



# **IL SAPERE RELAZIONALE PER UNA NUOVA CONFIGURAZIONE DELLA SOCIETA' CIVILE**

Emiliana Mangone

Novembre 2015

ISSN 2240-7332

IRPPS WP 78/2015



CNR-IRPPS

## **The Relational Know for a New Configuration of Civil Society**

Emiliana Mangone<sup>(\*)</sup>

2015, p. 24 IRPPS Working paper 78/2015

The changing contexts and their complexity has placed the need to start thinking about social innovation actions that have the capacity to provide social responses to the real needs of citizens with sharing and participation of all social actors. The sharing and participation are two processes that cannot be separated from the social relations that constitute the mutual action of the people, and from which develops the order of reality which requires an act of mediation (social reflexivity) between human subjectivity and social systems. The social reflexivity, however, is not sufficient for the emergence of the “relational know” – knowledge about what you do, you think, and is experienced in a relational context – as “emergent effect” of the interactions between specific forms of “being” and “doing” of people. In fact, the social reflexivity needs to be transformed into “relational reflexivity”. These processes allow the emergence of a “relational know” that directs the action towards social innovation of a civil society. The civil society does not configure more as a “rights” but also a “duty”.

*Key words:* Knowledge, Social Innovation, Relationship, Reflexivity, Civil Society.

CNR-IRPPS

## **Il sapere relazionale per una nuova configurazione della società civile**

Emiliana Mangone<sup>(\*)</sup>

2015, p. 24 IRPPS Working paper 78/2015

I mutamenti dei contesti e la loro complessità ha posto la necessità di iniziare a pensare a interventi di innovazione sociale che hanno la capacità di fornire risposte sociali alle reali esigenze dei cittadini con la condivisione e la partecipazione di tutti gli attori sociali. La condivisione e la partecipazione sono due processi che non possono essere separati dalle relazioni sociali che caratterizzano l'azione reciproca delle persone, e dalla quale si sviluppa l'ordine di realtà che richiede un atto di mediazione (riflessività sociale) tra la soggettività umana e sistemi sociali. La riflessività sociale, tuttavia, non è sufficiente per la nascita della “sapere relazionale” – conoscenza di ciò che si fa, si pensa, ed è vissuta in un contesto relazionale – come “effetto emergenti” delle interazioni tra specifiche forme di “essere” e “fare” delle persone. Infatti, la riflessività sociale deve essere trasformata in “riflessività relazionale”. Questi processi permettono l'emergere di un “sapere relazionale” che dirige l'azione verso l'innovazione sociale di una società civile. La società civile non si configura più come un “diritto”, ma anche un “dovere”.

*Parole chiave:* Conoscenza, Innovazione sociale, Relazione sociale, Riflessività, Società civile.

(\*) Università degli studi di Salerno, associato all'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del CNR

Citare questo documento come segue:

Emiliana Mangone (2015). *Il sapere relazionale per una nuova configurazione della società civile*.

Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali. (IRPPS Working papers n. 78/2015).

---

Redazione: *Marco Accorinti, Sveva Avveduto, Corrado Bonifazi, Rosa Di Cesare, Fabrizio Pecoraro, Tiziana Tesauro*. Editing e composizione: *Cristiana Crescimbene, Luca Pianelli, Laura Sperandio*  
La responsabilità dei dati scientifici e tecnici è dei singoli autori.

© Istituto di ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali 2013. Via Palestro, 32 Roma



## INDICE

<b>1. Mutamento della società e welfare .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Sussidiarietà e governance: bisogni, diritti e doveri .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Il ruolo della società civile in Italia .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Per una nuova configurazione della società civile .....</b>	<b>13</b>
<b>5. Riflessioni conclusive .....</b>	<b>16</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>19</b>

## 1. Mutamento della società e welfare

Il mutamento dei contesti ha posto l'esigenza di avviare riflessioni su azioni innovative che abbiano la capacità di fornire risposte sociali ai reali bisogni dei cittadini e che siano soprattutto in grado di coniugare risorse e qualità, e ciò in considerazione del fatto che l'estensione dei diritti si accompagna a una decrescente capacità di finanziamento pubblico spostando l'attenzione dalla garanzia del benessere al problema del contenimento dei costi.

Tutto ciò spinge il ricercatore a pensare che sia o stia andando in via di definizione un nuovo assetto del ruolo delle parti pubbliche e sociali, sia rispetto ai diritti e ai doveri dei cittadini sia ai rapporti con i governi centrali. Questo, per le scienze della società, ha significato dover rivolgere il focus dell'attenzione ai «processi di strutturazione e destrutturazione, di integrazione e scambio, di conflitto esterno e riproduzione interna dell'economia, della politica, della cultura e del sistema comunitario, modellizzati come sotto-sistemi di una società che non ha più alcun confine statale né nazionale» (Gallino 2007, 104). In questa logica di sviluppo non mancano però aspetti paradossali da non trascurare: per esempio, pur assistendo a un progresso tecnologico e dei saperi mai registrato prima, da più parti si pongono dubbi sullo sviluppo e sulla diffusione ineguale delle conoscenze che comporterebbe l'aumento delle diseguaglianze (Bentivegna 2009; Schizzerotto 2010) e del consolidamento di relazioni di subordinazione da parte di alcuni popoli rispetto ad altri. Tali dubbi sembrano essersi trasformati in certezza: infatti, gli attuali sistemi politici e di mercato sono il risultato di una serie di cambiamenti e riforme imposti dalla necessità di coniugare le crescenti aspettative della popolazione con standard di qualità sempre più alti – ma non sempre corrispondenti a reali bisogni – e la penuria e il decremento delle risorse finanziarie. I sistemi economici, che sono in grado di influenzare i sistemi politici, sono il frutto di una progressiva “mercattizzazione dell'economia” (Ruffolo 2009), cosa che porta drammaticamente in affanno il controllo politico: infatti, anche se i sistemi politici scaturiscono dalla promozione della collaborazione dei diversi livelli di responsabilità politica non riescono, in particolare in questi ultimi anni, a controllare le turbolenze monetarie e a garantire un sistema di beni e servizi equo e rispondente ai reali bisogni della cittadinanza.

Il riferimento ai beni e ai servizi, non è pura retorica: la presenza di un sistema di servizi equo ed efficace è una delle determinanti che possono garantire la partecipazione alla vita sociale e l'espressione delle capacità individuali a tutti i cittadini. Questa presupposto, difatti, rappresenta una delle tre condizioni<sup>1</sup> necessarie, anche se non sufficienti, individuate da Sen (Sen 1995; Sen 1999) affinché barriere finanziarie, sociali o territoriali non ostacolino l'efficace fruizione dei diritti di ogni persona.

Da qui, l'esigenza di avviare una riflessione su azioni innovative che vadano incontro ai bisogni reali dei cittadini e che tengano conto della necessità del contenimento dei costi a causa della diminuzione del finanziamento pubblico. Quest'ultimo aspetto, rinvia la riflessione alla

---

<sup>1</sup> Le altre due sono il finanziamento attraverso la fiscalità generale e la gratuità al momento del consumo - il sistema di finanziamento deve garantire che il contributo individuale sia esclusivamente determinato dalla capacità contributiva e non dal rischio di malattia e/o dai servizi ricevuti.

questione di giustizia distributiva, e nello specifico, alla riconsiderazione dello stretto legame tra questione bio-etica e questione bio-giurisprudenziale dell'allocazione delle risorse sia a livello macro (politiche pubbliche) sia a livello micro: il rapporto tra diritti e doveri si traduce in un rapporto interindividuale di giustizia commutativa<sup>2</sup> e un rapporto sociale di giustizia distributiva delle risorse e dei beni.

