

# **SENZA WELFARE?**

## **Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo**

Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

***Il terzo settore meridionale come attore di governance. Difficoltà e fattori di resistenza nelle rappresentazioni dei protagonisti.***

Massimo Tagarelli\*

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010  
Sessione: nr. 1 “La riconfigurazione delle politiche sociali a livello locale e il ruolo del terzo settore”

(\*)Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica – Università della Calabria  
Via P. Bucci - Cubo OB  
87036 Arcavacata di Rende - Cosenza  
[m.tagarelli@unical.it](mailto:m.tagarelli@unical.it)

## Introduzione

Il presente paper si propone di elaborare delle riflessioni su alcuni possibili fattori di resistenza e di ostacolo alla implementazione di logiche di *governance* nel rapporto tra enti pubblici e organizzazioni di Terzo Settore. In particolare, l'ipotesi da cui parte questo contributo e su cui si cercherà di ragionare è che alcuni fattori di resistenza all'instaurarsi di pratiche di *governance* nel mezzogiorno siano imputabili a criticità presenti nel TS stesso.

Come suggerisce il titolo, l'attenzione sarà rivolta in particolare al meridione d'Italia utilizzando come punto di osservazione privilegiato le rappresentazioni di alcuni dei dirigenti del TS meridionale. Prima di addentrarci nel cuore del contributo, occorre fare delle premesse, alcune delle quali di carattere teorico e riguardanti nello specifico il significato attribuito in questa sede al concetto di *governance* e alla significatività di tale concetto all'interno del dibattito riguardante le politiche sociali e più in generale lo sviluppo e l'evoluzione del sistema di welfare italiano, altre invece di natura metodologica.

### *1.1. Il significato della governance nel processo di riforma del welfare italiano*

Il concetto di *governance* è stato usato da diverse discipline e con diverse accezioni, alcune più restrittive mentre altre più estensive (Piattoni, 2005). Non ritenendo utile nell'economia di questo contributo una disamina dei significati assunti da tale termine nel corso del tempo<sup>1</sup>, basta ai fini del nostro discorso specificare il senso attribuito al concetto di *governance*. In questa sede con *governance* si vuole indicare uno stile di governo caratterizzato dalla cooperazione e dall'interazione sinergica tra Stato e società civile che, come tale, si differenzia dal modello del controllo gerarchico (*government*) e del mercato. È questa, nella sostanza, l'accezione più comunemente usata e che, tra le altre cose, meglio descrive il modo in cui cambia la dinamica del *policy-making* nel welfare-mix rispetto ai processi decisionali di *government* caratterizzanti il welfare-state tradizionale. In tale prospettiva la diffusione della *governance* come meccanismo decisionale alternativo a quello del controllo gerarchico e di mercato è intuitivamente collegabile ad alcuni processi riguardanti la più generale crisi del welfare-state e del sistema politico italiano.

Nel riferirci alla crisi del welfare state si vuole richiamare non solo la dimensione economica di essa, e cioè essenzialmente il problema di sostenibilità finanziaria dei livelli di protezione già raggiunti, ma anche la dimensione di efficacia degli interventi. La trasformazione della società intervenuta negli ultimi decenni, intaccando profondamente i pilastri su cui il welfare-state era stato costruito (Mirabile e Sgritta, 1999; Paci, 2005), ha eroso non soltanto i presupposti economici della piena occupazione e dell'equilibrio demografico tra popolazione attiva e popolazione inattiva, ma anche l'assetto familiare su cui il sistema di welfare italiano ha fatto perno (Ranci, 2004). In parte come conseguenza di tali cambiamenti che hanno trasformato i rischi a cui rispondeva il welfare-state così come progettato nel dopoguerra in veri e propri bisogni sociali (Paci, 2005), ma anche per effetto dell'affiorare di nuovi disagi sociali solo in parte determinati dalla scarsità di beni materiali quanto piuttosto favoriti nella loro emersione dall'erosione dei legami relazionali e pertanto sempre meno affrontabili attraverso approcci standardizzati (Ascoli, 1999; Negri, 1990; Ranci, 1999), la crisi del welfare si manifesta anche in termini di incapacità di rispondere al mutato quadro dei disagi e bisogni sociali. L'adozione di logiche di *governance*, parallelamente all'introduzione del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale ed orizzontale, diventa funzionale all'avvicinamento del processo di *policy making* ai reali bisogni del territorio inglobando nel processo decisionale quegli attori sociali, tra cui i soggetti di TS, che quotidianamente si trovano ad interagire con le comunità territoriali conoscendone risorse e debolezze. Al TS la letteratura

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione della evoluzione del significato attribuito al termine *governance* nel tempo si veda, tra gli altri, Formez (2005), Mayntz (1999) e Piattoni (2005).

