservato e regolato, come poi si dirà, in maniera limitata e solamente sotto certe condizioni.

Il senso e l'obiettivo di un "Progetto Terzo Settore" deve dunque essere fondato altrimenti rispetto ad una qualche catalogazione dell'esistente. Se si insiste nel catalogare il TS riconducendolo a tipologie burocratiche, lo si uccide.

Già alla fine degli anni 1980 scrivevo che, per capire il senso e la portata del fenomeno Terzo Settore, bisognava metterlo nel contesto delle sfide che sarebbero emerse negli anni '90 e oltre. Già allora il Terzo Settore rappresentava la frontiera delle politiche sociali del futuro.³ Invece che progredire, siamo arretrati: perché?

La risposta è abbastanza semplice: il TS è stato catalogato e usato in maniera strumentale, ha dovuto adattarsi ad esigenze non sue, e così è stato indebolito e talvolta anche distorto.

Il fatto è che il TS deve essere visto innanzitutto dal punto di vista della sua *mission*, cioè delle sfide che si propone di affrontare. Mi limito qui solo ad accennare per *spots* a tali sfide:

- la crescente disgregazione del tessuto sociale: gli individui stanno perdendo il controllo di se stessi e dei mondi vitali in cui vivono,
- la saturazione del modello di Stato sociale come sistema basato sul compromesso neo-corporativo, e quindi su sistemi di sicurezza centralizzati e a base fiscale,
- la crisi del welfare state che fa riferimento allo Stato-nazione, la quale comporta, fra le altre cose, crescenti tendenze verso la regionalizzazione e la internazionalizzazione dei problemi sociali, ovviamente in connessione alle dimensioni economiche, culturali e politiche,
- la pluralizzazione delle etnie, religioni e culture, e in generale crescente segmentazione sociale,
- la crescita generalizzata dei rischi e delle patologie sociali,
- la richiesta di una nuova qualità di lavoro e di vita, volta ad una maggiore umanizzazione dei rapporti umani e delle organizzazioni di servizio, con la richiesta, per quanto sempre più problematica, del riconoscimento di nuovi diritti sociali e di cittadinanza in generale.

³ P. Donati, *Innovazione e regolazione nelle politiche sociali: la sfida dei sistemi complessi*, in P. Donati (a cura di), *Le politiche sociali nella società complessa*, FrancoAngeli, Milano, 1986, pp. 21-50; P. Donati, *L'emergere del privato sociale: declino dello Stato sociale o novità di uno scenario ?*, in "Impresa Sociale", n. 2, aprile-giugno 1991, pp. 6-24.

Può sembrare alquanto vago e sconnesso il legame fra questi temi e il ruolo societario del Terzo Settore. Eppure bisogna saper vedere i fili, la trama, di una complessa rete che si va intessendo senza che ce ne accorgiamo. Il ruolo del Terzo Settore si basa precisamente sulle esigenze strutturali e di lungo periodo appena dette, e da esse deriva la sua importanza strategica.

1.2. Dire perché e come il Terzo Settore costituisca una risposta ai dilemmi delle società complesse è un compito che non può essere assolto in questa sede. In questo contributo non intendo esporre la problematica del Terzo Settore ripetendo cose già dette, peraltro facilmente documentabili e reperibili nella letteratura e nei materiali prodotti negli ultimi anni in Italia. Il panorama degli studi, ricerche, riflessioni è già molto vasto e in continuo aumento. Anche se va rilevata l'enorme carenza di dati conoscitivi, nonché di implementazione, istituzionale e sul campo, di tutto ciò che chiamiamo Terzo Settore. Peraltro, va notato che i due censimenti nazionali delle istituzioni nonprofit da parte dell'ISTAT (2001, 2011) rispecchiano una definizione fuorviante di TS.⁴ rispecchiano La dinamicità dei fenomeni in corso sorpassa in continuazione ogni elaborato, per quanto ampio e documentato.

Esiste una questione teoretica di fondo che va invece posta con esplicita chiarezza: non si può insistere più di tanto sulla carenza di informazioni empiriche (quanti e quali siano i soggetti del privato sociale, che cosa facciano, quali esiti abbiano le loro azioni, ecc.), per il semplice motivo che le conoscenze sui dati di fatto è necessariamente il prodotto di bisogni e ipotesi, teoriche ed operative, che dipendono da caso a caso, da situazione a situazione, cioè da precisi contesti.

Le informazioni si raccolgono sulla base di determinati bisogni conoscitivi operativamente orientati che non possono avere un carattere "totalizzante": non esiste qualcosa come una "visione del mondo" del Terzo Settore ovvero del privato sociale, inteso come sfera di relazioni gestite autonomamente, orientata a produrre beni sociali e pubblicamente rendicontabile. L'assenza delle conoscenze empiriche non deriva solo da ritardi o arretratezze, ma anche dal fatto che è sempre nuova la problematizzazione del problema: se mancano le ipotesi di conoscenza finalizzata ad interventi precisi e contestuati, mancano per forza di cose anche le informazioni empiriche, o comunque saranno sempre insufficienti e inadeguate.

Lo scopo che ci si dovrebbe prefiggere, al di là di una prima raccolta sommaria di dati statistici che dice qualcosa ma con grossi rischi di fraintendimenti e sotto-stime, è piuttosto quello di cercare una rappresentazione, insieme realistica e progettuale, del modo in cui un fenomeno - il Terzo Settore - è emerso e va emergendo come fenomeno sociale. Si tratta di adottare un nuovo sistema di riferimento da cui poter osservare un fenomeno sinora del tutto incompreso, o compreso con categorie tradizionali, e poi delineare come si pone oggi il complesso problema delle relazioni fra Terzo Settore e Stato sociale in termini di sfide reciproche. Non è un caso se sappiamo assai poco delle

⁴ Condivido le critiche che Giovanni Moro ha fatto alla definizione di TS adottata dall'ISTAT sulla base dell'arbitraria classificazione internazionale inventata dal gruppo guidato da Lester Salamon alla John Hopkins University di Baltimora negli anni '90 (cf. Giovanni Moro, *Contro il Nonprofit*, Laterza, Roma-Bari, 2014), per quanto io non condivida invece le proposte di Moro, che fanno appello ad un ruolo del TS all'interno di una concezione di 'interesse generale' di origine giacobina.

dinamiche del Terzo Settore, se si eccettuano quelle più formalizzate come le cooperative sociali e le (poche) imprese sociali.

Sia le conoscenze empiriche (la quanto-qualificazione dei tipi di organizzazioni esistenti e delle loro attività), sia le azioni concrete (legislazione, organizzazione dei servizi, ecc.) che possiamo produrre seguono per forza di cose il punto di vista, cioè il sistema di osservazione, che viene adottato. E non c'è dubbio che la prima difficoltà, e dunque il primo compito, sia quello di cercare il punto di vista più adatto ai nostri obiettivi.

Ma qual è tale punto di vista ? Se si pensa di fare un Progetto di azione del Terzo Settore a livello di una comunità locale, è importante che il fenomeno del Terzo Settore venga osservato e compreso non per riferimento ad altro-da-sé, per esempio il punto di vista politico, giuridico, economico, amministrativo, ma per riferimento al proprio sistema di osservazione (il che non significa soggettivismo !).

Con ciò, si vuol dire che non si può definire e agire il Terzo Settore se non si tiene conto del suo proprio punto di vista interno, per metterlo poi, dall'esterno, in relazione con gli altri sistemi della società (politico, economico, giuridico, amministrativo, e così via).

Qual è questo punto di vista ? A mio parere, esso consiste in un modo diverso di "essere società", di "fare società", nelle sue diverse e complesse dimensioni (economiche, giuridiche, sociali, alla fine: "vitali"). Come tale, il Terzo Settore non è un settore "in più", un ambito o sfera di relazioni suppletive o integrative di un assetto pubblico/privato che avrebbe solo bisogno di essere arricchito e integrato di parti mancanti o più funzionali di altre, esistenti o passate. Il Terzo Settore è per così dire il sintomo e l'anticipazione di una riorganizzazione complessiva della società, della società civile post-moderna.

2. Le politiche sociali dopo la crisi del welfare state: le tendenze più recenti e la ricerca di un nuovo "disegno".

2.1. È tempo di discontinuità.

La crisi dello Stato sociale è ormai eclatante e nota a tutti. A mio avviso, risulta oggi del tutto insufficiente interpretare la crisi dello Stato sociale alla luce di conflitti ideologici e di mera negoziazione fra interessi forti e deboli, richiamando l'attenzione sul fatto che le spese sociali vengono tagliate in modo da mettere in causa alcuni interessi legittimi diffusi. Piuttosto la situazione deve essere letta come innovativa e discontinua per altri motivi, che hanno a che fare con importanti modificazioni in atto della concezione e della pratica della cittadinanza: si deve passare dalla cittadinanza industriale a quella post-industriale in un orizzonte di globalizzazione.

"Dopo la crisi", stanno emergendo alcuni *trends* che sintetizzo come segue.

(i) *Le politiche sociali si distaccano dallo Stato.* In altri termini, le politiche sociali diventano qualcosa di più e di diverso dal welfare state. Esse acquistano un senso allo stesso tempo più generale e più differenziato, sia rispetto al concetto di benessere che rispetto agli attori di quest'ultimo.