Tale considerazione proietta la riflessione a un altro dei paradossi della società globale: l'equità. Apparentemente il concetto di equità sembra di facile definizione, in realtà, se si cerca di giungere a un significato univoco si incontrano difficoltà teoriche e linguistiche. Per la comprensione delle dinamiche socio-economiche e politiche della società contemporanea è, però, sufficiente attribuire a questo termine il contenuto generico di "distribuzione finale delle risorse più ugualitaria rispetto a quella risultante originariamente dal gioco dei mercati economici e finanziari". Alla luce di queste riflessioni l'equità può essere intesa sotto diverse forme e diversi sono i metodi di applicazione di tale principio<sup>3</sup>, cosa che rende difficile assicurarla: infatti, nessun modello di sistema di welfare, in questo momento presente nel mondo (si veda Esping-Andersen et al. 2002), è riuscito a coniugare queste differenti forme. È palese che questo progetto politico è lontano dall'essere attuato e lo dimostra il fatto che si tende a razionalizzare i *livelli minimi di assistenza garantiti* dallo stato sociale (tagli della spesa), piuttosto che individuare criteri che siano razionali, trasparenti e condivisi, ma soprattutto equi nelle distribuzioni delle risorse e dell'imposizione fiscale. Definire un criterio di equità riconosciuto e condiviso da tutti i soggetti coinvolti nelle decisioni non è affatto impresa facile poiché implica il coinvolgimento di varie sfere della vita dell'individuo da quella dell'etica a quella del diritto e della bioetica, da quella della salute individuale a quella della salute collettiva, da quella economica a quella politica.

Per la teoria economica liberale e neo-liberale il meccanismo di distribuzione delle risorse in grado di condurre un sistema a una condizione ottimale è il mercato della concorrenza perfetta<sup>4</sup>. Questo modello fornisce incentivi al contenimento dei costi, ma alcuni settori per le loro peculiarità (settore sanitario e dei servizi alla persona) non possono essere sottomessi completamente alle leggi di mercato. Negli ultimi anni, tuttavia, si sta adottando il modello di

---

<sup>2</sup> Per giustizia commutativa, nella sua accezione di liberalismo individualistico, s'intende una giustizia che controlla l'esecuzione degli scambi, delle transazioni e dei contratti tra individui liberi minimizzando l'intervento della società e/o dello Stato.

<sup>3</sup> In primo luogo essa può essere intesa come un'eguale distribuzione delle risorse fra i diversi gruppi (sociali, etnici, ecc.); in secondo luogo può essere intesa come l'eguale possibilità di accesso alle risorse indipendentemente dal reddito della persona; e infine, può essere intesa come un'eguale opportunità di accesso per eguali necessità.

<sup>4</sup> Nel mercato di concorrenza perfetta i consumatori massimizzano il loro benessere attraverso l'acquisto di beni e/o servizi, i produttori realizzano il massimo dell'efficienza e dei profitti, ma nessun extra profitto (ottengono, cioè, la giusta remunerazione per la loro attività). In questo mercato gli scambi avvengono finché nessuno potrà più migliorare la propria condizione senza diminuire il benessere degli altri, condizione conosciuta come ottimo paretiano (Pareto 1916).

“quasi mercato”<sup>5</sup>: in questo caso al mercato non è affidata la responsabilità sociale della solidarietà e della garanzia della tutela delle debolezze sociali, a esso è attribuito il compito di ampliare l'utilizzazione di meccanismi che possano rendere più adeguate le risposte ai bisogni sociali. L'adozione di tale tipo di modello organizzativo, quindi, comporta il maggior coinvolgimento delle parti alla pianificazione: questo metodo non dovrebbe consentire l'abbandono della protezione sociale dei più deboli, ma sollecitare energie e autonome iniziative delle parti sociali per rafforzare la rete di solidarietà e di protezione. L'imperfezione del sistema di “quasi mercato”, tuttavia, è rappresentata da un'informazione asimmetrica tra gli operatori/professionisti dei diversi settori e i cittadini, cosa che tende a mettere in ombra la caratteristica propria dei bisogni. Nella realtà dei fatti e nel migliore dei casi, tutte le politiche, che affermano l'equità, sono poi tradotte dalle amministrazioni competenti, in eguaglianza “di input” a livello territoriale aggregato senza tenere nel dovuto conto la diversità dei bisogni individuali. Forse le politiche universalistiche tendenti alla tutela dei più deboli e alla ridistribuire equa del reddito e delle risorse secondo parità di opportunità, sono venute meno perché non corrispondono più a quella regola (mai scritta, però, condivisa) che mirava alla soddisfazione delle parti, regola che sembra lasciare il posto a politiche selettive di ammortizzazione (controllabili in termini di costi e benefici).

L'equità, quindi, è dire “non tutto per tutti”, ma “ciò che è necessario affinché tutti possano avere uguali possibilità di scegliere per il proprio progetto di vita”. In altre parole, si ritorna ai concetti di “funzionamenti” (*functioning*) e “capacità” (*capabilities*) di Sen (Sen 1982; Sen 1987), secondo il quale, i primi sono “stati di essere e di fare” (essere in buona salute, essere adeguatamente nutriti, ecc.) che permettono il conseguimento del benessere, mentre le capacità permettono di poter acquisire “funzionamenti di rilievo” (stare bene) che consentono di poter scegliere tra più chances di vita. A questo punto, riprendendo le argomentazioni di Dahrendorf (Dahrendorf 1988), si può affermare che le *chances di vita*, intese come possibilità di scelta tra alternative, non sono mai distribuite in maniera uguale, non ci sono società in cui tutti gli uomini abbiano gli stessi *entitlements* – accesso e controllo legittimo sulle cose –, e godano delle stesse *provisions* – insieme di scelte materiali e immateriali. Se la possibilità di scelta fra possibilità è essa stessa vista come elemento di rilievo nella conduzione di un'esistenza degna, allora l'insieme delle capacità ricopre un ulteriore ruolo e, quindi, ragionare seriamente sull'equità significa considerare altri due elementi che si rapportano a essa: l'efficienza e la libertà. È prevalsa a lungo, tra gli economisti, l'idea che l'equità rapportata all'efficienza e alla libertà fossero valori in conflitto e quindi termini di *trade-off*, cioè di un conflitto tra due valori o obiettivi per cui il raggiungimento di uno compromette il raggiungimento dell'altro (Lukes 1996). Per poter meglio comprendere questi aspetti, si richiama la distinzione presentata da Le Grand (Le Grand 1990) tra un *trade-off di produzione* e un *trade-off di valore*: nel primo caso, si parla di “sostituibilità della produzione”, cioè la capacità di un sistema economico o sociale di produrre diverse combinazioni di obiettivi; nel secondo caso, si parla di “sostituibilità di valori”,

---

<sup>5</sup> In questo modello i meccanismi di allocazione e di organizzazione consentono di mantenere e accrescere il carattere sociale della distribuzione utilizzando il meccanismo di mercato per la produzione (cfr. Dirindin e Vineis 2004).

cioè, due principi possono essere ritenuti reciprocamente sostituibili anche se sono necessariamente riconducibili a uno. Non sempre, però, quando si è di fronte a un problema di scelta, si ragiona in termini di *trade-off* anche perché, muovendosi lungo questa direttrice, è implicito affrontare il grosso problema delle priorità: infatti, a oggi, la logica del *tutto a tutti* è una mistificazione, perché, o si garantisce *tutto ad alcuni* che è la via della concezione residuale di welfare che sancisce la selettività, oppure si assicura l'*essenziale a tutti* che è la via dell'universalismo.

Il problema fondamentale è dunque di razionamento e di evoluzione delle scelte, ma le scelte possono essere prese liberamente solo se sono equamente distribuite le opportunità sulla base dei bisogni delle persone e non del privilegio sociale. Questa metodologia è molto vicina ai concetti aristotelici (il riferimento è all'*Etica Nicomachea*) di "equità verticale" secondo cui soggetti diversi devono essere trattati diversamente, ed "equità orizzontale" secondo cui soggetti uguali devono essere trattati in maniera uguale: in altre parole, l'equità deve corrispondere alla giustizia sociale (uguaglianza dei diritti e riconoscimento delle differenze dei bisogni).