scientifiche tende a riconoscere, infatti, qualità maggiori di *responsiveness* nell'orientare il proprio intervento a favore dei bisogni sociali grazie alla maggiore flessibilità organizzativa e, principalmente, al radicamento territoriale (Anheier, 2005; Ranci, 1999; Salamon, Hems *et al.*, 2000). L'integrazione del TS nel welfare-state, pertanto, oltre a consentire una riduzione della spesa sociale resa possibile sia dalla implementazione di logiche di mercato nella esternalizzazione dei servizi (*contracting-out*) sia dalla possibilità per alcune forme organizzative solidaristiche di attingere risorse volontarie, nonché, dalla natura nonprofit delle OTS<sup>2</sup>, agevola una programmazione degli interventi di welfare più vicina alle reali esigenze e che tiene conto, allo stesso tempo, delle risorse e dei vincoli dei territori su cui agiranno gli interventi di welfare. Inoltre, nel passaggio da un welfare che promuove le “condizioni di vita”, basato sui trasferimenti e su approcci di tipo assistenzialistico ad un welfare che promuova le “capacità di vita” sulla scia dell'insegnamento di Sen (2000), la partecipazione del TS appare essenziale in virtù della sua capacità unica di produrre valore espressivo e simbolico oltre che materiale (Zamagni, 2006).

Non deve sfuggire infine che la progressiva introduzione della logica di *governance* nel *policy making* si iscrive in un più generale mutamento che ha avuto ripercussioni sul piano istituzionale (*polity*) oltre che sul piano normativo. Ci si riferisce in particolare a tutto il processo di riordino delle competenze legislative e amministrative che partendo dalla L. 59/1997 (cosiddetta legge Bassanini) culmina con la riforma del Titolo V della Costituzione, ma anche leggi come la 328/2000 che norma la partecipazione a pieno titolo del TS nei processi di programmazione e pianificazione del sistema degli interventi socio-assistenziali, e prima ancora, i decreti legislativi di riordino del sistema sanitario italiano (D.lgs 502/1992, 517/1993 e 229/99) che spingono l'apertura del governo sanitario secondo logiche di *governance*. In effetti, proprio il tema della *governance* costituisce la parola chiave dei cambiamenti dell'ordinamento italiano negli ultimi decenni. Questi cambiamenti nascono oltre che da considerazioni di efficacia ed efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, anche dal trauma vissuto dal sistema politico italiano a seguito di “tangentopoli” e della crisi di legittimazione che da tale evento è scaturito. L'applicazione del principio di sussidiarietà ad opera delle città leggi, pur in linea con un trend generalizzato a livello europeo, assume in Italia un significato ancora più pregnante in quanto rispondente alla necessità di riavvicinare la cittadinanza alle istituzioni. L'inclusione della società civile nei processi decisionali, dunque, può essere visto come un ulteriore strumento usato dalle istituzioni per recuperare la legittimazione persa (Rein, 1975).

## 1.2. Note metodologiche

Nel formulare le osservazioni su quelli che sembrano essere alcuni dei possibili fattori di resistenza e di ostacolo alla implementazione di logiche di *governance* nel rapporto tra enti pubblici e organizzazioni di Terzo Settore nel mezzogiorno, si farà riferimento ai risultati emersi nel corso della ricerca svolta in seno al progetto “Formazione dei Quadri del Terzo Settore” (FQTS) finanziato dalla Fondazione per il Sud (Nicoletta e Tagarelli, 2010). Questa ricerca nasce come primo tentativo di cogliere alcuni tratti salienti del TS meridionale e delle sfide che esso si trova ad affrontare in una fase storica in cui la sua integrazione nel sistema di welfare pubblico è particolarmente accentuata, il tutto attraverso lo sguardo e le rappresentazioni dei leader regionali del TS. La ricerca si colloca all'interno del dibattito sugli effetti indotti dal welfare-mix sulla natura del TS e dunque sulla capacità di quest'ultimo di mantenere quei tratti di flessibilità, autonomia,

---

<sup>2</sup> Il vincolo di non redistribuzione degli utili non implica in realtà che le organizzazioni di TS non ricerchino la produzione di utili se non almeno il pareggio in bilancio. Al contrario, soprattutto le imprese sociali, proprio per la loro natura imprenditoriale devono essere gestite avendo tra le proprie finalità la sostenibilità economica della organizzazione e la crescita della stessa. Tuttavia, proprio il vincolo di redistribuzione degli utili impedisce in linea teorica la dispersione dei utili tra gli “shareholders” (i soci di una cooperativa sociale, ad esempio) ed obbliga indirettamente al reinvestimento sulla organizzazione stessa determinando, in tal modo, una sorta di “effetto moltiplicatore” del valore monetario degli utili di gestione prodotti.