(ii) *Cambia il tipo di normatività interna alle politiche sociali.* Le difficoltà della politica sociale che, alla fine del secolo scorso, sono sembrate per molti aspetti come un problema di perdita di controllo normativo societario, si stanno oggi rivelando come un potente movimento, più sotterraneo che esplicito, più latente che già in atto, di

cambiamento della "logica" e delle pratiche di politica sociale. Queste ultime si devono aprire ad un ventaglio di nuove e maggiori opzioni.

Vediamo più dettagliatamente questi due insiemi di fenomeni emergenti.

2.2. (i) *Estensione e differenziazione delle politiche sociali rispetto allo Stato.*

Tradizionalmente la politica sociale è stata intesa come politica dello Stato rivolta ad alleviare la povertà e ad assistere le quote socialmente deboli e marginali della popolazione, attraverso un pacchetto minimo di diritti sociali.

Questo modo di concepire la politica sociale è diventato insufficiente nel momento stesso in cui il welfare state post-bellico è in qualche modo riuscito a istituzionalizzare alcuni fondamentali meccanismi macro-strutturali di compensazione sociale e di inclusione di quote crescenti di popolazione nei più elementari diritti di cittadinanza.

Proprio nel riuscire a istituzionalizzare alcuni diritti sociali di base, anche se questi sono sempre in qualche modo da implementare (si veda il problema delle persistenti disuguaglianze nell'accesso e nella quantità-qualità di prestazioni erogate alle varie categorie di cittadini), lo Stato del benessere di tipo keynesiano e beveridgiano ha incontrato seri limiti strutturali e di legittimazione. La tendenza del welfare state a farsi totalmente pubblico o quasi si è rivelata una strada impraticabile. Di fatto, gran parte delle riforme varate in Italia dagli anni '70 al 2000 sono fallite o hanno dovuto essere continuamente riviste (il riferimento alle varie leggi di riforma del sistema socio-sanitario - dalla legge 833/1978 in poi - è scontato, ma lo stesso dicasi della Legge quadro 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, per non parlare delle leggi sul sistema pensionistico).

Di fronte a tali limiti, sono emerse ideologie neo-liberiste e proposte di cambiamento ispirate a forme di gestione manageriale e di privatizzazione. L'insieme delle nuove condizioni in cui lo Stato sociale si è trovato ad operare (cioè: l'accresciuta complessità sociale, il deficit pubblico, le difficoltà fiscali e la necessità di ridurre le spese pubbliche, il ricorso a politiche neo-privatistiche o di sub-appalto al Terzo Settore), ha provocato una ulteriore perdita di integrazione delle politiche sociali. Parlare oggi di "pianificazione" è davvero un sogno utopico, anche se alcuni studiosi cercano di riformularla in termini meno rigidi di un tempo.

Già dalla metà degli anni '80 è diventato chiaro che, al di là del modello post-bellico di welfare state, non c'è il semplice ritorno al passato o il vuoto. Piuttosto, il benessere deve essere perseguito dalla società nel suo complesso, di cui lo Stato rappresenta solo il sotto-sistema delle garanzie giuridiche universali e di una sicurezza materiale minima garantita a tutti (*safety net*).

Al di là dell'apparente diffondersi del neo-liberismo nell'Europa dagli anni '80 in poi, e per quanto ancora non pochi si sforzino di rilanciare programmi universalistici gestiti dallo Stato, bisogna piuttosto osservare che c'è stato ed è tuttora in corso un grande spostamento di finalità e di soggetti delle politiche sociali:

- da un unico o principale attore (lo Stato) a molteplici e complessi attori della politica sociale;

- da un pacchetto standard di diritti sociali (istruzione, alloggio, servizi sanitari, reddito minimo) ad un più complesso insieme di diritti sociali e umani di *well-being* e *wellness*, anziché di solo *welfare* materiale;

- da criteri di valutazione delle politiche sociali in base a pure norme giuridiche a criteri più sostanziali di valutazione dell'efficacia, efficienza ed equità delle concrete misure e interventi sociali;

- da modalità di implementazione per via istituzionale (formale, statutaria) a nuove modalità basate sulla costruzione di reti formali-informali, con il coinvolgimento di soggetti non istituzionali e l'appello alle risorse proprie delle singole comunità locali e dei gruppi sociali primari e secondari.

Con tutto ciò, volenti o nolenti, diventa chiaro che il modello post-bellico di welfare state non è più sufficiente per recepire le nuove istanze. Esso si rivela troppo centralizzato e troppo normativo.

I problemi di cui si è detto, per essere risolti, richiedono - seppure nel quadro di garanzie legislative universalistiche - modalità operative più flessibili, de-centrate, auto-gestite, a più stretto contatto con i mondi vitali, direttamente controllabili e partecipate da chi usufruisce degli *entitlements*. Ciò comporta l'emergere di due grandi *trends*.

Primo: *le politiche sociali debbono ora essere definite in termini più generali di quelle pubbliche, sia quanto ai fini che quanto ai mezzi*. Nel quadro della legislazione nazionale e sovra-nazionale, le politiche sociali consistono di ogni e qualunque azione collettiva (di un soggetto pubblico, privato o sociale) volta migliorare il benessere complessivo (fisico, psichico e relazionale, oltretutto economico) di un concreto gruppo sociale, di una comunità o dell'intera società.

Secondo: *le politiche sociali debbono essere differenziate in rapporto ad un insieme più complesso di variabili*. Ci sono quelle attuate dalle burocrazie pubbliche e quelle gestite da altri soggetti. Ci sono quelle che hanno obiettivi materiali (per esempio di sostegno economico, tecnologico, ecc.) e quelle che rispondono ad altri bisogni (per esempio relazionali). Ci sono quelle che debbono essere valutate in base a norme formali pre-definite e altre che invece richiedono pratiche e procedure non formali. E così via.

2.3. (ii) *Dalla de-normativizzazione (de-regulation) ad una nuova normatività.*

La crisi dello Stato sociale iniziata negli anni '70 e '80 è apparsa come perdita di capacità di controllo normativo da parte delle istituzioni statuali e delle burocrazie di welfare che agiscono secondo programmi precettoriali e condizionali sulla società civile. Si è parlato a lungo della crisi dei "modelli razionali" di politica sociale.

Anche tenendo conto della diversità degli "stili" di *public policy* nei differenti Paesi europei, è indubbio che un po' ovunque è emersa la tendenza alla de-normativizzazione sia del tessuto sociale sia degli interventi di politica sociale. Non a caso le teorie della convergenza dei sistemi di welfare non trovano più oggi molti sostenitori.

Tra i principali indicatori che possono essere citati al riguardo vi sono:

- le quote deboli del mercato del lavoro (giovani e donne) sono state in gran parte lasciate al gioco del mercato; certamente sono stati lanciati nuovi programmi (per es. i cosiddetti contratti di solidarietà e cooperazione) e la legislazione ha riconosciuto una crescente parità di gender, ma l'azione per assicurare a tutti un lavoro e per renderlo compatibile con modi di vita più equilibrati è rimasta debole e scarsamente coordinata, nonostante le evidenti esigenze in senso contrario;

- la lotta alla povertà ha rinunciato a combattere la nota "trappola" dei sistemi redistributivi e i fenomeni di crescente invisibilità della emarginazione sociale; in particolare si è mancato di riconoscere che la variabile oggi più decisiva agli effetti della

povertà sta nel tipo di famiglia in cui si vive (per numero dei membri, risorse, stabilità, ecc.);

- nei servizi socio-sanitari è andata avanti la medicalizzazione delle cure che, oltre a comportare costi economici crescenti, si affida quasi del tutto ai fattori tecnologici, e quindi non dà sufficiente attenzione all'integrazione fra aspetti sanitari e sociali nella cura della salute/malattia;

- il riconoscimento di titolarità di diritti sociali (*entitlements*) per le singole categorie sociali (bambini, donne, handicappati, anziani, malati, ecc.) ha provocato una sorta di dissolvimento della famiglia come unità solidaristica per gli interventi di benessere.

Non posso qui discutere tali questioni nel merito. Ciò che voglio rilevare è che, se molti giustamente temono che sia in atto una regressione a forme "residuali" di Stato sociale, tuttavia le tendenze di crisi del welfare state tradizionale non comportano necessariamente un arretramento nel benessere dell'intera società qualora non si dia una lettura in senso neo-liberistico dei cambiamenti, ma invece si riescano a vedere altri fenomeni che, per quanto in maniera ancora difficile e dolorosa, fanno intravedere una nuova sensibilità e capacità normativa, con l'emergenza di nuove regole di azione per il benessere. Ma quali ?

Cerco di sintetizzarle in breve. E' su questo terreno che iniziamo ad avere una idea di che cosa sia e di che cosa significhi il Terzo Settore.

In primo luogo: le difficoltà di fare una pianificazione *ex ante* ha portato a nuovi modelli di programmazione concertata, negoziata, flessibile, che può e deve essere ri-orientata *in itinere* tramite forme di coordinamento aperto. Programmare dei servizi di welfare a livello significa sempre più concepirli come interventi a rete e attraverso partnership che valorizzino l'autonomo apporto di ogni unità operativa.

In secondo luogo: la frammentazione dei soggetti e delle sub-culture per il ben-essere ha dato vita a nuovi modelli di azione decentrata e autonoma, con la nascita di nuove, per quanto quantitativamente limitate, forme di cooperazione, volontariato, mutualità, auto-aiuto, e altre forme di politica sociale "dal basso".