A oggi, nella società della globalizzazione, nessun governo è in grado di applicare il principio di equità in senso aristotelico: la sfida futura è rappresentata sì dalla qualificazione della spesa che deve orientarsi al confronto con la struttura tripolare della scelta (bisogno, preferenze, beni) superando, pertanto, il modello della scelta razionale (preferenze, beni), ma è necessario che essa coniughi la scarsità delle risorse con gli interessi di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini. L'obiettivo di ogni intervento che si effettua sui e nei territori orientato allo sviluppo e al benessere non solo dei cittadini residenti, ma anche di quelli stranieri e delle persone che vi si recano, non può prescindere dall'affermazione di una *società civile*<sup>6</sup>. È necessario chiarire, però, che il concetto di società civile così come verrà inteso in queste pagine è lontano dall'idea di Marx che la faceva coincidere con la sola borghesia. Le riflessioni che proponiamo si avvicinano di più all'idea di società civile così come l'aveva intesa Gramsci (Gramsci 1977; Gramsci 1996) all'interno della sua teoria dell'egemonia. Egli fonda la sua definizione di società civile su basi culturali per il tramite delle "istituzioni discorsive" (scuola, università, carta stampata, etc.) e declina il rapporto tra "società politica" e "società civile" con la ricerca del consenso della prima (società politica) attraverso azioni tendenti a favorire la partecipazione attiva della seconda (società civile) per trasformarla. Non mancano in questa logica i momenti di conflitto che si presentano quando si divaricano gli interessi che incrinano l'equilibrio tra gli "intellettuali tradizionali" (società civile) e la "classe dirigente" (società politica): da una parte le "istituzioni discorsive" educano le masse (funzione pedagogica) promuovendo visioni del mondo funzionali alla tenuta della classe dirigente (dominante), mentre dall'altra parte si innalza il livello culturale della restante parte della società che

---

<sup>6</sup> Con l'espressione "società civile" si indicano una pluralità di soggetti sociali capaci di agire autonomamente e di regolamentare i comportamenti individuali orientandoli verso la risoluzione di problemi comuni (Magatti 1997), o come ha affermato Donati (Donati 1997), con questa espressione si fa riferimento all'insieme delle relazioni sociali associative costituite sulla base di valori non egoistici, auto-generate dai soggetti in relazione reciproca che definiscono la propria identità su una logica strutturante non dominata da interessi finanziari o di dominio.

promuove la costruzione di identità autonome e potenzialmente conflittuali che vanno a definire la società civile come luogo del cambiamento sociale.

## 2. Sussidiarietà e Governance: bisogni, diritti e doveri

Sen sosteneva che

La pretesa della democrazia di costruire un valore universale non si fonda esclusivamente su un unico merito particolare. Entrano in gioco molteplici virtù, in primo luogo l'importanza intrinseca della partecipazione politica e della libertà nella vita umana: in secondo luogo, l'importanza strumentale degli stimoli politici per assicurare che i governi siano responsabili e giudicabili di fronte al popolo; in terzo luogo, il ruolo costruttivo della democrazia nella formazione di valori e nella definizione di bisogni, diritti e doveri (Sen 2004, 66-67).

Ed è proprio su quest'ultimo aspetto che ora si focalizzerà l'attenzione cercando di chiarire i due principi, sussidiarietà e *governance*, sulla base dei quali si costruisce la cittadinanza societaria (Donati 2000) che si traduce, in molti casi, in nuove configurazioni della società civile in grado di attivare azioni non solo di definizione dei bisogni, ma di assunzione di responsabilità nei processi di sviluppo innovativo.

Un aiuto in questa direzione è fornito sicuramente dall'applicazione del principio della sussidiarietà (si veda Donati e Colozzi 2005), principio che prima della revisione del Titolo V<sup>7</sup>, non era esplicitamente menzionato nella Costituzione, ma discendeva nell'ordinamento italiano attraverso il Diritto Comunitario.

Questo principio si fonda sull'idea secondo cui ciò che, di regola e per competenza, l'ente (o l'organo) inferiore è in grado di fare da sé, spetti all'ente (o all'organo) superiore solo in via eccezionale. Per capirne completamente il suo significato è bene chiarire che la sussidiarietà non è un'espressione della civiltà moderna. Esso, tuttavia, trova la sua prima esplicita affermazione nella dottrina sociale della Chiesa quale principio cardine del modo di essere e di agire delle istituzioni della società civile:

Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad 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 le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle (Pio XI 1931, par. 80).

Quindi, «è necessario che l'autorità suprema dello stato, rimetta ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento», così «essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può

---

<sup>7</sup> L'emersione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano si registra con la modifica del Titolo V della Costituzione e, precisamente, con la nuova versione dell'art. 118 che afferma una sussidiarietà di tipo verticale, ma soprattutto una di tipo orizzontale: «Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà» (Cost., art. 118, c. 4).

compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità» (*Ibidem*, par. 81), questo quanto sostenuto da Papa Pio XI nella Lettera Enciclica *Quadragesimo Anno*<sup>8</sup>. Più volte discusso, questo concetto viene poi ripreso da Papa Giovanni Paolo II nella *Centesimus Annus* coniugando sussidiarietà e solidarietà e riferendosi proprio alle disfunzioni dello Stato sociale:

Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune (Giovanni Paolo II 1991, par. 48).

Il principio di sussidiarietà così definito in Italia era condiviso fino agli anni Settanta dello scorso secolo solo dalle forze politiche di matrice cristiana, ma le difficoltà che, in quel periodo, cominciavano a emergere in molti ambiti delle prestazioni sociali, hanno fatto sì che si ampliasse il consenso verso questo principio anche da parte di formazioni politiche di matrice laica, proiettandolo in una prospettiva di risanamento dei sistemi di welfare che garantissero la libertà e contemporaneamente la crescita delle responsabilità. Emergono, in tal modo, le funzioni o le dimensioni del principio di sussidiarietà (Colozzi 1998): da una parte lo Stato favorisce le azioni dei singoli cittadini mettendoli nelle condizioni di poter agire (funzione di promozione), allo stesso tempo si vieta alle istituzioni di intervenire ai livelli sottostanti se questi sono in grado di gestire autonomamente i propri compiti seppur controllati (funzione protettiva); ne consegue una terza funzione, quella di responsabilizzazione degli attori, che tende a difendere tutti i destinatari dei doveri del principio di sussidiarietà da un sovraccarico di compiti e questo per tutti i livelli (istituzioni pubbliche, cittadini e imprese).

Gli aspetti innovativi dell'introduzione del principio della sussidiarietà sono molto forti, poiché esso rappresenta la concreta possibilità di attribuire ai cittadini un ruolo attivo nell'attuazione delle leggi e nel conseguimento del bene collettivo. Resta, però, il problema dell'effettivo trasferimento di tale principio nella quotidianità: la sussidiarietà, infatti, non è un modo per "autorizzare" la fuga dello Stato dalla tutela dei diritti dei cittadini, non viene meno la responsabilità primaria a carico delle istituzioni pubbliche, esso rafforza piuttosto, lo sviluppo di una sussidiarietà orizzontale che porta alla collaborazione coordinata della società civile e dello Stato per conseguire l'interesse generale. Infine, ai cittadini è assegnato il potere sussidiario che si aggiunge, ma non sostituisce i poteri preesistenti e le relative responsabilità: i cittadini sono liberi di agire in modo solidale per il benessere collettivo, nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione e per una concreta e fattiva realizzazione della sussidiarietà e tale diritto di agire deve essere riconosciuto dalle amministrazioni.

In altre parole, con l'applicazione del principio della sussidiarietà (*verticale* – fra le istituzioni pubbliche – e *orizzontale* – fra istituzioni pubbliche e società civile) si tenta di

---

<sup>8</sup> Questa Enciclica fu pubblicata in occasione del quarantennale della *Rerum Novarum* di Leone XIII e in un momento storico particolarmente difficile per l'Europa vista l'espansione non solo di un capitalismo individualista e liberale, ma soprattutto dei regimi totalitari.

promuovere un nuovo modo di “fare” nella società, mettendo al primo posto la solidarietà, la libertà e la responsabilità.

Il principio di sussidiarietà, così concepito, favorisce la costruzione di capacità individuali e collettive, e può, per certi versi, essere considerato una fase del processo di *empowerment* (Piccardo 1995), tramite il quale il singolo e/o la comunità accrescono le proprie capacità di gestire e controllare in maniera positiva la vita sociale, di partecipare in maniera attiva e autonoma a iniziative di interesse generale (Sen 1981). La corretta applicazione della sussidiarietà (verticale e orizzontale) rafforza e conserva il ruolo delle istituzioni pubbliche: esse, da un lato, si devono far garanti dei principi solidaristici tra tutti i membri della comunità, nel raccordo dell’esercizio delle responsabilità pubbliche e nel sostegno alla società civile e, dall’altro lato, devono svolgere un’adeguata sorveglianza sul sistema di offerta complessiva con garanzie di imparzialità e completezza della rete di interventi e di servizi presenti sul territorio.

Si delinea, per la parte pubblica, il passaggio dalla dimensione del *government* (inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi) alla dimensione della *governance* (intesa come regolazione negoziale degli interessi): «passaggio *dalla dimensione della regolamentazione a quella della regolazione*, con la dimensione del consenso (*consensus building*) coesistente al processo programmatico» (Mangone 2005, 30).