radicamento e relazionalità che lo rendono, nella società moderna, un attore particolarmente significativo nella produzione di benessere (Ambrosini, 2005; Marcello, 2008). In tale direzione, essa si configura come primo tentativo in letteratura di elaborare uno spaccato dello stato di salute del TS meridionale attraverso lo sguardo dei suoi protagonisti e adottando, come indicatori salienti, il grado di sviluppo della “dimensione associativa” e della “dimensione organizzativa” del TS (Donati, 1996; Ranci, De Ambrogio *et al.*, 1991; Tagarelli, 2008). Tra gli aspetti considerati nel corso della ricerca, uno in particolare ha riguardato specificatamente le modalità con cui tali TS e attore pubblico si relazionano, soprattutto alla luce del mutato quadro normativo che vuole i due soggetti attori rilevanti nella *governance* del territorio.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca si è avvalsa di una strumentazione eminentemente qualitativa e più specificatamente di interviste semi-strutturate rivolte a persone che, per la posizione occupata nel TS meridionale, per il ruolo svolto e per la lunga esperienza, costituiscono dei “testimoni privilegiati” di tale mondo e pertanto adatte a fornirci uno spaccato del TS<sup>3</sup> nelle sei regioni meridionali (Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Sardegna, Sicilia) interessate dalla ricerca. Per ogni regione sono stati intervistati 6 testimoni privilegiati, distribuiti equamente tra le principali componenti del TS, vale a dire, volontariato, cooperazione sociale e promozione sociale. La struttura adottata nelle interviste è stata elaborata al fine di raccogliere, per ognuno dei temi rilevanti individuati dal comitato scientifico della ricerca, le rappresentazioni maturate dai testimoni privilegiati esclusivamente sulla base della loro esperienza diretta cercando, pertanto, di escludere il piano delle opinioni fondate sul “sentito dire”.

La parzialità delle rappresentazioni rilevate, sia per il numero tutto sommato esiguo degli intervistati, sia per l’assenza di testimoni privilegiati tra i componenti della classe politica dirigente regionale e locale, riduce la portata generalizzante delle riflessioni che proporrò. Quanto emerge dalla ricerca sono pertanto essenzialmente delle suggestioni che, nascendo dalla concreta esperienza dei leader del TS meridionale colgono solo il dato esperienziale di questi ultimi. Nella consapevolezza dei limiti e delle debolezze di quanto si andrà a proporre, si è convinti tuttavia che anche il semplice dato delle rappresentazioni fornite dagli intervistati possa costituire un dato ulteriore per costruire elementi di conoscenza utile alla lettura dei rapporti esistenti tra istituzioni pubbliche e attori di TS nella prospettiva della diffusione di pratiche di *governance*. Proprio per la parzialità della prospettiva di osservazione utilizzata, infine, ci si concentrerà soprattutto su quei possibili fattori di resistenza e di ostacolo nella implementazione di logiche di *governance* nel rapporto tra enti pubblici e organizzazioni di Terzo Settore nel mezzogiorno che derivano da aspetti di debolezza del TS stesso per come riconosciuti ed evidenziati dagli stessi testimoni privilegiati.

## **2. Il rapporto difficile tra enti pubblici e TS**

La rappresentazione fornita dai testimoni privilegiati riguardo le relazioni esistenti tra istituzioni e TS palesa l’esistenza, in modo sostanzialmente uniforme tra le sei regioni interessate dalla ricerca, di diversi elementi di criticità. I ritardi nel recepimento delle leggi di settore (Lattarulo, 2010) vengono avvertiti da alcuni intervistati come segnali eloquenti di uno scarso interesse dell’attore pubblico nei confronti dei temi del sociale ma anche, da altri intervistati, come esemplificazione di un modo di fare politica che guarda al settore della regolazione delle attività di welfare come luogo elettivo per innescare dinamiche clientelari e di mutuo adattamento. Per alcuni testimoni privilegiati i due aspetti sono in realtà solo apparentemente contraddittori. La percezione degli intervistati, infatti, è che i ritardi nel mettere a regime le riforme del sistema sanitario o del sistema socio-assistenziale, o nel recepire completamente le leggi sulla promozione sociale o sulla cooperazione sociale, siano funzionali alla volontà di mantenere quanto più possibile il potere sul “mercato del sociale”; i vuoti normativi lasciati da apparenti disattenzioni sarebbero così strumentali agli usi

---

<sup>3</sup> Certamente non esaustivo e parziale in quanto frutto delle rappresentazioni degli intervistati.

clientelari che la classe politica dirigente fa delle risorse pubbliche destinate al welfare. Ecco che allora il disinteresse della classe politica maschera, secondo alcuni intervistati, l'interesse a mantenere lo *status quo* piuttosto che essere una semplice noncuranza verso la regolazione del welfare locale.