Si è così rafforzata l'idea che le politiche sociali debbano essere progettate, definite e attuate non solo e non tanto come espressione della classe politica o dello Stato centrale, ma soprattutto come espressione di tutti i gruppi sociali interessati al benessere della comunità in cui vivono. L'azione locale per il benessere non deve più essere considerata come un'attualizzazione di influenze e direttive "superiori", ma come un'azione autonoma, di reti che formano una realtà *sui generis* di servizi alla persona (*care*), in costante interconnessione e interazione con quanto accade al livello nazionale e sovra-nazionale.

2.4. *Le tre nuove linee portanti.*

Le tendenze di cui ho detto, verso la ridefinizione delle politiche sociali, trovano una precisa concretizzazione in alcune linee strategiche. Vediamole in sintesi.

I. *La pluralizzazione degli attori (portatori) della politica sociale.*

La prima grande tendenza macro-strutturale è verso stili di politica sociale che sappiano combinare maggiore autonomia di ogni attore, così da poter consentire il ricorso ad un raggio più ampio di risorse e di opportunità. Le nuove parole-chiave sono: decentralizzazione, partecipazione e organismi di difesa dei cittadini, rafforzamento dei corpi intermedi. Vediamo brevemente questi stili di *social policy*.

a. *Decentralizzazione*. In molti Paesi cresce l'esigenza per un sempre maggiore decentramento delle attività amministrative. Lo scopo principale è quello di delegare l'autorità ai poteri locali in modo che: primo, i cittadini abbiano più potere diretto sulle decisioni; secondo, le istituzioni e i servizi siano gestiti in maniera più trasparente e vicina alla popolazione che li utilizza. Ovviamente ciò richiede un trasferimento non solo di autorità, ma anche di risorse ai poteri locali. Nello stesso tempo debbono essere previsti dei controlli centrali affinché non emergano ingiustificate diseguaglianze nella qualità e quantità delle prestazioni erogate da località a località.

b. *Partecipazione e organismi di difesa dei cittadini*. Le istituzioni di benessere debbono prevedere la presenza di rappresentanti dei cittadini e debbono sostenere specifici organismi sociali che ne rappresentano e difendono gli interessi come utenti. L'obiettivo è quello di rendere più facile e più equo l'accesso dei cittadini ai servizi, nonché il controllo delle effettive prestazioni ricevute, specie per i gruppi più vulnerabili e svantaggiati. In questo contesto si deve sottolineare il bisogno di una più corretta e più accessibile informazione sui diritti-doveri sociali, assieme ad informazioni circa le possibilità di ricorrere agli organismi di difesa degli utenti di servizi di welfare.

c. *Rafforzamento dei corpi intermedi*. Il principio di sussidiarietà riceve oggi una rinnovata e sempre più apprezzata attenzione. Al di là del tipo particolare di neo-corporativismo che ha caratterizzato il welfare state dei decenni 1970-2000 (come concertazione delle politiche sociali fra sindacati e imprenditori con la mediazione del potere politico), sono emerse forme di "governo degli interessi privati" che enfatizzano il ruolo di nuovi attori sociali intermedi: associazioni, NGOs, cooperative, altre forme miste.

In sintesi, si può dire che tre nuovi tipi di soggetti hanno iniziato a giocare un ruolo essenziale nei sistemi nazionali di welfare: 1. gli individui come cittadini e come consumatori dei servizi; 2. corpi non-governativi e forme organizzate di tutela dei cittadini; 3. nuove imprese, sia di mercato sia di privato sociale sia miste, nel campo della produzione di servizi. Ciò non significa che lo Stato debba giocare un ruolo minore o decrescente. È invece vero il contrario.

Lo Stato deve abbandonare l'idea di poter gestire direttamente tutti o la gran parte dei servizi, per concentrarsi invece sulla formulazione delle garanzie e sulla regolazione delle interazioni fra gli attori. Deve, cioè, assicurare che vi sia un'effettiva condivisione di diritti e responsabilità mutue da parte della pluralità degli attori in gioco.

Ovviamente, ci sono dei rischi nello scegliere questa strada. Ma essi sono inevitabili. Ciò di cui abbiamo bisogno non è reprimere le esigenze di differenziazione societaria, ma ripensare le condizioni e i mezzi necessari per ottenere un più elevato livello di integrazione sociale attraverso politiche sociali ispirate a maggiore sinergia e reciprocità fra attori allo stesso tempo più autonomi e più rendicontabili.

II. *Dalla filosofia assistenziale (che agisce sulle condizioni di vita) a quella di empowerment (che agisce sulle capacità)*.

Negli ultimi due decenni, è cresciuta la consapevolezza che le politiche sociali debbono abbandonare il "*deficit model*" (che interviene solo dopo i fallimenti, per riparare *ex post* alle carenze della famiglia) per sviluppare approcci che mettono l'accento sugli obiettivi di rafforzamento preventivo delle *capacità* di autonomia delle persone e delle famiglie (*empowering model*).

L'UE, tuttavia, è ancora molto lontana dal riconoscere le funzioni sociali delle famiglie, senza con ciò privilegiare un modello di famiglia sull'altro.

In breve, diventa sempre più chiaro, anche dietro alcuni rapporti nazionali, che le politiche macro-strutturali (nazionali) hanno seri limiti. Esse tengono conto solo di uno dei due lati della medaglia. Ossia: ci si chiede che cosa fa lo Stato per le famiglie, mentre si dà poca importanza alla relazione inversa, cioè a che cosa le famiglie possono fare per organizzarsi in proprio, in azioni e imprese collettive, attraverso reti di solidarietà che abbiano anche il sostegno degli Enti pubblici. In altri termini, fra Stato e famiglie mancano relazioni secondo modalità interattive. Per attuarle si debbono attivare processi "comunitari" che siano formulabili e controllabili a scala locale. Pensiamo a ciò che significa il programma di "familiarizzazione" delle cure delle quote deboli di popolazione (infanzia problematica, handicappati, anziani non autosufficienti, ecc.), inteso come programma di assistenza e di servizi domiciliari.

III. *La riorganizzazione dei servizi sociali personali: gli utenti da attori passivi a co-produttori e co-gestori dei servizi.*

A livello europeo è ormai riconosciuta la necessità che, nei nuovi approcci alla politica sociale e negli sforzi per migliorare i servizi sociali e di benessere, l'enfasi debba essere posta sull'aiutare le persone a diventare attive o a rimanere membri produttivi della società. L'attenzione è innanzitutto rivolta agli anziani e ai disabili, ma essa può essere estesa a tutti gli utenti dei servizi. Si richiede che le nuove modalità di erogazione dei servizi accentuino non solo la partecipazione degli utenti nel definire i loro bisogni, ma anche e soprattutto riconoscano di fatto il ruolo che essi possono avere come partner attivi piuttosto che come destinatari di beneficenza e/o servizi passivizzanti.

Dagli anni '90 in poi, si è posta molta enfasi nei Paesi europei sul fatto che i servizi sociali personali per persone deboli debbano incoraggiare l'autonomia, il saper contare su di sé (*self-reliance*), l'aiuto mutuo, l'auto-aiuto, con il rafforzamento della cooperazione e delle agenzie di volontariato che lavorano a livello della comunità locale, ma l'Italia è rimasta molto indietro. Mentre a livello europeo sono state create nuove modalità di partecipazione del Terzo settore alla ri-configurazione dei sistemi di welfare, con particolare riferimento alle buone pratiche di inclusione sociale a livello locale. Una particolare attenzione è stata data alle nuove forme di collaborazione (*partnership*) fra attori pubblici e privati che costruiscono reti sociali fra una molteplicità di attori (istituzioni, imprese, privato sociale, terzo settore, associazioni civili, ecc.) al fine di realizzare una vera e propria welfare community. Oggi, a livello europeo, le innovazioni sociali di welfare sono sempre più concepite come investimenti sociali da realizzare attraverso nuove forme di sussidiarietà e solidarietà, sia tra lo Stato e la società civile, sia all'interno della società civile stessa.⁵ In tali processi di ri-configurazione, si suppone che gli attori di società civile – come le Fondazioni – esercitino un ruolo cruciale nel dare forma a nuove reti societarie e nel contribuire alla loro governance. La crisi del tradizionale welfare state istituzionale può essere superata da quelle pratiche che si

⁵ Cf. P. Donati, *Sociologia relazionale. Come cambia la società*, La Scuola, Brescia, 2013.

dimostrano in grado di realizzare una più elevata qualità dei servizi personali e di interesse generale.⁶

È il tema del "*time to care*", ossia del tempo da dedicare alle cure dei più deboli nella comunità e da parte della comunità. Esso diventa desiderabile non solo a causa delle ristrettezze finanziarie dello Stato, ma soprattutto come modo di produrre servizi più umani ed efficaci, orientati alla prevenzione, alla riabilitazione, alla re-integrazione sociale delle persone socialmente deboli (anziani, handicappati, malati mentali o persone in difficoltà, ecc.). Ciò richiede un nuovo coinvolgimento delle famiglie e delle reti sociali primarie. La priorità va ai programmi per gli anziani, in ragione del drammatico processo di invecchiamento delle popolazioni europee. Ma si deve fare attenzione a non entrare in un circolo vizioso di depressione della natalità. I problemi vanno risolti in termini di equità generazionale.⁷

Di nuovo, come per i due punti precedenti (I, II), si deve essere consapevoli che lo Stato ha le maggiori responsabilità nel far sì che i bisogni sociali siano coperti, anche se la gestione di essi deve coinvolgere gli utenti e decentrarsi verso forme di *home care* e *community care*. Le linee di politica sociale emergenti non possono però essere puramente strumentali, finalizzate al risparmio nelle spese, né possono essere a senso unico, verso l'abbandono delle cure ai privati. Come tutti gli studi e le ricerche sul campo dimostrano, sia la *home* che tutte le forme di *community-based care* non costano necessariamente meno delle cure istituzionali, anzi il più delle volte costano complessivamente di più. Infatti, se vogliono essere di qualità più elevata, esse abbisognano di una accurata assistenza tecnica e di strategie multiple.