A proposito del termine *governance* non vi è ancora accordo sul suo significato così come accade per altri termini che si riferiscono a metodologie di “nuova generazione” nell’ambito della negoziazione e della cooperazione. Per motivi di brevità, non si presenteranno tutte le posizioni emerse e che ancora stanno emergendo su questo tema, ma si proporrà una sintesi del dibattito internazionale emerso su questo concetto. Una delle prime definizioni è stata fornita da Rodhes per il quale *governance* significa «un cambiamento nelle modalità di governo, riferendosi a un *nuovo* processo di governo; o una *mutata* condizione rispetto a un’ordinata regola; o un *nuovo* metodo con cui la società è governata» (Rodhes 1996, 652-653). Successivamente anche altri autori hanno sottolineato gli aspetti politici non disdegnando però aspetti legati al coordinamento di tutti gli attori coinvolti nel raggiungimento di un obiettivo comune: Stoker, per esempio, delinea il concetto di *governance* attraverso cinque proposizioni oramai considerate classiche:

- 1) la *governance* si riferisce a un insieme che coinvolge istituzioni e attori e che sono derivate da, ma anche al di là del governo; 2) la *governance* identifica la confusione dei confini e delle responsabilità per affrontare le questioni sociali ed economiche; 3) la *governance* identifica la dipendenza dei poteri in gioco nei rapporti tra le istituzioni coinvolte in un’azione collettiva; 4) la *governance* si riferisce all’auto-governo delle reti degli attori; e 5) la *governance* ha la forza di fare cose che non sono più nelle disponibilità dei governi attraverso il comando o l’autorità di cui sono dotati. Governo che è capace di utilizzare nuovi strumenti e nuove tecniche di guida e direzione (Stoker 1998, 18).

Mayntz, invece, sottolinea il fatto che si ricorre al termine *governance* «soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra lo Stato e gli attori non-statali all’interno di reti

decisionali miste pubblico/private» (1999, 3). Il termine *governance*, quindi, genericamente indica il passaggio da forme di programmazione gerarchiche e di direzione del *policy making* a forme alternative di programmazione in cui prevalgono relazioni orizzontali e cooperazione tra pubblico e privato.

Nel corso degli anni si sono susseguite definizioni e precisazioni: per esempio, Kooiman (Kooiman 2003) considera le interazioni politico-sociali come elementi essenziali di *governance* così come precedentemente già indicato da Stoker (Stoker 1998), mentre Healey afferma che gli accordi di *governance* «determinano quello che è considerato rilevante per l'azione collettiva e come l'azione dovrebbe essere condotta» (Healey 2004, 92).

Trovare una sintesi sul concetto di *governance* è molto difficile: infatti, a partire dalla definizione di Rhodes del 1996, il dibattito è ancora aperto (si veda Bevir e Rhodes 2006; Kjær 2011) e molti altri autori hanno declinato le proprie definizioni. Per la peculiarità del presente contributo, però, una definizione molto interessante è stata proposta da Bovaird e Löffler (2002), che hanno definito la *governance* come un sistema di regole formali e informali, strutture e processi che definiscono i modi in cui gli individui e le organizzazioni possono esercitare potere sulle decisioni (di altri soggetti) che incidono sul loro benessere e sulla loro qualità della vita. Si sta affacciando una nuova era per le politiche di welfare e di sviluppo territoriale (Barbieri e Mangone 2009), poiché l'avvento di moderne modalità di pianificazione che in un certo senso costringono il pubblico e il resto della società (civile, economica, di privato sociale, ecc.) a co-programmare e a co-progettare delinea un'innovazione nei contenuti delle politiche e l'adozione di nuovi modelli operativi di partecipazione e di organizzazione per l'elaborazione di tali politiche.

Alla luce di queste affermazioni possiamo dire che l'adozione di una prospettiva di *governance* significa essere aperti all'idea e nei fatti che l'azione pubblica di governo viene effettuata non solo da un attore (il governo appunto), ma è un insieme condiviso di responsabilità. La *governance* coniugata alla sussidiarietà, dunque, dà vita a una forma di *partnership* tra pubblico e soggetti sociali rappresentanti la cittadinanza, finalizzata alla co-produzione delle politiche per il benessere. In tale modo il cittadino non può essere ridotto a cliente e quindi con un'azione limitata alla libera scelta secondo il “modello supermarket” (Scrivens 1988): egli può e deve aver qualcosa da dire anche su *cosa* esporre sugli scaffali (bisogni), richiedere una maggiore equità nelle condizioni di acquisto (diritto), pretendere di essere ascoltato sulla propria idea rispetto al *come* viene esposto (diritto), ma deve assumersi la responsabilità (dovere) di tutelare il bene. Nel caso specifico del benessere, però, non si è di fronte a una merce bensì a un bene relazionale<sup>9</sup> (Donati e Solci 2011) che non ha riscontro monetario e non è soggetto alle logiche di mercato (*intangibile goods*).

### 3. Il ruolo della società civile in Italia

Per l'adozione di una metodologia di programmazione e di scelte partecipate deve essere attivata, quindi, una modalità di governo che punti al continuo coinvolgimento delle forze sociali, anche se il processo può apparire defaticante e inconcludente. Questo al fine di garantire

---

<sup>9</sup> Il bene relazionale, infatti, è un genere di bene comune che dipende dalle reciproche relazioni dei soggetti e può essere fruito solo se essi si orientano di conseguenza, altrimenti non potrebbero ottenerlo.

una relativa efficacia, non solo quando si tratterà di individuare problemi e di prendere decisioni, ma anche, e soprattutto, quando si tratterà di avviare processi e realizzare interventi che richiedano una forte condivisione e collaborazione tra i diversi attori sociali e/o territoriali.

Negli ultimi anni, accanto alla consultazione, si è sviluppato proprio un processo di partecipazione, che ha allargato la platea dei soggetti che entrano in qualche modo e a diverso titolo nel processo di *decision making* e di programmazione; si tratta di soggetti che rappresentano una parte importante della società civile (associazioni ambientaliste, Terzo Settore, consumatori, ecc.) e che contribuiscono al rafforzamento del modello di “amministrazione condivisa” del “bene comune”.

Da qui, la strada che i *decision makers* devono compiere è ancora tutta in salita: il mutamento più significativo nel rapporto tra cittadini e istituzioni pubbliche, e di conseguenza nel rapporto tra partecipazione e istituzioni, è *il passaggio dall'ideologia del partecipare al partecipare per obiettivi* (Mangone 2005). Trasformazioni che comportano mutamenti a diversi livelli:

- *istituzionale*, per la previsione di strutture e procedimenti idonei atti a favorire la partecipazione finalizzata all'individuazione degli obiettivi di interesse collettivo;
- *culturale*, e nello specifico per la cultura politica, in quanto occorre ripensare la partecipazione in funzione degli obiettivi di efficienza ed equità che si ritiene debbano essere posti dalle e alle istituzioni pubbliche;
- *comportamentale*, perché è nella vita quotidiana di ogni singola persona che inizia la partecipazione.

Il processo descritto conferma e rafforza l'idea che il principio di sussidiarietà orizzontale è interpretato come: *a)* sostegno a responsabilità diffuse e non come fuga della parte pubblica dal farsi carico del benessere dei cittadini; *b)* espressione di una nuova prospettiva promozionale di iniziative e di mobilitazione di risorse, attraverso l'introduzione di prassi di progettazione e spesso di gestione partecipata, che coinvolge attori istituzionali (comuni, Asl, scuola, ecc.) e attori della società civile (volontariato, Terzo Settore, associazioni di categoria e tutela, ecc.).

Ma qual è l'organizzazione e la partecipazione della società civile in Italia? E quali sono le sfide che si trova ad affrontare nel tentativo di fornire risposte innovative nell'ambito del welfare?