*«L'applicazione di questa legge avrebbe dovuto rendere organico l'intervento nelle politiche sociali, perché prevede i piani di zona, che non è altro che il mettere insieme le energie materiali ed umane che si hanno, le ASL, la cooperazione, i comuni, il volontariato e via dicendo per poi predisporre un progetto. La mancanza di questi strumenti legislativi non permette la programmazione dell'intervento. La non programmazione dell'intervento permette la dispersione dei finanziamenti, anche se pochi, che si hanno a disposizione...nel contempo non prevedono il controllo di come questi finanziamenti vengono utilizzati.»*  
[Calabria 5]<sup>4</sup>

Al di là della attendibilità delle posizioni più critiche nei confronti della classe politica dirigente, il dato che occorre segnalare è l'evidente sfiducia nei confronti di quest'ultima che, presente di *default* nel contesto meridionale<sup>5</sup>, trova un ulteriore motivo di crescita sia nella tendenziale incompetenza della classe politica e dei dirigenti riguardo ai temi del sociale<sup>6</sup> rilevata dagli intervistati sia, soprattutto, nella percezione che il TS venga usato in modo strumentale. Ciò in particolare avverrebbe da almeno due punti di vista. In primo luogo, e relativamente alla funzione di servizio svolta dalle organizzazioni solidaristiche, il modo in cui le classi dirigenti cercano e si relazionano con il TS, e i contenuti di tali relazioni, trasmettono agli intervistati la percezione che il TS venga ad essere usato essenzialmente come alternativa più economica alla gestione ed erogazione dei servizi di welfare per mezzo della burocrazia pubblica. Viene meno, in altri termini, il riconoscimento delle qualità proprie del TS (attenzione alla dimensione relazionale del servizio, flessibilità organizzativa, radicamento ecc.) che attribuiscono al servizio erogato un valore aggiunto soprattutto in termini di qualità. Tale tipo di relazione appare essere retaggio di una condizione diffusa intorno agli anni '80 quando, come evidenziato da Pavolini, l'interazione tra pubblico e privato avviene in un clima di «*reciproca diffidenza, in cui gli amministratori locali sono costretti a ricorrere al terzo settore per vincoli economici, senza riconoscere a tale attore una valenza più ampia [...] e quest'ultimo accetta finanziamenti pubblici, restando critico circa le modalità di azione delle istituzioni e dello scarso riconoscimento del proprio ruolo*» (Pavolini, 2003: 330).

*«Ci sono ancora dei fortissimi ritardi, cioè la tendenza a sbolognare il servizietto al TS c'è, e molto spesso il TS fa finta di niente e se lo prende. Cioè ci sono parti poco consapevoli, perché gli conviene, perché compiere un servizio è un finanziamento, ecc. Quindi, diciamo, siamo in una fase davvero embrionale di questo rapporto che potrebbe essere molto più proficuo, però è anche vero che noi non abbiamo messo in campo strumenti di sistema su questo punto.»* [Sardegna 6]

*«I comuni purtroppo stanno tutti in ristrettezze finanziarie allora se tu vai a dire al comune ... se la cooperativa sociale, come privato, dice che per fare la gestione per portare con il pulmino i bambini o i disabili a scuola le servono 50 euro al giorno perché deve pagare la benzina e poi deve pagare l'autista, o pagare il ragazzo che sta con i bambini, e poi va il volontario e dice "dammi dieci euro al giorno che lo faccio io" [...] il comune ha anche interesse ad accettare [la proposta del volontariato] perché risparmia»* [Puglia 5]

*«Da parte di una certa politica poche volte il TS è visto come una risorsa vera, spesso l'atteggiamento oscilla tra l'essere considerato l'ultima spiaggia per risolvere alcun grane e l'essere considerato invece c*

<sup>4</sup> Il tag riportato a fine di ogni intervista (e.g. [Calabria1]) indica la regione di appartenenza dell'intervistato e il numero identificativo della intervista.

<sup>5</sup> Scrive Fantozzi a tal proposito: «L'Italia ha affrontato negli ultimi decenni una grave crisi di legittimazione della politica e delle istituzioni. Si è assistito, in altri termini, ad un indebolimento della fiducia sistemica ed istituzionale, quella, cioè di quella fiducia che costituisce la base di funzionamento dell'organizzazione sociale moderna. Nelle regioni meridionali tale fenomeno ha assunto un carattere particolare: la separazione tra consenso e legittimazione. Per molti anni vi è stato –contemporaneamente– il rafforzamento del consenso elettorale dei partiti di governo e l'indebolimento della fiducia nelle istituzioni. Tutto questo è stato reso possibile dal clientelismo politico e dalla stretta relazione tra clientela e consenso» (Fantozzi, 1998: 18)

<sup>6</sup> Si veda a tal proposito quanto evidenziato da Pavolini in merito ai "governi acefali" riferito al governo municipale delle politiche sociali (Pavolini, 2003).