2.5. *Il nuovo disegno.*

A mio avviso, queste tre tendenze (pluralizzazione dei soggetti, focalizzazione sulle capacità delle persone e delle famiglie anziché sulle loro condizioni di disagio, co-produzione dei servizi sociali personali) sono in buona misura *sovrapposte* e debbono essere interpretate come inter-connesse e inter-agenti. Prese assieme, esse dimostrano che le politiche sociali hanno intrapreso la strada di un nuovo "disegno", il quale ha come principali punti-guida i seguenti:

i. *limitare i meccanismi macro-strutturali gestiti dallo Stato ad alcuni obiettivi generali fondamentali*: redistribuzione per via fiscale, controllo della disoccupazione, legislazione sui diritti sociali;

ii. *sviluppare le politiche sociali su scala regionale come "interventi dal basso"* attraverso la responsabilizzazione dei cittadini-utenti, la promozione di iniziative solidaristiche, la costruzione di una complessa rete mista di azioni per il benessere;

iii. *ripensare le politiche sociali come linkage fra micro e macro*, ossia come modo attraverso cui la società "riflette" su come integrare il luogo della vita quotidiana con le dinamiche più generali di partecipazione alla vita sociale, economica, culturale e politica della società nel suo complesso.

⁶ Si veda il recente rapporto a cura di P. Donati and L. Martignani, *Towards a New Local Welfare. Best Practices and Networks of Social Inclusion*, Bononia University Press, Bologna, 2015.

⁷ Cfr. P. Donati, *Equità generazionale: un nuovo confronto sulla qualità familiare*, in P. Donati (a cura di), *Secondo Rapporto sulla famiglia in Italia*, Edizione Paoline, Milano, 1991.

Si fa strada l'idea che una politica sociale non è integrata semplicemente per il fatto che ha il suo "centro" nello Stato, ma perché è capace di cogliere e trattare il senso globale dei bisogni sociali nel mondo quotidiano dei soggetti, a partire dalla famiglia come unità di servizi primari nel contesto della comunità locale. Si tratta di ampliare i diritti sociali di cittadinanza, ma non solamente come concessione o elargizione dello Stato, bensì come affermazione di una nuova società civile attraverso politiche sociali diffuse.⁸

2.6. In margine al Documento dell'ACRI.

Un importante documento del gruppo di lavoro ACRI (26/3/2014) intitolato 'Le fondazioni e il welfare. Analisi, prospettive e modelli di intervento' merita di essere considerato.

Questo documento esprime l'esigenza di elaborare una strategia di interventi delle Fondazioni di origine bancaria nel quadro del sistema di welfare italiano. Si tratta certamente di un contributo importante che stimola riflessioni e proposte di azione significative.

Gli obiettivi del documento sono di grande attualità, considerati i rapidi cambiamenti in atto, soprattutto in seguito alla perdurante crisi economica, che non avrà probabilmente uno sbocco a breve e forse anche medio termine.

Il documento fissa alcuni principi di azione che vanno sottolineati. In primo luogo, giustamente ribadisce con forza la piena appartenenza delle Fondazioni di origine bancaria al Terzo Settore, il che implica una posizione di autonomia rispetto allo Stato e al Mercato. In particolare implica il fatto che le Fondazioni non possono e non intendono sostituire l'intervento pubblico, ma agire in un quadro ispirato al principio di sussidiarietà, che va preservato e promosso.

In secondo luogo, il documento richiama alla necessità di ricerche che forniscano migliori conoscenze sia su come viene attualmente praticata la politica di welfare ai vari livelli territoriali, sia sui risultati dei cambiamenti prodotti dalla riduzione della spesa sociale, sia ancora sugli effettivi risultati di buone pratiche rimaste sinora in ombra.

In terzo luogo, il documento ha il merito di avanzare delle proposte per un quadro di riferimento generale circa il ruolo delle Fondazioni negli interventi di welfare.

Circa le linee-guida proposte nel documento, ritengo che possano e debbano essere sottolineate alcune caratteristiche proprie delle Fondazioni nel rispondere alla crisi del welfare italiano. C'è spazio per ulteriori precisazioni e approfondimenti, che possiamo sintetizzare come segue.

In primo luogo, se è vero che il documento ribadisce a più riprese la necessità che le Fondazioni operino come soggetti autonomi di società civile, pur tuttavia il quadro generale di riferimento rimane a mio avviso eccessivamente pubblicistico. In breve, l'azione dei soggetti di privato sociale e Terzo settore, come sono le Fondazioni, è considerato, in gran parte e nei risvolti pratici, in funzione del macro-sistema pubblico. Certamente sono da promuovere forme di collaborazione (welfare mix, partnership pubblico-privato, ecc.), ma sarebbe opportuno approfondire le implicazioni del principio

⁸ Cf. A. Bassi e G. Moro (a cura di), *Politiche sociali innovative e diritti di cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano, 2015; G. Bertin e S. Campostrini (eds.), *Equiwelfare and social innovation*, FrancoAngeli, Milano, 2015.

della autonomia delle Fondazioni con riferimento alla loro capacità, sorgiva e originale, di svolgere il proprio ruolo di stimolo, sperimentazione, capacità di innovazione e proposta alla comunità. Sotto questo aspetto, il documento appare ancora legato alla filosofia del sistema di welfare delineato dalla legge 328/2000 che, a quattordici anni dalla sua approvazione, non ha dato risultati rilevanti (del resto va ricordato che tale legge è venuta prima della riforma del Titolo V). Gli stessi piani di zona, che forse sono una delle poche cose effettivamente sperimentate, non sembrano aver dato un apporto significativo alla realizzazione auspicata del nuovo welfare.

In altri termini, la cornice istituzionale a cui il documento in questione fa riferimento andrebbe, a mio modesto avviso, riferita ad un vero e proprio superamento del modello di tradizionale di welfare state. È vero che vengono dati molti stimoli in direzione di innovazioni significative e che si ribadisce continuamente la necessità di ‘nuove’ forme di intervento, ma queste forme, laddove sono richiamate, vengono inserite in un contesto che rimane ancorato a criteri piuttosto tradizionali e limitanti rispetto ai processi in atto a livello europeo e di globalizzazione. Il richiamo alle reti sociali e alle modalità note come ‘interventi di rete’ nel lavoro sociale non è sufficientemente tradotto nelle proposte operative della parte III del documento. Su questo versante occorre promuovere ricerche scientifiche che chiariscano le novità emergenti.

Circa i tre obiettivi del documento, ritengo che:

a) l’analisi della situazione del welfare italiano potrebbe essere approfondita per quanto riguarda l’effettivo ruolo del Terzo Settore (entro cui le Fondazioni operano) per le sue capacità di assorbire la crisi con nuove buone pratiche che vanno oltre i criteri organizzativi standard raccomandati dal documento (ad esempio il cosiddetto ‘universalismo selettivo’ – che è un ossimoro - e ‘gli stringenti meccanismi di controllo delle spese e delle prestazioni’). Le giuste riserve nei confronti degli interventi monetari di sostegno alle persone e alle famiglie dovrebbero essere accompagnate da un’analisi critica anche delle azioni di sostegno dell’offerta di servizi, ampiamente praticata dalle istituzioni locali, considerando il fatto che le difficoltà del welfare italiano nascono da inadeguatezze nelle relazioni di domanda-offerta di beni e servizi di welfare a causa anche di un eccessivo sbilanciamento degli interventi pubblici dal lato dell’offerta.

b) circa l’apporto delle Fondazioni alle comunità locali, sarebbe opportuno considerare le novità del quadro in cui operano le fondazioni a livello europeo, specie nei paesi del centro e nord Europa. Per quanto riguarda le linee innovative, si potrebbe tenere conto delle nuove metodologie di intervento, quali sono ad esempio la personalizzazione dei budget, la coproduzione dei servizi, il cosiddetto ‘*investment turn*’ che punta a fare del welfare una forma di investimento collegato alle economie locali, e altre metodologie ancora, che sfuggono al quadro delineato nella legge 328/2000 e normative successive.

c) Gli schemi attuativi proposti hanno certamente il merito di abbandonare un modello di welfare assistenziale e riparatore basato sulle condizioni di bisogno, per orientarsi a modalità di produzione del benessere locale basate sulla promozione delle *capabilities* dei soggetti interessati, individuali e collettivi. Il quadro proposto, centrato su una programmazione che privilegia gli obiettivi di *efficacia* ed *efficienza nei costi*, potrebbe essere meglio perseguito ove venisse contemporaneamente valorizzata la produzione di capitale sociale e di beni relazionali a livello delle comunità locali da parte dei soggetti che si costituiscono come *social networks*. L’approccio ad un welfare di comunità non dovrebbe slegare le strategie di innovazione e diffusione dei servizi dalle esigenze di far

fronte alle emergenze e a obiettivi di rafforzamento delle reti sociali primarie e secondarie, come l'ultima parte del documento in qualche modo propone per ragioni comprensibili di azioni controllabili a breve termine. Gli interventi proposti come 'normali' dovrebbero includere in sé anche la capacità di far fronte alle emergenze, giacché non ha senso considerare le emergenze come una realtà a parte, il che comporta la sua residualità. Di fatto occorre prendere atto che le 'patologie sociali' stanno diventando una 'normalità sociale', come dimostrano le nuove devianze sociali fra i giovani e la diffusione di vari tipi di 'dipendenze' (non solo droga e alcool, ma anche dipendenze da internet, videogiochi, ecc.). Per tale ragione le reti sociali informali e associative dovrebbero essere viste come soggetti di primaria importanza perché solo queste realtà possono arrivare là dove le organizzazioni formali più strutturate non possono arrivare.