In Italia, negli ultimi anni, si sono moltiplicati gli studi e le ricerche aventi come oggetto la società civile e a essi si rimanda per l'approfondimento (Boccacin 2009; Boccacin 2010; Cesareo 2003; Donati e Colozzi 2001; Donati e Colozzi 2002; Donati e Colozzi 2006; Forum Terzo Settore 2010; Magatti 2005; Morganti 2010; Zamagni 2011), tuttavia, la riflessione che qui si presenta non può prescindere dall'affrontare brevemente il problema di carattere definitorio. Questa riflessione parte dalla definizione fornita da Salamon (2010), che individua i criteri fondamentali sulla base dei quali classificare le organizzazioni della società civile: (i) auto-governo; (ii) assenza di distribuzione dei beni; (iii) privato; e (iv) volontaria. Così il termine si riferisce a un insieme di organizzazioni private che agiscono per esigenze sociali e collettive. Queste organizzazioni si distinguono dalle società commerciali perché non hanno scopo di lucro e le loro attività rivolgendosi al benessere collettivo producono un valore

aggiunto. Rispetto alla classificazione di Salomon, la definizione europea di società civile comprende le imprese sociali, le cooperative e le società di mutuo soccorso (Evers et al. 2004), organizzazioni che occupano lo spazio intermedio tra il mercato e lo Stato (Johnson e Prakash 2007).

In Italia, secondo l'ultimo censimento Istat (2013), a dicembre 2011 il numero di organizzazioni che operano senza scopo di lucro (Ong) era di 301.191<sup>10</sup>, in aumento del 28% rispetto al 2001 e i settori dei servizi sociali e sanitari, anche se non sono prevalenti, costituivano nell'insieme il 13,7% (rispettivamente l'8,3 % e il 5,4%) del totale superando il numero di istituzioni pubbliche e aziende private che offrono servizi in questi settori. Anche se questi dati dimostrano che la società civile è un *attore* chiave nel garantire il benessere della collettività e il contenimento dei costi, e nonostante alcune riforme hanno riconosciuto questo ruolo, l'attribuzione dei ruoli e delle responsabilità è ancora in fase di transizione.

Finora, l'applicazione dell'articolo 14 del D. Lgs 502/1992, recante il titolo "Partecipazione e tutela dei diritti dei cittadini", è stato il primo impegno concreto dello Stato verso la società civile attribuendole il dovuto ruolo e riconoscimento nel settore sanitario (si veda Mangone e Pace 2014), successivamente tale ruolo è stato ulteriormente rafforzato dalla riforma dell'Assistenza Pubblica (L. 328/2000) e dalle successive leggi regionali intervenute dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Nel frattempo il rapporto tra amministrazioni centrali e locali, e il ruolo di quest'ultimo in relazione ai diritti e ai doveri dei cittadini non sono stati ancora definiti. Questo ritardo – distintivo dell'Italia – dovuto soprattutto al sistema politico instabile, si traduce in un rapporto tra società civile e istituzioni pubbliche che non segue nessun modello. Lo scenario italiano attuale continua a essere caratterizzato da elementi contraddittori (Ranci 1999): da una parte, si riscontra una forte interdipendenza funzionale in assenza di una forma efficace di coordinamento; dall'altra, si esercita una grande autonomia gestionale delle organizzazioni in assenza di un chiaro profilo giuridico che le distingua dalla sfera dell'azione pubblica e le renda indipendenti dagli interessi commerciali, accompagnata, però, dalla tendenza ad attribuire sempre maggiori responsabilità pubbliche.

La nota positiva è che, una volta attuato il federalismo e il decentramento amministrativo, la società civile ricoprirà un ruolo di primaria rilevanza; questo perché le nuove politiche di welfare si basano sul principio di sussidiarietà e quindi richiederanno la partecipazione della società civile a vari livelli. Ciò significa che si devono attuare delle trasformazioni a livello amministrativo per consentire il coinvolgimento continuo della società civile nelle diverse fasi di pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi, partendo dall'individuazione dei bisogni e i relativi processi decisionali in merito alle priorità, nonché dall'attuazione di interventi di promozione per la costruzione di consenso, condivisione e collaborazione tra i diversi attori sociali. In una tale situazione ci troviamo di fronte a ciò che Altieri (2002) chiama dimensioni macro della partecipazione politica. Questo accade quando i

---

<sup>10</sup> L'organico di queste organizzazioni è costituito da 5,7 milioni di persone prevalentemente volontari, i lavoratori a tempo pieno rappresentano l'11,9% seguiti dai lavoratori esterni (4,7%) e dai lavoratori a tempo parziale (0,1%). Per quanto riguarda le entrate, le organizzazioni della società civile italiana fanno affidamento sui contributi governativi per il 61% (sussidi governativi, rimborsi pubblici e spese per i servizi erogati), percentuale bassa rispetto ad altri paesi europei (Desse 2012).

cittadini (o loro agenti) intervengono direttamente o con un processo di influenza indiretta, sulle scelte relative alla definizione degli obiettivi e degli standard. La società civile cercherà di influenzare le decisioni sull'allocazione delle risorse, proporrà nuovi servizi o interventi migliorativi per gli stessi, e si impegnerà in pratiche di monitoraggio, rivendicazione dei diritti e processi negoziali. Colozzi (2002), ritiene che tale coinvolgimento a livello amministrativo sia uno strumento di sviluppo ma anche un limite per la società civile: infatti, se quest'ultima è responsabile con le istituzioni pubbliche per la soddisfazione dei bisogni della cittadinanza, riversa la gran parte delle risorse nella gestione e responsabilità di carattere burocratico rischiando di perdere di vista il suo principale obiettivo di creare nuove forme di solidarietà, e di capitale sociale e relazionale.

Questo è il contesto italiano attuale entro cui si sta cercando di riformare lo stato sociale, orientandolo sempre più verso una *welfare society*: la co-responsabilità, la co-progettazione e la co-gestione sono necessarie, ma, affinché ciò si possa realizzare, la definizione di politiche sociali non può prescindere da un'interazione e da un'intesa vasta fra i diversi attori coinvolti nel processo di *decision making*. Tale condizione comporta una forte cooperazione tra tutti gli attori, operazione che il più delle volte comporta un "salto" culturale corrispondente a precisi mutamenti nei comportamenti collettivi e alla limitazione della proliferazione di iniziative micro-conflittuali. Da ciò consegue che, in primo luogo, la società civile deve prepararsi ad affrontare le sfide del welfare futuro attraverso nuovi assetti organizzativi e, in tal senso, il ricorso alla collaborazione costituisce lo strumento prioritario per determinare l'efficace avvio di percorsi di cittadinanza societaria. In secondo luogo, la stratificazione di novità legislative, normative, operative e culturali, che ha investito la società negli ultimi anni, è di tale portata che non sussistono altre soluzioni che quelle di mettere al centro della pratica quotidiana l'*innovazione* cui si antepone quella di *sperimentazione* e si contrappone quella di conservazione (quest'ultima non va intesa però come processo di mantenimento di una conoscenza quanto piuttosto come mantenimento dello *status quo*). La prima (innovazione) troppo spesso è confusa con l'introduzione di elementi artificiali nel processo gestionale e organizzativo, anziché l'assunzione di un riferimento agli approcci metodologici, alle problematiche da affrontare e alle formule operative e organizzative necessarie per risolverle. Per quanto concerne la *sperimentazione*, sarà proprio questo il termine di riferimento e l'unità di misura dei nuovi processi da innescare, ovvero azioni, progetti e interventi per i quali sarà la flessibilità gestionale e l'adattabilità dei programmi a garantire le migliori probabilità di raggiungimento degli obiettivi, ma soprattutto la condivisione di questi e la partecipazione di tutti gli attori.

#### **4. Per una nuova configurazione della società civile**

L'invito alla società civile ad assumere un ruolo più significativo ed essere un giocatore attivo è stato a lungo incoraggiato a livello internazionale anche prima della crisi economica, facendo registrare un conseguente effetto sui sistemi di welfare. Il World Economic Forum (Wef 2013) ha individuato vari ruoli che la società civile, a livello di prassi, assume: fra questi si trova quello di "costruttore di capacità", fornendo la formazione opportuna per consentire l'acquisizione di necessarie competenze e capacità; quello di "prestatore di servizi" atti a

soddisfare le esigenze della società; quello di “incubatore” di idee e soluzioni che possono richiedere anche una lunga gestazione o periodo di sperimentazione; e, infine, quello di “cittadino campione”, incoraggiando l’impegno del singolo cittadino per sostenere i diritti di tutta la cittadinanza.