*come terminale clientelare, di raccolta di consenso, di risorsa anche per mantenere il consenso...cioè dalla serie "ti do quella cosa lì però tu mi assumi queste persone qui, oppure, però alla prossima campagna tu mi organizzi questo" ...e via dicendo.» [Calabria 6]*

Inoltre, secondo quanto emerso dalle interviste, l'attore pubblico tenderebbe a collaborare con il TS per risolvere situazioni problematiche che mettono in difficoltà la capacità di intervento della classe dirigente. Quando la classe politica dirigente si trova incapace di affrontare situazioni di emergenza sociale o stati di bisogno particolare che rischiano di appannarne la credibilità e di indebolirne il consenso sociale, essa decide di interpellare il TS per dare l'impressione, alla opinione pubblica, di perseguire nell'impegno di dare una risposta concreta ai bisogni che si presentano sul territorio. In questi casi lo scopo della classe politica è essenzialmente quello di risolvere il dilemma tra *responsiveness* (ossia di ricettività e capacità di risposta ai problemi) e crisi di governabilità (determinata da vincoli strutturali ma anche ideologici) spostando la responsabilità per l'erogazione dei servizi e degli interventi sociali a soggetti "terzi" incuranti della capacità reale di quest'ultimi di intervenire in modo efficace (Seibel, 1990). Se dunque il TS viene percepito da una parte come un'ancora di salvezza nella gestione di situazioni difficili da gestire per la classe politica dirigente o economicamente insostenibili, la funzione del TS in tale prospettiva sembrerebbe essere quella del *gap-filler*, cioè del "riempi buchi", in una visione residuale dell'azione del TS rispetto a quella dello Stato.

*«Sul volontariato viene scaricato troppo, ti nomino solo il problema immigrazione e senza tetto per questa città. In questo momento due realtà che si basano molto sul volontariato stanno di fatto sopperendo a queste emergenze sociali che dovrebbero essere gestite dagli enti pubblici. Il punto di debolezza del volontariato è che si trova a gestire troppi servizi e il volontariato non dovrebbe gestire servizi» [Sicilia 8]*

*«Noi volontariato serviamo quando ci sono da coprire servizi che l'ente pubblico non è in grado di portare avanti e siccome l'ente pubblico tende sempre di più a scaricare servizi, soprattutto quelli pesanti, è alla ricerca disperata di soggetti che poi si fanno carico di queste cose» [Sardegna 3]*

*«C'è sempre questo fatto di schiacciare il volontariato. L'ente pubblico se ha delle patate bollenti, dei casi limite allora chiama il volontariato e allora collaborano con il volontariato perché è importante, perché non sanno come sbrogliare la matassa. Però poi se devono fare progetti ecc. il volontariato deve un po' essere suddito, non so se sono stata chiara» [Puglia 4]*

In secondo luogo la strumentalizzazione del TS avverrebbe, affermano i testimoni privilegiati, sul piano della produzione di consenso elettorale. Esisterebbe, infatti, una pratica diffusa da parte della classe dirigente di percepire, e pertanto usare, le organizzazioni solidaristiche come potenziali strumenti per accrescere il proprio consenso elettorale. Le organizzazioni di TS diventano così luoghi da controllare, o colonizzando le realtà già esistenti (tipicamente instaurando con esse relazioni particolaristiche di mutuo adattamento), o creandone altre *ex-novo*.

*«A volte c'è anche la logica dell'affidamento diretto, molto più volgarmente, per cui il sindaco è amico di, l'assessore è amico di, e si affida il servizio, che a seconda dei casi può essere o un'organizzazione di volontariato o una cooperativa [...] oppure succedono cose ancora più perverse, cioè che viene chiamata la cooperativa amica, per cui quelli sono della mia cordata quindi lo do a quello...sono un po' le vergogne del nostro mondo» [Sardegna 3]*

*«È più comodo per un comune, per una regione, avere una massa enorme disponibile che poi diventano percettori elettorali, anziché strutture autonome che lavorano e si impegnano e danno le risposte che devono dare. Appena hanno quattro soldi si inventano una cooperativa, gli danno il lavoro a termine, poi se non hanno più i soldi la cooperativa muore.» [Calabria 5]*

*«In campagna elettorale spesso il candidato promuove delle cooperative perché vuole fare consenso, allora ci troviamo magari un proliferare di cooperative sociali [...]. Il candidato dice: "mettetevi assieme, fate una cooperativa, vi faccio avere l'appalto delle pulizie, la raccolta differenziata, e così via"» [Sicilia 2]*

Se in generale il rapporto tra istituzioni e TS viene descritto dagli intervistati come strumentale e residuale, dove il principio di sussidiarietà viene spogliato della sua *ratio* e ridotto ad alibi per spostare la responsabilità della gestione dei servizi di welfare dall'ente pubblico a soggetti privati,

per quanto concerne più specificatamente la partecipazione del TS al *policy making*, tanto a livello regionale che municipale, si evidenzia un legame stretto tra le modalità relazionali individuate e il grado di applicazione del principio di *governance* nei processi decisionali. Nonostante vi siano alcune differenze tra le regioni considerate nella ricerca, appare evidente dalle interviste che le modalità con cui il TS viene chiamato a partecipare ai tavoli decisionali –quando ciò avviene e non costituisce unicamente un adempimento formale senza alcuna sostanza- risentano della abitudine da parte della classe dirigente ad instaurare rapporti particolaristici. Le convocazioni, infatti, oltre ad avvenire occasionalmente, non sono rivolte alla totalità dei soggetti di TS interessati o ad una loro rappresentanza ma a quelle organizzazioni con cui i dirigenti hanno maturato nel corso del tempo rapporti stabili di fiducia o relazioni personali. Quando eventualmente ad essere convocati sono i portavoce del Forum del TS, ciò accade non in veste dal loro ruolo di rappresentanza del TS ma nella veste di leader di questa o quella organizzazione.