3. Il fenomeno del Terzo Settore, il suo significato, le sue istanze.

3.1. Il significato del Terzo Settore sta in una riorganizzazione complessiva della società, considerata sia come relazione fra società civile e politica, sia come insieme complesso di sotto-sistemi.

Le istanze del Terzo Settore non risiedono soltanto nelle sub-culture (tradizionali o modernizzanti che siano), nelle motivazioni dei soggetti, in un appello a nuovi stili di imprenditorialità sociale, di vita e di politica sociale, ma in esigenze sistemiche molto più complesse. Pensarle solamente come espressioni di buona volontà, di persistenza negli attaccamenti localistici, e così via, significa ridurre il senso e la portata di ciò che è una modificazione assai più radicale della società, insieme micro e macro-sistemica.

Il fatto è che non abbiamo ancora le categorie interpretative sufficienti per capire il fenomeno. Mancano perfino le categorie giuridiche, politologiche, amministrative ed economiche che possano osservare e regolare il fenomeno in modo adeguato agli sviluppi possibili e probabili. Naturalmente, tali sviluppi non saranno deterministici, ma dipenderanno da una serie di condizioni sociali (quali l'andamento dei fenomeni demografici, del mercato, delle relazioni post-industriali, dell'immigrazione, della estensione delle patologie sociali, ecc.).

3.2. Per capire il fenomeno del Terzo Settore possiamo avvalerci di due schemi.

Il primo (figura 1) mostra che la società si sta riorganizzando su quattro poli, che - essendo interattivi - generano forme miste di vario genere. I quattro poli sono:

- lo Stato, che si caratterizza per l'uso dello strumento del potere politico (quindi del diritto) per la imposizione forzata e la redistribuzione delle risorse;
- il Mercato, inteso come il sistema delle imprese che agiscono per profitto;
- il Terzo Settore come insieme delle organizzazioni autonome non di profitto che agiscono sulla base di scopi solidaristici usando primariamente, anche se non esclusivamente, mezzi solidaristici;
- le cosiddette reti primarie, cioè famiglia, parentela, gruppi amicali e informali, che possono essere considerate come un "quarto sistema" se e in quanto se ne vedono le funzioni sociali insostituibili.

In linea di principio, si potrebbe parlare anche di un Quinto Settore costituito dai soggetti che fanno ricorso a combinazioni miste di fattori e risorse provenienti dagli altri quattro.

La realtà è che i confini fra tutti questi settori variano in continuazione, perché essi si riorganizzano a seconda delle esigenze temporali e "locali" (nello spazio-tempo). Tutti i più recenti tentativi di tracciare una mappa e dei confini determinati hanno dovuto concludere che tale obiettivo ha poco senso. Si deve procedere in un altro modo.

Le teorie politologiche e giuridiche hanno grandi difficoltà a definire il Terzo Settore (e poi quello informale) perché esse restano in genere legate al quadro della modernità,⁹ mentre qui siamo già fuori della modernità e delle sue istituzioni politiche e giuridiche. Si dovrebbe anche sviluppare un *diritto sociale*, ma i giuristi hanno grosse difficoltà a intendere che cosa ciò significhi. Così, ancor oggi il terzo Settore deve essere collocato nella sfera giuridica di un 'diritto privato' che è ibrido, perché fortemente pubblicizzato, ciò che contrasta con la sua natura *sociale* (per quanto non pubblica).

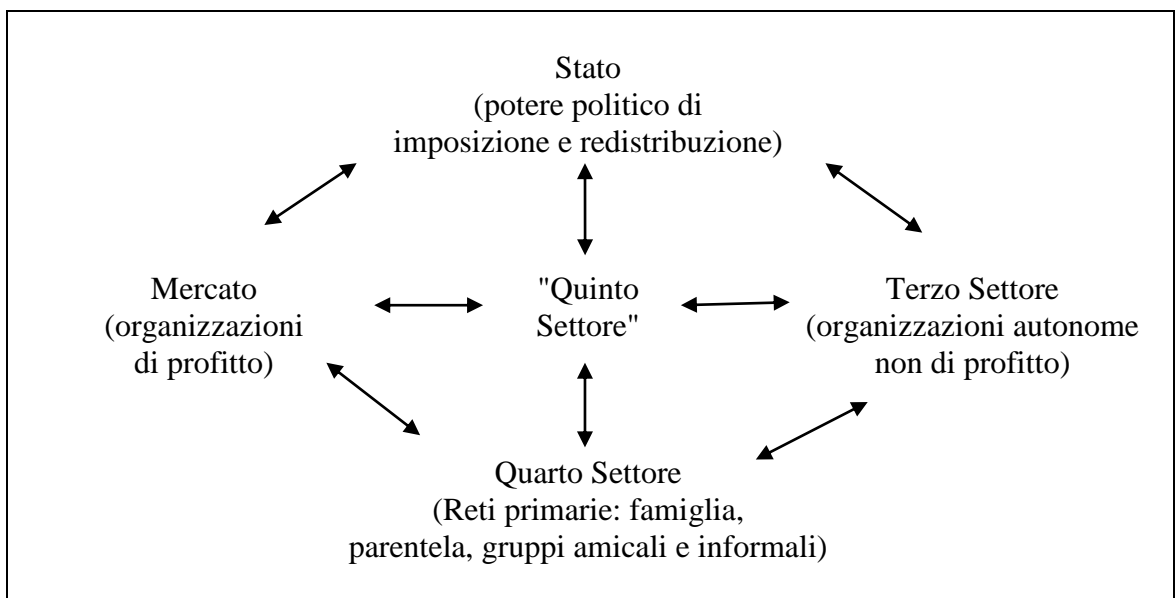


Figura 1- La riorganizzazione della società deve essere articolata sulle interazioni e interconnessioni fra vari settori, tutti dotati di una loro specificità.

In un approccio più specifico, di carattere originariamente economico, il Terzo Settore ha trovato una teorizzazione particolare per riferimento al tipo di beni che vengono prodotti. Il Terzo Settore si caratterizza per la produzione di beni specifici.

In sintesi: se lo Stato produce *beni pubblici*, e il Mercato *beni privati*, per il Terzo Settore si parla di una *economia di condivisione (sharing)*, ossia della produzione di *beni*

⁹ Si veda la relazione in data 12 maggio 2015 del sen. Stefano Lepri alla Commissione Affari Costituzionali del Senato sul ddl di riforma del Terzo Settore.

relazionali primari e beni relazionali secondari (associativi).¹⁰ I primi hanno il loro referente basilare nelle reti primarie e i secondi nelle varie forme di organizzazioni.

Si può concettualizzare il tutto attraverso uno schema incrociato attraverso due assi: il carattere competitivo o meno del consumo e il carattere sovrano o meno del consumatore (figura 2), cui corrispondono precise equazioni e funzioni sociali di utilità.

Dal punto di vista che qui si vuole proporre, il bene pubblico è una forma *costrittiva* di *sharing*, il bene privato *non implica* di per sé alcuna condivisione (privo di *sharing*). I beni prodotti dal Terzo settore, invece, implicano condivisione, non possono essere che prodotti e fruiti assieme, su basi volontarie, secondo un continuum più o meno regolato di formalizzazione delle relazioni: più regolate nel Terzo Settore al confine con i beni pubblici, meno regolate in quello informale al confine con i beni privati.

| | | |
|----------------------------|---|--|
| | Consumo non competitivo | Consumo competitivo |
| Consumatore non sovrano | Bene pubblico (Stato) | Bene relazionale associativo (Terzo Settore) |
| Consumatore sovrano | Bene relazionale primario (Famiglie e reti informali) | Bene privato (Mercato) |

Figura. 2- I quattro fondamentali tipi di beni sociali.

La teoria economica non ha però ancora una elaborazione convincente dei beni relazionali, sia associativi sia primari.

La ragione, a questo punto, dovrebbe essere chiara: è la società che, differenziandosi, e dovendo procedere secondo distinzioni di sfida sistema/ambiente, produce una nuova relazionalità, assolutamente senza precedenti.

3.3. Tale relazionalità va letta come morfogenesi qualitativa del sociale in quanto relazione di gruppo (intersoggettiva) e in quanto relazione istituzionale (funzioni svolte per l'assetto del sistema societario). Ma in che cosa consiste questa morfogenesi ?

In breve, risponderai come segue.