I modelli di welfare che si stanno riordinando hanno quindi bisogno di attori della società civile che giochino un ruolo riformista attraverso responsabilità condivise con le istituzioni pubbliche. Non è semplicemente un giocatore di secondo piano ma è un potente negoziatore i cui successi o fallimenti sono tanto influenti quanto quelli dei responsabili politici. Non è un caso che nella prefazione del documento Europa 2020 Barroso, Presidente della Commissione Europea, chiede una «risposta europea coordinata, anche con le parti sociali e la società civile. Se agiamo insieme, siamo in grado di reagire e uscire dalla crisi rinforzati» (Commissione Europea 2010, 3). Non è un caso che il World Economic Forum ha lanciato un progetto per esplorare lo spazio in rapida evoluzione in cui operano gli attori della società civile, poiché la «società civile non dovrebbe essere vista come una parte del “terzo settore”; piuttosto, la società civile dovrebbe essere il collante che lega l’attività pubblica e privata in modo tale da rafforzare il bene comune» (Wef 2013, 5). Da una parte, si riconosce un cambiamento di paradigma nei ruoli tra le imprese, i governi e la società civile: essi non rappresentano più tre distinti settori che agiscono ognuno all’interno della propria sfera di interesse e con ruoli indipendenti, ben definiti e con scarso grado di interazione; dall’altra, nella società contemporanea, vi è una maggiore attività e integrazione, attraverso uno spazio condiviso e partecipato, per queste tre componenti nell’affrontare le sfide sociali.

La condivisione e la partecipazione, però, sono due processi che non possono prescindere dalla relazione sociale che, per linee generali, può intendersi come

*“la realtà immateriale (che sta nello spazio-tempo) dell’interumano”, ossia ciò che sta fra i soggetti agenti, e che – come tale – “costituisce” il loro orientarsi e agire reciproco per distinzione da ciò che sta nei singoli attori – individuali o collettivi – considerati come poli o termini della relazione. Questa “realtà fra”, fatta insieme di elementi “oggettivi” e “soggettivi”, è la sfera in cui vengono definite sia la distanza sia l’integrazione degli individui che stanno in società: dipende da questa realtà (la relazione sociale in cui il soggetto si trova) se, in che forma, misura e qualità l’individuo può distaccarsi o coinvolgersi rispetto agli altri soggetti più o meno prossimi, alle istituzioni e in generale rispetto alle dinamiche della vita sociale (Donati 2013a, 41).*

Il riferimento al paradigma relazionale (Donati 1991; Donati 1993; Donati 2013b), permette di considerare mondo vitale e sistema sociale, perché la relazione, e così ogni sua proprietà, è un fenomeno emergente (semantica generativa) di un agire reciproco (*rel-azione*) con una connotazione autonoma che trascende da coloro che la mettono in atto (nel presente contributo il riferimento specifico è alla parte pubblica e alla società civile), ma allo stesso tempo è riconducibile alla semantica referenziale (*re-fero*) perché dentro un quadro di significati simbolici (cultura) e alla semantica strutturale (*re-ligo*) perché risorsa e vincolo (organizzazione dei sistemi di welfare).

La relazione sociale così delineata crea valore aggiunto (Donati e Colozzi 2011) andando a costituirsi come agire reciproco delle persone (individualmente o collettivamente) e da cui si sviluppa l'ordine della realtà che richiede un'attività di mediazione tra soggettività umana e sistemi sociali: questa riflessione che Donati (2011a) definisce "riflessione sociale" è propria della relazione, ovvero è quella riflessione (né soggettiva né strutturale) correlata all'ordine di realtà della relazione sociale. La riflessività sociale, tuttavia, non è sufficiente per la nascita di quel "sapere relazionale" – definito come quella conoscenza riferita a che cosa si fa, si pensa e si esperisce in un contesto relazionale, effetto emergente dell'interazione tra specifiche forme del fare e dell'essere delle persone (Mangone 2013) – che permette il consolidamento di un'identità che possa essere più vicina all'ethos umanitario consentendo la ricostruzione del rapporto pubblico-privato in una prospettiva di scambio e di partecipazione. Affinché il "sapere relazionale" si configuri come l'"effetto emergente" delle interazioni tra le parti in causa (pubblico/privato), la riflessività sociale necessita di essere articolata in *riflessività relazionale*<sup>11</sup> (Donati 2011a; Donati 2011b): infatti,

Le nuove modalità di declinare l'identità in maniera riflessiva generano una società che è dopo (*after*)-moderna perché è orientata secondo modalità *discontinue* rispetto alla modernità. Emerge una nuova società civile che non è più orientata dalla distinzione pubblico/privato, ma da distinzioni che hanno a che fare con questioni etiche (umano/non umano) (Donati 2010, 29).

I processi di riflessività (sociale e relazionale) permettono l'emersione, quindi, di un "sapere relazionale" che dirige l'azione verso l'*innovazione sociale* (Fig. 1), cioè verso nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che incontrano bisogni sociali (in maniera più efficace delle alternative) e allo stesso tempo creano nuove relazioni sociali o nuove collaborazioni (Murray et al. 2011). In tal modo si tende alla costruzione di una società civile che non si configura più solo come diritto, ma anche come dovere e per la quale diviene prioritaria la costituzione di una conoscenza socialmente approvata fondata su forme di libertà responsabili (Cesareo e Vaccarini 2006) che si palesano attraverso la riflessività (ordine di realtà della relazione sociale).

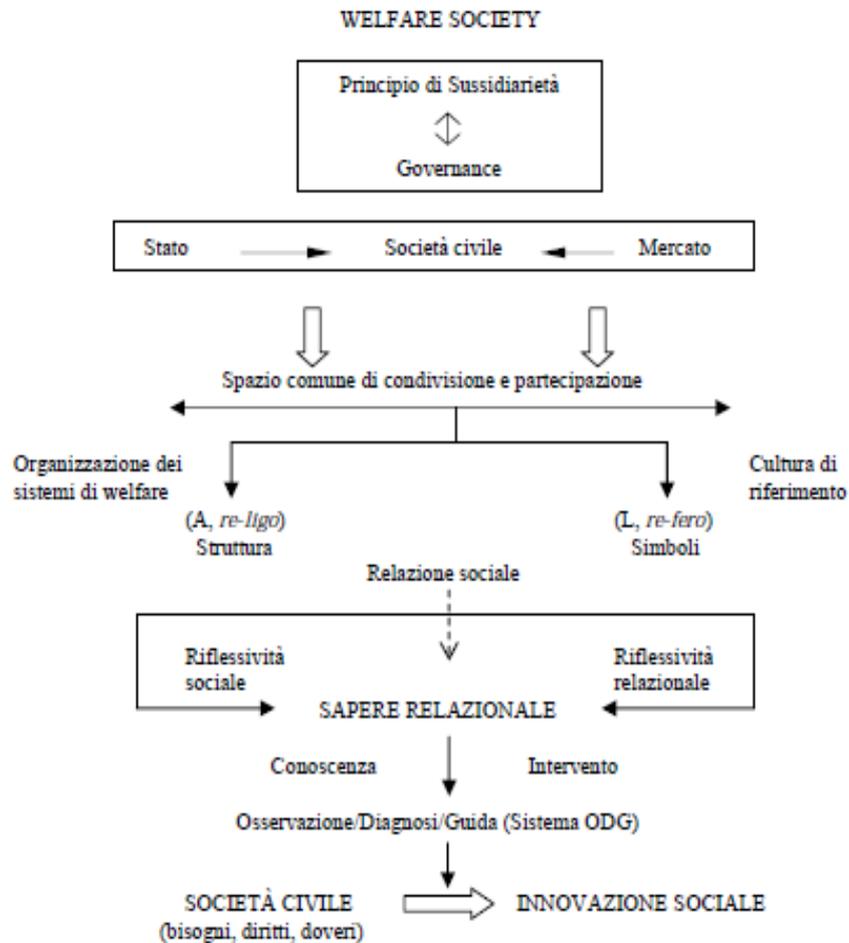
Il tentativo è quello di superare la confusione generata da una poca chiarezza dei ruoli (sia della parte pubblica sia della società civile) e la fase di stallo nell'ambito della ridefinizione dei sistemi di welfare, favorendo la relazione fra queste due parti – da cui discende il "sapere relazionale" – senza presupporre, però, una loro fusione o una loro netta separazione. Il rimando è sempre al paradigma relazione poiché le azioni innovative per il benessere generate dalla società civile, che si presenta in questa nuova configurazione, sono il risultato della coniugazione della conoscenza con l'intervento fondato sul sistema Osservazione-Diagnosi-Guida relazionale-ODG (Donati 1991), perché in grado di produrre: *a*) un'osservazione che non prescinde dall'interazione tra gli ideatori dell'intervento e i destinatari; *b*) una diagnosi che consente di distinguere il problema dalla sua possibile risoluzione; *c*) la guida relazionale che è

---

<sup>11</sup> La riflessività relazionale «consiste nel fatto che i soggetti si orientano alla realtà che emerge dalle loro interazioni prendendo in considerazione come tale realtà (in virtù dei suoi poteri propri) è capace di ricadere sui soggetti stessi (agenti/attori) dal momento che essa eccede i loro poteri personali e aggregati» (Donati 2011a, 31).

un metodo di intervento sul e nel contesto in cui si genera il problema per poi essere trasferito all'intero sistema.