*«L'ente pubblico dovrebbe chiamarci quando va a fare la pianificazione, a descrivere le politiche sociali, quando va, ancora peggio, a fare una legge o una circolare. E invece non esiste proprio questa cosa, qua da noi io vedo che quando si fa una cosa allora capita che dicono "allora questo rappresenta la Chiesa, allora facciamolo venire", poi in altre occasioni "mah si è trovato quest'altro". È, come dire, non sistematico, non organico» [Calabria 1]*

*«Noi saremmo più felici se il TS fosse trattato non soltanto in fase consultiva o per mettere una firma finale decisa dal politico ma in fase di preparazione del progetto, questa è la vera cosa.»[Sardegna 6]*

*«L'impressione che ho è che ci sia nelle cooperative un adagiarsi sul pubblico, da parte del pubblico una non comprensione delle potenzialità del TS. Oggi, in questa città per esempio mi sento di poter dire che l'amministrazione comunale ha compreso le nostre potenzialità [...] nel senso che noi siamo sistematicamente chiamati a pensare politiche per la città, e questo diciamo significa che abbiamo fatto un bel percorso. Però da qui a dire che questo avviene anche negli altri comuni, non è così. Questo dipende anche dalle cooperative sociali, non solo delle amministrazioni.» [Puglia 6]*

Ciò nonostante, non mancano secondo i testimoni privilegiati situazioni in cui si verificano pratiche di consultazione coerenti alla logica di *governance*. Tuttavia, tali esperienze faticano ad istituzionalizzarsi dipendendo essenzialmente dalla sensibilità dell'amministratore di turno e mancando un cambiamento culturale più diffuso che possa sostenere nel lungo periodo l'instaurarsi di *routine* in tale direzione.

### **3. Le responsabilità del TS**

*«Io ti posso dire che non c'è un'attenzione del mondo politico rispetto al TS, anche per la debolezza nostra del TS» [Sicilia 6]*

Gli intervistati, pur attribuendo alla classe dirigente regionale e locale alcune responsabilità nell'osteggiare la partecipazione del TS ai tavoli decisionali, in modo particolare quelli concernenti i temi del welfare, non mancano neppure, in un moto di autocritica, di evidenziare quelle che sono le responsabilità del TS nello sfavorire l'insorgere di prassi di *governance* nel mezzogiorno.

I testimoni privilegiati sono tutti concordi nell'individuare nella difficoltà di coordinamento e di costruzione di rete una delle principali debolezze del TS meridionale nonché uno degli ostacoli più forti alla partecipazione del TS presso i tavoli decisionali, tanto a livello regionale quanto a livello locale. La debolezza delle reti e dei luoghi di rappresentanza del TS, come ad esempio il Forum, è motivata dalla estrema frammentazione interna del TS e dalla prevalenza di posizioni particolaristiche su una visione più "universalmente" rivolta alla difesa e gestione del bene pubblico. In letteratura, soprattutto quella italiana, l'origine del TS e la sua specificità sono individuate nella dimensione relazionale (Ambrosini, 1999; Ambrosini, 2005; Ascoli, 1999; Donati, 1996; Donati, 2001). È a partire dalle relazioni fiduciarie che nascono le esperienze di TS (Ambrosini, 2005); sono le relazioni che veicolano la dimensione etica e valoriale all'interno delle singole espressioni del TS e sono sempre le relazioni che consentono al TS di "contaminare" la società con i principi della solidarietà e della cittadinanza attiva; è, infine, la relazionalità a

caratterizzare i beni prodotti dal TS e a renderli adatti al mutato quadro dei disagi sociali. La relazione è quindi nucleo fondamentale del codice genetico del TS, è ciò vale sia internamente alle singole esperienze organizzative sia riguardo all'ambiente, e ai suoi attori, con cui le stesse interagiscono. In tale prospettiva anche la logica di rete, come logica di relazioni interorganizzative, dovrebbe essere inscritta nel paradigma d'azione tipico del TS. Al di là di queste riflessioni, è indubbio che la tessitura di reti tra organizzazioni presenta dei vantaggi evidenti. Tra tutti si può menzionare la possibilità di intervenire in modo olistico su problematiche complesse (siano essi disagi sociali, o questioni ambientali, ecc.) integrando le specificità e le risorse possedute da ogni attore della rete.