(a) Da un lato, i gruppi sociali primari e secondari diventano sempre più *auto-poietici*, cioè tendono a costituirsi sulla base di comportamenti sempre più individualizzati e autonomi da parte di soggetti che sono anche titolari di crescenti diritti individuali. Si

¹⁰ Sui beni relazionali si veda: P. Donati, *I beni relazionali del terzo settore*, in "Impresa Sociale", n. 29, settembre-ottobre 1996, pp. 19-23; P. Donati, R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

evidenzia la necessità di una nuova auto-normatività sociale dei gruppi primari e secondari. Che tali soggetti diventino più auto-poietici significa che tendono a farsi norma a se stessi, a creare da sé le proprie strutture relazionali. Apparentemente ciò avviene sulla base di comportamenti altamente individualizzati. Si dice: la famiglia, i gruppi di volontariato, le associazioni, le cooperative, diventano sempre più un intreccio di corsi di vita individuali assai contingenti. In realtà è un nuovo ordine sociale che emerge, nel quale tali forme di agire sociale sono allo stesso tempo cercate come ambito di umanizzazione e inibite come strutture di azione solidaristica veramente autonoma. Non si capirebbe perché, allora, benché il nostro ordinamento giuridico consenta molte libertà civili, tali forme chiedano più autonomia. Al contempo è altrettanto evidente che, se tale autonomia non trova forme di coordinamento e regolazione sociale, si rischia di investire risorse in programmi che non fanno altro che accrescere l'isolamento delle persone e altre condizioni di emarginazione.

(b) Dall'altro, come istituzioni sociali, le formazioni sociali primarie e secondarie diventano un referente basilare per le politiche di welfare. Si deve prevedere un nuovo ruolo istituzionale dei soggetti sociali del Terzo Settore. Volenti o nolenti, essi diventano un referente inedito per le politiche sociali. Si richiedono nuovi interventi che, in concreto, si riferiscono all'andare incontro ai bisogni di vita quotidiana delle famiglie, in particolare:

- l'esigenza di una maggiore tutela di diritto e di fatto delle persone deboli nella famiglia, sia a seguito di rotture coniugali, sia per la presenza di portatori di handicap, malati, persone non autosufficienti;

- l'esigenza di armonizzare la vita familiare con le sfere di consumo, tempo libero e partecipazione sociale (orari dei negozi e degli uffici, qualità dei programmi televisivi e dei mass media, collaborazione con la scuola, ecc.);

- l'esigenza di combattere la povertà senza stigmatizzare la famiglia e i suoi componenti;

- l'esigenza che gli interventi di welfare tengano in considerazione la struttura differenziata dei bisogni familiari: in altri termini, le famiglie sentono l'esigenza di una "familizzazione" dei servizi e dei pacchetti di welfare;

- la necessità di una maggiore considerazione della famiglia come soggetto di imprese associative, di mutualità, di solidarietà allargata (*mutual help*, cooperazione, autogestione, specie nel campo dei servizi alle persone): è il vasto tema della *community care*;

- l'esigenza di una rappresentanza politica per tutelare e promuovere i diritti delle famiglie come consumatori e utenti dei servizi.

I nuovi bisogni delle famiglie, dei gruppi primari e secondari debbono essere interpretati, collocati e affrontati in queste due linee di tendenza, che sono di per sé ambivalenti: da un lato tali soggetti esigono più libertà, dall'altro richiedono nuove regolazioni di bene comune.¹¹

¹¹ Cf. P. Donati, *Bene comune e beni relazionali: perché e come dobbiamo rifondare il rapporto fra Stato e società civile*, in Atti del Seminario di Alta Formazione, *Cercando la Polis. Scenari per il bene comune*, Fondazione Ispirazione, Treviso, Quaderno n. 5, 2008.

Ci si chiede: è possibile dare una risposta a questi bisogni con un maggiore impegno dello Stato ? La risposta è necessariamente problematica, perché lo Stato opera sulla base di un *regime concessorio* che distribuisce riconoscimenti, autorizzazioni, incentivi, attribuzioni di diritti e doveri, ma non riesce a intervenire con le modalità proprie del Terzo Settore. D'altra parte un ricorso al semplice mercato genera enormi problemi, perché il mercato non ha un orientamento "sociale". Allora che cosa fare ?

A mio modesto avviso, è possibile dare una risposta a questi bisogni solo ri-orientando le politiche sociali. Si tratta di capire in che senso.

La tesi che mi sembra più plausibile è che non si debba tanto guardare ai "poli" del discorso (mondi vitali e istituzioni), quanto piuttosto alle loro relazioni e dunque alle strutture sociali che li mediano. E' attraverso tali relazioni che comprendiamo che cosa sono i mondi vitali in cui opera il Terzo Settore e le istituzioni, ed è attraverso le loro relazioni che possiamo agire a favore di un nuovo dialogo. In altri termini: *si devono rendere virtuose e non perverse le relazioni fra bisogni di vita quotidiana e istituzioni, dunque le forme della loro mediazione*. Ciò significa almeno tre cose.

i) Si devono osservare i *trade-offs* e gli effetti reciproci. Non si tratta di dire se la legislazione che configura i rapporti tra gruppi primari/secondari e istituzioni di benessere sia troppa o troppo poca: si deve piuttosto osservare se tale legislazione abbia effetti positivi oppure negativi su tali gruppi, se ne aumenta le capacità e la solidarietà, oppure invece li renda meno competenti e meno solidaristici (lo stesso dicasi per molti altri aspetti su cui non è il caso di insistere). Quando diciamo che le istituzioni di benessere debbono essere "a dimensione di comunità" diciamo precisamente questo: non che esse debbono aver di mira un modello preconfezionato di comunità, ma che debbono sostenere azioni ed effetti tali da produrre più funzionalità del gruppo, più giustizia fra le persone, più solidarietà interna ed esterna alla comunità, e così via.

ii) Un secondo tema è quello dei *diritti dei soggetti di Terzo Settore come tali*. Benché la Costituzione repubblicana italiana riconosca in qualche modo (più implicito che esplicito) tali diritti, è noto e unanimemente riconosciuto che negli ultimi quaranta anni tale indicazione è stata completamente disattesa e anche vanificata, quando non contraddetta. Sono stati sviluppati, in pratica, solo i diritti dei singoli *nelle* formazioni sociali, non i diritti *delle* formazioni sociali come tali.

Il ddl di riforma del Terzo Settore in discussione al Parlamento italiano (giugno 2015) si propone di conferire la personalità giuridica agli enti del Terzo Settore, ma tale riconoscimento avviene nel quadro di un sistema basato sulla regolazione degli appalti della Pubblica Amministrazione (in applicazione della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici), anziché attraverso una '*soluzione statutaria*' che riconosca la autonomia soggettività sociale delle organizzazioni di Terzo Settore.¹²

Con il termine "*soluzione statutaria*" io intendo una configurazione in cui: (i) le organizzazioni di Terzo Settore e privato sociale (incluse le Fondazioni ex-bancarie) hanno un proprio diritto di cittadinanza incondizionato (fatto salvo il diritto penale), il che significa che possono essere sottoposte a determinate condizioni se e solo se, e nella misura in cui, c'è un rapporto giuridico con 'terzi' che esige determinate garanzie

¹² Sul concetto di "soluzione statutaria", anche se in tale sede riferita al solo volontariato, mi permetto di rimandare a P. Donati, *Risposte alla crisi dello Stato sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1984, cap. 4.

pubbliche; (ii) alle organizzazioni di Terzo Settore e privato sociale viene riconosciuto normativamente (non in regime concessorio) il ruolo di istituzioni sociali rilevanti per l'esercizio di funzioni pubbliche, in base al loro statuto, alla sola condizione che tali soggetti soddisfino i requisiti minimi posti dal sistema politico-amministrativo come necessari e sufficienti per il perseguimento di tali funzioni.

Tali condizioni appaiono ottimali per generare un reale sviluppo autodiretto – non assistito o dipendente –, delle comunità locali, in un'era di 'glocalizzazione'.

Per sintetizzare: il ruolo delle Fondazioni bancarie non è né statale, né mercantile, ma "societario".¹³

Non si può parlare di un nuovo dialogo tra Terzo Settore e istituzioni se non ci si orienta a comprendere, tutelare e promuovere i diritti relazionali dei soggetti di Terzo Settore come istituzioni sociali. E' importante aver chiaro che non si tratta di riesumare nessun vecchio schema o istituto giuridico corporativo. Sotto questa angolatura, anzi si deve produrre una *nuova cittadinanza dei soggetti sociali*, per riferimento a quelle che la Costituente concepì, anche sull'ispirazione sturziana, come "autonomie sociali". La vecchia "cittadinanza" consisteva nel fatto che l'istituzione veniva riconosciuta e tutelata secondo un'etica assistenzialistica, paternalistica e di delega del controllo sociale. La novità, oggi, consiste nel fatto che la cittadinanza di queste soggettività si pone in termini di una istituzione (cooperative sociali, associazioni civili, organizzazione di volontariato) che è e deve essere riconosciuta come soggetto di servizi primari e come titolare di diritti che esigono una piena reciprocità con lo Stato.

Due culture della cittadinanza oggi si contendono il campo: quella statalista, di origine giacobina, che vorrebbe riconoscere i diritti di cittadinanza dei singoli *nelle* formazioni sociali definite privatisticamente; e quella societaria o delle autonomie, per la quale cittadinanza significa anche titolarità *delle* comunità e formazioni sociali intermedie.

iii) Non si può rendere virtuoso il rapporto tra Terzo Settore e istituzioni pubbliche (statali, regionali e locali) di benessere se il problema delle loro relazioni non viene inquadrato "societariamente". Ciò significa che si deve concepire l'insieme del Terzo Settore come un sotto-sistema della società, in senso analogico rispetto a quanto avviene in altri campi. Non parliamo forse dell'insieme delle aziende e dei soggetti produttori come di un sistema economico? Non parliamo dell'insieme delle scuole e dei momenti educativi e di istruzione come sistema formativo? Perché allora non parlare dell'insieme delle organizzazioni autonome di servizio come di un sotto-sistema che necessita, come gli altri, di autonome regolazioni, di una legislazione promozionale, di riconoscimenti e interventi *ad hoc*?