Fig. 1 – Nascita delle azioni innovative e paradigma relazionale



## 5. Riflessioni conclusive

La scelta di orientarsi verso una *welfare society* – un sistema di welfare che si caratterizza non solo per i criteri universalistici nell’allocazione degli *entitlements*, ma anche per voler eliminare altri criteri allocativi che non siano il “puro bisogno” del cittadino – fa sì che i rapporti di collaborazione tra società civile e istituzioni pubbliche diventino sempre più stretti. L’applicazione del principio di sussidiarietà e la promozione di forme di solidarietà determina, pertanto, due trasformazioni importanti: da una parte, le istituzioni assumono una funzione di controllo garantendo le libertà individuali e offrendo un minimo di garanzia universalistica; dall’altra parte, si registra il moltiplicarsi e il differenziarsi degli attori coinvolti nei processi di decisione relativi agli obiettivi di benessere collettivo.

La *welfare society* è sempre più fondata su diritti, doveri e responsabilità delle istituzioni pubbliche, ma anche delle componenti della società civile anche se quest'ultima in Italia non ha ancora assunto del tutto il ruolo di promotore e facilitatore del cambiamento: in tale modo la partecipazione non avviene nei processi di *governance*, ma soprattutto a livello di prestazione di servizio. Questo, però, non è solo causato dalla mancanza di una definizione comune su cosa debba intendersi per società civile, ma anche perché queste organizzazioni non riflettono e, quindi, non attribuire il giusto valore di significato a due importanti risorse: la fiducia che può essere definita come l'aspettativa dell'attore di un'esperienza positiva (Mutti 1994) e la conoscenza intesa come la costruzione e la ricerca di significati e interpretazioni attribuite a situazioni e contesti della vita quotidiana. Questo, a sua volta, è dovuto alla mancanza di coinvolgimento nel contesto in cui i cittadini vivono, cosa che non permette la creazione e l'intensificazione delle relazioni con i principali sostenitori del cambiamento sociale e istituzionale, vale a dire con quegli attori sociali in grado di fornire contributi innovativi in forma di nuove dinamiche organizzative e comportamentali.

Per questo nuovo sistema di welfare è necessaria, quindi, una forte presenza partecipativa della società civile: molti più cittadini devono conseguire le capacità necessarie per la partecipazione politica, civile ed economica, attraverso l'acquisizione delle conoscenze sui meccanismi delle istituzioni e della società. Tale processo di acquisizione (*empowerment*) rende abile i cittadini e le loro organizzazioni (società civile) nell'identificazione dei propri interessi e nella valutazione delle opzioni, oltreché nella pianificazione e attuazione di linee di azione innovative con l'obiettivo di rispondere ai bisogni collettivi.

In realtà, le relazioni sociali innescando mediazione simbolica (riflessività) tra soggettività umana e sistemi sociali determinano lo sviluppo di un "sapere relazionale", che porta alla promozione della definizione di bisogni, diritti e doveri producendo una rivoluzione culturale: cambiamenti nei comportamenti e negli atteggiamenti dei cittadini e miglioramento del dialogo tra i soggetti coinvolti all'interno del medesimo contesto. Questo significa che gli attori sociali (società civile) dovranno affrontare le sfide future con nuovi modelli organizzativi concentrandosi su due fattori chiave: innovazione e sperimentazione. Il primo, a sua volta, si basa su ulteriori tre fattori strategici: 1) la capacità di coinvolgimento nell'ambiente circostante (*involvement*); 2) l'orientamento agli interessi interni ed esterni; e, infine 3) la possibilità di creare relazioni per una collaborazione forte e duratura. La sperimentazione, invece, diviene fondamentale per costruire nuovi processi di sviluppo, come per esempio attività, progetti e azioni con sistemi di gestione altamente flessibile.

Se possono apparire più o meno chiari i ruoli della parte pubblica in questo processo di cambiamento, si corre il rischio per la società civile e per le sue differenti forme di rappresentanza di cadere nella logica dell'appropriazione (di spazi e posizioni), piuttosto che della solidarietà e della sensibilizzazione (Mangone 2011; Mangone e Pace 2014). I problemi che possono sorgere sono: 1) la mancanza di collaborazione inter-organizzativa e di azione comune con situazioni conflittuali e uso inefficiente delle risorse; 2) eccessiva ricerca di un ruolo incentrato sul protagonismo e sulla sopravvivenza di quella particolare espressione della società civile; e 3) l'uso e lo scarso sviluppo delle risorse intangibili quali la fiducia e la conoscenza che pone anche un problema di costruzione di reti atte all'implementazione del

capitale sociale fondato su relazioni fiduciarie (si veda Mutti 1998) tendenti a favorire la capacità di riconoscersi, di scambiarsi informazioni, di aiutarsi reciprocamente e di cooperare a fini comuni.

Alla luce delle dinamiche sin qui descritte, si può auspicare che nei prossimi anni la società civile adotti una strategia di azione tale da poterli consentire di occupare il centro della scena nei processi di *governance*; ma per raggiungere questo scopo i modi e le forme di espressione della società civile devono prendere una direzione che punti verso:

- il passaggio dalla “logica appropriativa” alla “logica solidaristica” generando nuove forme di cooperazione e di solidarietà sociale al fine di compensare in forma organizzata i rischi sociali;
- l’integrazione tra ruoli e responsabilità che competono alla società civile in quanto forma di espressione dei bisogni collettivi che può incidere, in quanto forza sociale, sia nella determinazione dell’agenda politica sia nella determinazione di nuove alleanze;
- la valorizzazione delle risorse conoscenza e fiducia, che consentono un pieno e ampio coinvolgimento con il contesto di riferimento a partire dallo stimolo che quest’ultimo offre rispetto all’accrescimento delle conoscenze individuali, organizzative e collettive, e all’ampliamento delle relazioni sociali e il conseguente aumento del “sapere relazionale”.

Per concludere, si richiama l’osservazione di Esping-Andersen secondo cui la strategia da attuare dovrebbe essere quella di «responsabilizzare i cittadini in modo che possano essere attrezzati per il soddisfacimento delle loro esigenze di benessere all’interno del mercato. Si tratta di una politica di arricchimento basata sul tentativo di fornire ai cittadini le capacità necessarie per il successo individuale» (Esping-Andersen et al. 2002, 5). Questo processo, però, si rende possibile solo nel momento in cui l’applicazione del federalismo e del decentramento amministrativo riconoscono il ruolo della società civile. Tuttavia, senza correre il rischio di creare un quadro troppo rigido, ci deve essere una struttura che garantisca la responsabilità, la pratica basata sull’evidenza e un’azione che a lungo termine garantisca l’equilibrio costo-efficacia. Questi sono aspetti fondamentali in quanto il “sapere relazionale” della comunità che si genera dalle relazioni sociali si basa fundamentalmente sulla fiducia e sul consenso che la società civile, in contrapposizione al sistema politico, può ancora pretendere di avere all’interno della comunità stessa.