Contrariamente a quanto la teoria sembra suggerirci, gli intervistati raccontano un TS frammentato, nel quale le singole organizzazioni non riescono o non vogliono collaborare. Ciò avviene non solo tra realtà appartenenti ad anime<sup>7</sup> differenti del TS, ma anche tra organizzazioni della stessa natura giuridica. In particolare, le cooperative sociali sembrerebbero essere le organizzazioni meno propense alla collaborazione mentre più frequente è la collaborazione tra organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale. La frammentazione interna del TS risente indubbiamente della compartimentalizzazione derivante dalla produzione normativa nazionale che non ha saputo costruire un quadro regolativo di ampio respiro e che non solo non ha agevolato la costruzione di una identità comune ma che, anche a causa di alcune lacune delle normative stesse, ha causato conflittualità interne soprattutto tra volontariato e cooperazione sociale. Soprattutto in alcune regioni, i limiti del quadro normativo hanno determinato l'insorgere di una strana competizione tra il volontariato organizzato e la cooperazione sociale per la gestione di servizi "pesanti" per nulla ostacolata dagli enti locali interessati, quest'ultimi, a ridurre quanto più possibile le spese per la gestione dei servizi esternalizzati.

*«Credo che ognuno di noi si senta un mondo un po' a parte, cioè la cooperazione dialoga con la cooperazione, l'associazionismo dialoga con l'associazionismo, e il volontariato dialoga con il volontariato e ognuno cerca di, come dire, di tutelare anche il proprio pezzo.» [Sicilia 1]*

*«L'identità del volontariato è significativamente in crisi. In parte dipende dalle istituzioni ma dall'altra anche dal volontariato che ha accettato di mettersi tra virgolette quasi in concorrenza con l'impresa sociale perché svolge servizi a basso costo. Secondo noi il volontariato non deve essere quello che svolge servizi sostitutivi a basso costo, ma ha un'altra funzione che è la funzione, appunto, di accompagnamento, di aiuto, di qualcosa in più, ma non deve entrare nel circolo vizioso per cui il volontariato poi diventa l'associazione di volontariato che con un rimborso spese riesce a svolgere dei servizi che invece sia il mondo dell'impresa sociale, e parlo di cooperazione, e sia gli enti pubblici, le istituzioni non riescono a svolgere perché gli costerebbe troppo.» [Calabria 4]*

L'assenza di una comune identità, rispetto alla quale tutte le espressioni del TS possono riconoscersi reciprocamente, appare inoltre essere causata dal legame simbiotico che per lungo tempo ha caratterizzato il rapporto tra TS, da una parte, e la Chiesa e le forme di organizzazione partitica e sindacale dall'altra. Tale legame oltre ad aver ridotto fino a tempi recenti l'autonomia del TS, ha accentuato la frammentazione del TS lungo fratture di natura sub-culturale/ideologica che delineano visioni apparentemente troppo distanti per essere ricomposte. È significativo, ad esempio, che la nascita di alcuni CSV nel mezzogiorno abbia visto la competizione tra cordate di organizzazioni di TS appartenenti a diversi correnti politiche.

*«[Nella costituzione dei CSV] c'è stata la rincorsa a primeggiare, e quindi, diciamo che la maggior parte, chiaramente non tutte le organizzazioni di volontariato, hanno cercato di svolgere, o alcune grandi sigle, hanno cercato di svolgere un ruolo in prima persona, di essere capofila dei vari sodalizi che si sono affermati in quel momento, hanno rinunciato a far parte invece di un contesto allargato in cui doveva vincere un percorso democratico, di condivisione e quindi si è arrivati a più cordate. [...] Accanto a questo c'è stata una contrapposizione politica molto forte, nel senso che uno dei gruppi era*

---

<sup>7</sup> Ci si riferisce alle anime del TS con riferimento alle sue tre principali espressioni giuridiche per come disciplinate dalle leggi 266/1991; 381/1991 e 383/2000: organizzazioni di volontariato, cooperazione sociale e associazionismo di promozione sociale.

*appoggiato, ma in maniera molto plateale, nel senso ampiamente riconosciuta, dal partito che in quel periodo governava il comune» [Puglia 3]*

*«Ci è capitato uno scontro con il CSV quando stavano per nascere perché è venuta gente da fuori per farli nascere...è venuta gente di quel settore legato ai partiti di sinistra...che è successo? Che hanno cercato di fare il CSV, io con il mio gruppo e con il giro del mondo cattolico abbiamo detto “lo facciamo anche noi il CSV”» [Calabria 2]*