4. L'osservabilità del fenomeno e la sua regolabilità.

Ho già fatto menzione della scarsa osservabilità che il fenomeno del Terzo Settore implica e comporta. A sua volta, la scarsa osservabilità è correlata alla scarsa regolabilità (sociale, economica, politica) dello stesso, cosa che è resa evidente dalle difficoltà di individuare categorie giuridiche, amministrative, economiche, ecc. "precise", che "inquadra" il fenomeno. Il suo carattere sommerso, più o meno informale, il fatto di

¹³ P. Donati, C. Colozzi (a cura di), *Generare "il civile": nuove esperienze nella società italiana*, il Mulino, Bologna, 2001; P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

avere un ciclo di vita con una sua propria logica dotata di una certa spontaneità, e così via, lo hanno fatto assimilare, negli anni passati, anche dietro l'influenza di una certa sociologia ideologica ed economicistica, con le sfere particolaristiche e clientelari, con il mercato nero e la mafia, ecc. ecc.

Il fatto è che le difficoltà di osservare e regolare il Terzo Settore nascono precisamente dal fatto che si vogliono compiere tali operazioni dal punto di vista dello Stato e del Mercato, cioè da "altri" punti di vista, che non sono in tono con il punto di vista (o sistema di osservazione-regolazione) proprio del Terzo Settore (lo stesso capita, ovviamente, per il quarto settore, quello delle reti primarie).

a) L'osservabilità.

Il Terzo Settore deve essere reso visibile e trasparente, però avendo ben in mente che, per fare questo, non ci si può collocare dal punto di vista del sistema politico (che ha la sua auto-referenza: il consenso politico), o dal sistema giuridico (che ha la sua auto-referenza: la legge, di per sé vincolata a logiche procedurali e tipologiche), o anche dal solo sistema economico (comparabilità con il mercato, compatibilità nell'uso delle risorse, criteri di redditività, ecc.). L'Osservatorio del Terzo Settore può e deve essere indubbiamente fatto, ma dal Terzo Settore stesso come sistema.

b) La regolabilità.

Si tratta di un tema delicato. Indubbiamente il Terzo Settore deve essere regolato, ma non troppo né troppo poco. Troppa regolazione lo uccide. Troppo poca ne fa un fenomeno spontaneistico debole e marginale. La regolazione, ovviamente, non è una questione di 'quantità' di norme, ma è una questione di criteri di qualità, flessibilità e aderenza ai contesti territoriali. L'appello al *valore sociale* delle attività del Terzo Settore va qualificato.¹⁴ A mio avviso, il valore sociale coincide con la produzione di capitale sociale e beni relazionali.¹⁵

Sotto questo aspetto la legislazione degli anni '90 sulla cooperazione sociale, il volontariato e le associazioni di promozione sociale è stata piuttosto ambivalente, ha aiutato il Terzo Settore in qualcosa (soprattutto nei rapporti con le amministrazioni locali), ma ha fallito nel promuovere qualità, flessibilità e aderenza ai contesti territoriali.

Si dovrebbero perciò regolare queste sfere relazionali, ma in modo da toccare solo alcuni meccanismi fondamentali nei punti sensibili per entrambe le parti, cioè per chi regola e per chi è regolato (in particolare il sistema politico-amministrativo da un lato e i soggetti del Terzo Settore dall'altro), lasciando ai soggetti di Terzo Settore il massimo possibile di autonomia *entro il nesso libertà-responsabilità* di ogni attore.

Invece che cercare di fare delle improbabili tipologie di enti di Terzo Settore, a me sembra più intelligente fare una distinzione di base fra gli enti che, pur essendo nonprofit stanno sul mercato (come le cooperative e le imprese sociali), e gli enti che non sono né commerciali né stanno sul mercato (il Privato Sociale).

¹⁴ Cf. Andrea Bassi, *Il valore aggiunto sociale del terzo settore. Verso un sistema di indicatori per la misurazione della performance delle imprese sociali*, QuiEdit, Verona, 2011.

¹⁵ P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

5. Compiti e obiettivi di un "Progetto Terzo Settore" a livello di comunità locali: le nuove strategie.

5.1. I compiti di un Progetto di promozione del Terzo Settore a livello locale, a mio avviso, dovrebbero consistere nella piena valorizzazione delle capacità di questi soggetti sociali, il che significa l'apertura di spazi per l'azione collettiva di tali soggettività sociali. Le possiamo chiamare autonomie sociali, privilegiandone le due componenti di imprenditorialità sociale e di orientamento alla comunità locale (territoriale e non). In termini di teoria generale del privato sociale, ciò significa *l'elaborazione di un nuovo quadro di diritti di cittadinanza delle formazioni sociali che esse rappresentano e l'inclusione civica di tali soggetti in essa*. È importante che tale cittadinanza sia pensata non solo nei termini dello Stato-nazione, ma anche delle Regioni come sistemi istituzionali, e dunque con riferimento alla legge 8.6.1990 n. 142 di ordinamento delle autonomie locali (quindi agli statuti degli enti locali).

5.2. Gli obiettivi generali del Progetto dovrebbero consistere, a mio avviso, nei seguenti.

In primo luogo, nel formulare un quadro delle politiche sociali che faccia riferimento ad un modello di economia sociale, dunque non di pura combinazione fra economia di mercato e di Stato, all'interno del quale prevedere un ruolo Statutario del Terzo Settore.

Referenti primari dovrebbero essere: le cooperative di solidarietà sociale, il volontariato organizzato, le associazioni volontarie riconosciute. A tali soggetti dovrebbe essere conferita una priorità di presenza, ripeto, statutaria.

In secondo luogo, si tratta di vagliare le modalità del Progetto sotto un'angolazione di analisi specifica: se e in che misura esso favorisce, oppure ostacola o addirittura contrasta con, logiche e regole capaci di creare solidarietà sociali primarie e secondarie.

In terzo luogo, favorire i raccordi nel Terzo Settore e collegamenti, con particolare riguardo alle strutture federative e consortili.

In quarto luogo, si dovrebbe dare una voce istituzionale, nella logica statutaria, di rappresentanza politica: si dovrebbe pensare ad una Consulta regionale del terzo Settore con poteri propositivi e pareri obbligatori per il Consiglio e la Giunta regionali (anche se ovviamente non vincolanti) nelle materie della politica sociale.

Non si può comprendere a fondo il senso di queste proposte se non si torna di nuovo sul quadro generale di prospettiva.

5.3. Le esigenze sin qui rilevate portano con sé precise strategie e concrete applicazioni.

In sintesi, direi che i criteri generali emergenti nelle politiche sociali si collocano e possono essere perseguiti lungo tre principali linee strategiche.

(a) Le politiche sociali debbono trovare la loro integrazione sia al centro che in periferia, ma in modi diversi. Al centro si tratta di coordinamento inter-settoriale fra i vari comparti della protezione sociale. Alla periferia si tratta di un approccio di comunità nelle cure per il ben-essere. Tra i diversi livelli, che vanno dall'unità locale alla regione allo Stato nazionale agli organismi sovranazionali (UE), debbono esservi relazioni di reciprocità. Non più solo un approccio dall'alto al basso (*top-down*), né solo dal basso

verso l'alto (*bottom-up*), ma interazioni fra i vari livelli (sussidiarietà circolare), a partire però da un'effettiva integrazione del sistema dei servizi *in kind* e *in cash* nella comunità locale. La parola-chiave è qui *community care*.

(b) Le politiche sociali debbono favorire le *organizzazioni intermedie* fra lo Stato e gli individui. Un ruolo particolare dovrebbe essere attribuito alle organizzazioni non governative latamente intese. La parola-chiave è qui rafforzamento delle strutture intermedie che conferiscono potere ai cittadini (*mediating structures empowering people*).

(c) Il governo politico, ai differenti livelli (europeo, nazionale, regionale, infraregionale), dovrebbe essere concepito come "*ordinatore generale*" che prende decisioni vincolanti per la collettività di riferimento, ma non come gestore (manager) delle politiche sociali. I governi, ciascuno al suo livello, dovrebbero costruire le politiche sociali come *sistemi di osservazione-diagnosi-guida relazionale* adeguati alla complessità della società.

5.4. Le tre strategie sono chiaramente inter-connesse fra loro. Esse riflettono uno stesso spirito, una medesima logica. Vediamo tali strategie per riferimento ad esempi concreti.

(a) *Ripartire dalle comunità locali.*

L'espressione "ripartire dalle comunità locali" ha almeno un duplice significato.

i) In primo luogo significa che occorre evitare di dipendere da uno Stato passivizzante (assistenziale), e orientarsi a costruire organizzazioni di welfare, o meglio di caring society.

ii) In secondo luogo l'espressione significa che le politiche sociali dovrebbero essere inizialmente formulate dal basso, seguire un processo di riflessione e concertazione decisionale verso l'alto, essere tradotte in leggi e quindi essere implementate e valutate nei loro esiti a livello delle comunità locali. E poi daccapo: riformulazione delle politiche tenendo conto degli effetti prodotti nelle comunità locali, fino al livello nazionale ed europeo, in un processo che è integrato perché è capace di circolarità comunicativa.