## Bibliografia

- Altieri, Leonardo (2002). Ascolto e partecipazione dei cittadini in sanità: dimensioni, modelli, prospettive, problemi. *Salute e Società* I, 2:9-21.
- Barbieri, Andrea S.A., Mangone, Emiliana (2009). Social Politics of the State and Territories. *ReS. Ricerca e sviluppo per le politiche sociali* 1-2/2008:38-54.
- Bentivegna, Sara (2009). *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*. Bari: GFL Editori Laterza.
- Bevir, Mark, Rhodes, R.A.W. (2006). *Governance Stories*. London: Routledge.
- Boccacin, Lucia (2009). *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*. Milano: Vita e Pensiero.
- Boccacin, Lucia (2010). Le partnership sociali: concettualizzazione ed evidenze empiriche. *Sociologia e Politiche Sociali*.
- Bovaird, Tony, Löffler, Elke (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance'. *International Review of Administrative Sciences* 68:9-24.
- Cesareo, Vincenzo (a cura di) (2003). *I protagonisti della società civile*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Cesareo, Vincenzo, Vaccarini, Italo (2006). *La libertà responsabile. Soggettività e mutamento sociale*. Milano: Vita e Pensiero.
- Colozzi, Ivo (1998). La sussidiarietà come principio regolatore del nuovo stato sociale. *Sociologia e politiche sociali* 1, 1998:53-78.
- Colozzi, Ivo (2002). *Le nuove politiche sociali*. Roma: Carocci.
- Commissione Europea (2010). *Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- Dahrendorf, Ralf (1988). *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*. New York: Weidenfeld & Nicolson.
- Desse, Fabrice (2012). *The role and structure of Civil Society Organizations in national and global governance evolution and outlook between now and 2030*. URL: [http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/cso\\_note\\_provisional\\_draft5\\_june\\_2012.pdf](http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/cso_note_provisional_draft5_june_2012.pdf).
- Dirindin, Nerina, Vineis, Paolo (2004). *Elementi di Economia sanitaria*. Bologna: il Mulino.
- Donati, Pierpaolo (1991). *Teoria relazionale della società*. Milano: FrancoAngeli.
- (1993). *Introduzione alla sociologia relazionale*. Milano: FrancoAngeli.
  - (a cura di) (1999). *La società civile in Italia*. Milano: Mondadori.
  - (2000). *La cittadinanza societaria*. Bari: GFL Editori Laterza.
  - (2010). Quale 'modernizzazione riflessiva'? Il ruolo della riflessività nel cambiamento sociale. *Sociologia e Politiche Sociali* 12 (1):9-44.
  - (2011). *Sociologia della riflessività. Come si entra nel dopo-moderno*. Bologna: il Mulino.
  - (2011b). Modernization and Relational Reflexivity. *International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie* 21 (1): 21-39. doi: 10.1080/03906701.2011.544178.

- (2013). *Sociologia della relazione*. Bologna: il Mulino.
  - (2013b). *Sociologia relazionale. Come cambia la società*. Brescia: La Scuola.
- Donati, Pierpaolo, Colozzi, Ivo (2001). *Generare “il civile”: nuove esperienze nella società italiana*. Bologna: il Mulino.
- (a cura di) (2002). *La cultura civile in Italia: fra stato, mercato e privato sociale*. Bologna: il Mulino.
  - (a cura di) (2005). *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*. Roma: Carocci.
  - (a cura di) (2006). *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*. Milano: FrancoAngeli.
  - (a cura di) (2011). *Il valore aggiunto delle relazioni sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Donati, Pierpaolo, Solci, Riccardo (2011). *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Forum Terzo Settore (a cura di) (2010). *Le sfide dell'Italia che investe sul futuro: libro verde del terzo settore*. Roma: Forum Terzo Settore.
- Esping-Andersen, Gøsta, Gallie, Duncan, Hemerijck, Anton, Myles, John (eds) (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Evers, Adalbert, Laville, Jean-L. (2004). *Defining the third sector in Europe* (11-42). In Adalbert Evers and Jean L. Laville (eds): *The third sector in Europe*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Gallino, Luciano (2007). Una sociologia per la società mondo. Prime linee d'un programma di ricerca. *Quaderni di sociologia* 51(44):103-120.
- Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica. *Centesimus Annus* (1° maggio 1991). URL: [http://www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_it.html).
- Gramsci, Antonio (1977). *Quaderni del carcere*. Torino: Einaudi.
- (1996). *Lettere dal carcere*. Palermo: Sellerio, 1996.
- Healey, Patsy (2004). Creativity and Urban Governance. *Policy Studies* 25:88-102.
- Istat (2013). *Nono censimento dell'Industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*. Roma: Istat.
- Kjær, Anne M. (2011). Rhodes' contribution to governance. Theory: praise, criticism and the future Governance debate. *Public Administration* 89 (1):101-113.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Johnson, Erica, Prakash, Æ Aseem (2007). NGO research program: a collective action perspective. *Policy Sciences* 40(3):221-240.
- Le Grand Julien (1990). Equity versus Efficiency, the Elusive Trade-off. *Ethics*, 100 (3):554-568.
- Lukes, Steven (1996). *On Trade-Offs between Values* (36-49). In Francesco Farina, Frank Han, and Stefano Vannucci (eds). *Ethics, Rationality, and Economic Behaviour*. Oxford: Clarendon Press.
- Magatti, Mauro (a cura di) (1997). *Per la società civile. La centralità del «principio sociale» nelle società avanzate*. Milano: FrancoAngeli.

- (2005). *Il potere istituyente della società civile*. Bari: GFL Editori Laterza.
- Mangone, Emiliana (2005). *Operatori sociali tra innovazione e rassegnazione. La riforma dell'assistenza pubblica a Salerno*. Milano: FrancoAngeli.
- (2011). The Third Sector Organizations for Sustainable Development, Governance and Participatory Citizenship. *ISR-Italian Sociological Review* 2 (1):14-23.
- (2013). La professione medica tra 'essere', 'fare' e 'sapere relazionale'. *Sociologia e politiche sociali* 16(2):163-180.
- Mangone, Emiliana, Pace, Erika M (2014). Civil Society in the Italian Reformed Healthcare System: A Role or Responsibility? *IRPPS Working papers*, 63. URL: <http://www.irpps.cnr.it/e-pub/ojs/index.php/wp/article/view/63/130>.
- Mayntz, Renate (1999). La teoria della governance: sfide e prospettive. *Rivista Italiana di Scienze Politiche* 1:3-22.
- Morganti, Monica (2010). *Non profit: produttività e benessere. Come coniugare efficienza e solidarietà nelle organizzazioni del terzo settore*. Milano: FrancoAngeli.
- Murray, Robin, Mulgan, Geoff, Caulier-Grice, Julie (2008). *Generating Social Innovation: setting an agenda, shaping methods and growing the field*. London: The Young Foundation. Trad. it. (a cura di) Giordano, A., Arvidsson, A. *Il libro bianco sull'innovazione sociale*, Societing, 2011. URL: [http://www.progettopolicoro.it/progettopolicoro/allegati/3677/09\\_Libro\\_bianco\\_innovazione\\_sociale.pdf](http://www.progettopolicoro.it/progettopolicoro/allegati/3677/09_Libro_bianco_innovazione_sociale.pdf)
- Mutti, Antonio (1994). "Fiducia" (79-87). *Enciclopedia delle scienze sociali*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- (1998). *Capitale sociale e sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Pareto, Vilfredo (1916). *Trattato di sociologia generale*. Firenze: Barbera.
- Pio XI. Lettera Enciclica. *Quadragesimo Anno* (15 maggio 1931). URL: [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_it.html)
- Piccardo, Claudia (1995). *Empowerment*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Ranci, Costanzo (1999). *Oltre il welfare state. Terzo Settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*. Bologna: il Mulino.
- Rodhes, R.A.W (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44(4):652-667.
- Ruffolo, Giorgio (2009). *Il capitalismo ha i secoli contati*. Torino: Einaudi.
- Salamon, Lester M. (2010). Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World. *Annals of Public and Cooperative Economics* 81 (2):167-210. doi: 10.1111/j.1467-8292.2010.00409.x.
- Schizzerotto, Antonio (2010). *Come sono cambiate le disuguaglianze sociali in Italia tra il XX e il XXI secolo* (263-270). In, Associazione Italiana di Sociologia (a cura di). *Mosaico Italia. Lo stato del Paese agli inizi del XXI secolo*. Milano: FrancoAngeli.
- Scrivens, Ellie (1988). *Consumers, Accountability and Quality of Service*. In Robert M. (ed). *Reshaping the National Health Service*. Hermitage: Policy Journals.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines; An Essay on Entitlement and Devolution*. Oxford: Clarendon Press.

- (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell.
- (1987). *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- (1995). *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- (1999). 'Uguali e Diversi' davanti alla salute. *Kéiron* 1:8-17.
- (2004). *La democrazia degli altri*. Milano: Mondadori, 2004.

Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. *International Journal of Social Sciences* 50 (1):17-28.

World Economic Forum-WEF (2013). *The future role of civil society*. URL: <http://www.weforum.org/reports/future-role-civil-society>

Zamagni, Stefano (a cura di) (2011). *Libro bianco sul Terzo settore*. Bologna: il Mulino.