Gli stessi implementatori della politica sociale (servizi istituzionali, associazioni di utenti, agenzie di privato sociale, famiglie) dovrebbero essere i punti di partenza e i punti di arrivo (impatto e verifica) dei concreti interventi.

Attraverso queste linee strategiche (i, ii) si può sperare di integrare la politica sociale con quella dei mondi vitali, in modo vitale e sinergico.

L'idea-base è che la cura dei problemi sociali deve essere fondata sulla comunità come contesto il più possibile autonomo nella gestione di tali problemi.

Giustamente alcuni hanno puntualizzato che il termine rischia di essere solo uno slogan, una catch-word per coprire o legittimare il venir meno di responsabilità pubbliche collettive e universalistiche. In un approccio più positivo, però, altri autori hanno mostrato che la *community care* è diventata un modo di disegnare e realizzare vere e proprie politiche sociali, e non solo una nuova tecnica di assistenza o lavoro sociale nei servizi alle persone.

In questo contributo, intendo enfatizzare quest'ultimo punto di vista. La community care deve essere concepita come modalità di formulazione, implementazione e verifica delle politiche sociali latamente intese, cioè come programmi comprensivi di comunità.

Affinché lo slogan "ripartire dalle comunità locali" non sia un modo regressivo di ritornare a politiche sociali residuali, la community care deve essere intesa come una rete locale in una rete più ampia (societaria) di prestazioni e servizi. In accordo con questa prospettiva, le autorità locali, i programmatori e gli operatori sociali dovrebbero adottare tre principali tipi di azioni.

I. *Rafforzare le solidarietà associative autonome*, come i gruppi primari, le associazioni su single issues, le organizzazioni di volontariato, i gruppi di self-help e mutual help, la cooperazione di solidarietà sociale. I governi locali non dovrebbero vedere questi attori come qualcosa di indifferente per essi, o, viceversa, come dei competitori con i servizi istituzionali, ma come degli alter-ego con cui sviluppare rapporti di collaborazione. Da quando lo Stato non è più il centro e il vertice della società, il problema è come costruire un sistema di scambi di reciprocità fra il potere politico e queste solidarietà associative.

II. *Sviluppare dei meccanismi di raccordo fra operatori formali e informali*. Le risposte ai bisogni sociali dovrebbero essere organizzate come combinazioni fra le risorse previste dal sistema politico-amministrativo e quelle offerte dagli operatori informali. Sotto questa prospettiva esistono già molte indagini e sperimentazioni che mostrano come procedere con efficacia all'assegnazione e alla performance dei compiti di sostegno attraverso raccordi sistematici, in aree funzionalmente differenziate, fra operatori formali e informali.

III. *Sviluppare interventi di rete*. Questo tipo di strategie ha molte possibili metodologie e tecniche. La loro idea comune è quella di suscitare le risorse dei gruppi primari e secondari in cui e vicino a cui vivono le persone socialmente deboli. I Canadesi del Quebec, che meglio di altri hanno sviluppato il lavoro di rete specificatamente inteso, parlano, a questo proposito, di "*prise en charge par le milieu*".

L'operatore sociale agisce qui come una sorta di allenatore (*coach*) di gruppi primari, ovvero come un connettitore (*link-man*) di persone e famiglie che si aiutano le une con le altre. Egli deve fare attenzione a che le persone assistite mobilitino tutte le risorse di cui possono disporre e le attivino a reciproco supporto. Naturalmente ciò implica tener conto del fatto che esistono differenti gradi di auto-sufficienza, differenti strutture del gruppo e differenti fasi del ciclo di vita. La famiglia stessa deve essere concepita, sotto questa luce, come una rete complessa di sostegno alla persona.

(b) *Accrescere il potere delle persone: lo sviluppo delle organizzazioni intermedie* (o strutture di mediazione).

La maggiore garanzia contro la possibilità che le strategie di community care siano strumentalizzate dai governi per scaricare responsabilità e costi sulle famiglie consiste nello sviluppo di forti e autonome organizzazioni intermedie a livello macro-societario (dal livello regionale a quello nazionale e della comunità europea).

Queste organizzazioni nascono a seguito delle insufficienze e dai fallimenti del welfare state inteso e praticato come mero compromesso fra stato e mercato che utilizza la comunità solo in via residuale. Esse si dimostrano più flessibili e più efficaci delle agenzie statali, più vicine alla gente, più pronte a comprendere i problemi che debbono essere risolti, più capaci di ottenere la cooperazione e il sostegno di coloro che debbono servire direttamente. Ovviamente, ragioni di democrazia e di equità impongono che esse affianchino e non sostituiscano lo Stato, il mercato e la comunità. Sono un altro "polo", designato a conferire più responsabilità e quindi più potere alla gente perché si organizzi autonomamente nella produzione, distribuzione e aggiornamento dei servizi, in molti, anche se non in tutti, i campi della politica pubblica.

Le funzioni che queste organizzazioni assolvono non sono solo di tipo tecnico, esecutivo ed economico. La loro valenza è anche culturale e politica. Esse mettono in gioco la ripartizione del potere politico. Per tali ragioni sono state denominate in vari modi. Alcuni hanno parlato di "*mediating structures*" (per es. P.L. Berger e R.J. Neuhaus), altri di "privato sociale" (P. Donati), altri di "organizzazioni non governative" (NGOs) (W.W. Powell) o simili. Dagli anni '80 si è parlato sempre più insistentemente di organizzazioni intermedie come "*governo da parte degli interessi privati*" (W. Streeck e Ph.C. Schmitter).

Ciò che accomuna tutte queste forme è una precisa strategia: creare istituzioni di servizio caratterizzate dall'auto-regolazione di gruppo. Si tratta di un mezzo essenziale per produrre risultati socialmente più adatti e normativamente più accettabili rispetto a quelli prodotti attraverso il semplice auto-aiuto dei gruppi primari (comunità), oppure rispetto ai risultati del libero mercato capitalistico o ancora dello statalismo.

Nella sua forma più incisiva, questa strategia non è antica, come alcuni ancora credono pensando all'assetto corporativo di società passate. Si tratta invece di un modo nuovo di regolare l'ordine sociale. Attraverso tali organismi non si pretende di forgiare tutta la società, ma solo di attivare un'azione collettiva, compensando le carenze e disfunzioni sia dei gruppi primari (singola famiglia), sia del mercato, sia dello Stato.

(c) *Lo Stato/Regione come "ordinatore generale" e le politiche sociali come sistemi di osservazione-diagnosi-guida relazionale.*

Affinché la comunità locale e le associazioni intermedie non siano strumento di disuguaglianza sociale e di particolarismo (clientelismo o altro), occorre che l'organizzazione politica rimanga il punto di vista privilegiato per la formulazione della politica sociale e per le necessarie decisioni collettive vincolanti. In una società complessa, lo Stato non è comunque più il vertice, né il centro, ma il sotto-sistema funzionale (o nodo della rete) specializzato nel compito di ordinatore generale. senza di esso, nessuna rete di sicurezza sociale comprensiva e universalistica sarebbe possibile. Ciò che R. Titmuss ha detto molto tempo fa, e cioè che "i servizi di welfare di carattere universalistico non discriminatorio sono in parte la conseguenza di cause non identificabili", non solo rimane ancora valido, ma diventa sempre più vero per le nostre società intrinsecamente rischiose.

L'integrazione delle politiche sociali esige tale presenza soprattutto come garanzia di universalismo. Sotto questa angolatura il sistema politico-amministrativo deve configurarsi come un sistema capace di:

- *osservare* i bisogni sociali, in particolare i fenomeni di emarginazione, le vecchie e nuove patologie sociali; per l'assolvimento di tale funzione si richiede la messa a punto di specifici "osservatori" di tali fenomeni, ai vari livelli territoriali, benché la funzione sia più ampia e richieda altre prestazioni;
- fare *diagnosi* sui fenomeni e processi che generano problemi e patologie sociali; il che presuppone un sistema di valutazione;
- attivare una *guida relazionale* dei sistemi sociali, concepita come decisione che viene elaborata attraverso concertazioni negoziali e resa effettiva attraverso azioni non-direttive, di coinvolgimento relazionale degli attori in gioco.

Come molti autori hanno dimostrato, né i modelli di politica sociale di tipo normativo-condizionale (se X...allora Y), né quelli orientati ad uno scopo pre-definito sono più capaci di ottenere risultati soddisfacenti nella società complessa. D'altra parte, però, non si può lasciare la politica sociale a modelli di tipo spontaneistico o evolucionistico. Al di là dei programmi di welfare di tipo condizionale e del tipo finalizzato (orientati allo scopo), occorre oggi assumere una metodologia che guidi i processi attraverso programmi di tipo relazionale.

L'idea di base della guida relazionale è che sono gli stessi soggetti coinvolti nei programmi di ben-essere che partecipano alla definizione di ciò che deve essere fatto, da chi, come e quando, in termini di massima reciprocità possibile. Solo essi possono osservare e diagnosticare la situazione. E solo essi possono interiorizzare e mettere in atto le decisioni concordate.

Possiamo denominare brevemente questa strategia come costruzione di sistemi di osservazione-diagnosi-guida relazionale. Ovviamente ci sono difficoltà e limiti per sviluppare questo tipo di approccio alle politiche sociali. Ma, nonostante ciò, questa è la filosofia che meglio sembra poter corrispondere agli ideali della cultura europea, di libertà, eguaglianza e solidarietà, nella democrazia.