Ognuno di questi elementi concorre a rendere instabili le esperienze di rete che si sviluppano. Molto spesso, osservano gli intervistati, le reti nascono per motivi strumentali, per partecipare a questo o a quell'altro bando. Queste reti nate *ad hoc* spesso nascono e muoiono insieme al progetto per cui si erano sviluppate: di rado continuano nel tempo o diventano occasione per un confronto sul senso politico del proprio agire<sup>8</sup>. Se nella società moderna il TS appare essere un attore fondamentale in virtù della sua abilità a diffondere pratiche e culture innovative che, fondate sul principio della solidarietà e del dono, possano incidere su quanto nella quotidianità viene dato come scontato perché socialmente acquisito (Donati e Colozzi, 2004; Licursi e Marcello, 2008), si comprend perché per il TS sia fondamentale coltivare la capacità di riflessione critica sul significato politico attribuito alla propria azione. È tale “senso politico” del TS a differenziarlo dalle forme più tradizionali di intervento filantropico nelle quali prevaleva la cultura del “servizio” (Bassi, 2000)<sup>9</sup>. Nonostante la generale difficoltà a creare reti di senso che esistano principalmente come momento di riflessione politica comune, il TS meridionale è comunque capace di sviluppare momenti di espressione “politica” che coinvolgono in modo più trasversale l'intero universo solidaristico, in coincidenza con eventi di rilevanza mediatica locale, nazionale o talvolta internazionale. Si tratta, tuttavia, di “mobilitazioni emotive” (Ambrosini, 2005) la cui breve durata sminuisce la loro potenziale portata simbolica ed istitutiva.

*«Io ti direi che anche tra le stesse anime del TS è difficile vederli interagire, cioè è difficile vedere interagire ODV o APS o CS tra di loro, ancora più complesso è vederle interagire a meno che non si creano delle filiere, come diciamo noi in modo molto banale e volgare, a meno che tu non hai situazioni in cui ci sono organizzazioni che fanno capo ad un gruppo più o meno allargato formando delle costellazioni specifiche.» [Calabria 3]*

*«...se succede qualcosa di grave allora si combatte e le associazioni stanno assieme, esistono questi episodi però non è diciamo la regola del nostro mondo, la regola è l'individualismo, è che litighiamo, poi quando succede qualcosa di grave che ti posso dire, hanno abbattuto i campi rom così senza dire niente a nessuno allora si fa la manifestazione tutti insieme, scoppia la guerra in Iraq e allora andiamo a fare la marcia tutti assieme. Cioè, se c'è l'evento come dire grave e allora li stiamo tutti assieme. Fare stabilmente delle reti è un po' più difficile, se non ci sono degli obiettivi, delle finalità comuni c'è lo sfilacciamento e ognuno poi torna al suo ruscello.» [Sicilia 8]*

Anche l'affiliazione ad organizzazioni ombrello costituisce spesso, secondo gli intervistati<sup>10</sup>, risposta ad esigenze strumentali (consulenze e supporto di tipo tecnico e professionale, accesso facilitato a risorse economiche, ecc.) piuttosto che momento di riflessione su quello che è stato definito in questa sede come senso politico dell'agire. Dal canto loro, le stesse organizzazioni di secondo livello peccano nel non dare sufficiente peso a momenti di formazione sulla dimensione politica, mentre è privilegiata la formazione tecnica o l'intervento di consulenza.

<sup>8</sup> Con “senso politico” dell'agire si fa riferimento alla proiezione della matrice valoriale del TS verso la società, più precisamente, una proiezione che esercita una funzione “istitutiva” cioè abile ad «alimentare e orientare le complesse dinamiche di istituzionalizzazione della vita sociale» (Magatti, 2005: 114)

<sup>9</sup> «L'azione di intervento del Terzo Settore, inoltre, ha un valenza politica perché il servizio o il bene prodotto diventa veicolo di contenuti culturali, nello specifico, del valore della solidarietà e del dono, del rispetto della dignità umana e di tutto ciò che è bene pubblico. Questa unione tra elemento materiale ed elemento immateriale (*product bundling*), ovvero l'integrazione della funzione di produzione di servizi con quella di socializzazione a certi valori sociali, permette al TS di agire come agente di cambiamento e di integrazione sociale» (Nicoletta e Tagarelli, 2010: 133).

<sup>10</sup> Si ricorda che i testimoni privilegiati sono stati scelti sulla base delle posizioni occupate nel TS regionale. Quasi tutti, pertanto, ricoprono ruoli apicali negli organismi di rappresentanza o nelle organizzazioni di secondo livello del TS.

Perfino i luoghi della rappresentanza del TS risentono delle criticità individuate più in generale per le reti del TS e le organizzazioni di secondo livello. In particolare il Forum del TS vede fortemente indebolita la propria capacità rappresentativa, tanto nella fase di elaborazione e articolazione di posizioni comuni intorno a temi di grande interesse quanto nella espressione di tali posizioni presso i luoghi decisionali. La tendenza delle varie organizzazioni di TS a concentrarsi unicamente sulle proprie esigenze, senza prendere atto della esistenza di altri bisogni e della necessità di condividere una dimensione politica comune del proprio agire, e la sfiducia reciproca tra i componenti del Forum, immobilizza del tutto le funzioni di questo importante organismo di rappresentanza. Il quadro peggiora considerando che la classe dirigente convoca i portavoce del Forum in qualità di rappresentanti delle singole organizzazioni di provenienza facilitando la confusione tra i diversi ruoli ricoperti e la diffidenza interna tra i soggetti componenti il Forum.

*«È questa incapacità di avere in quadro teorico chiaro ma anche condiviso, perché altrimenti non giova a niente avere un quadro teorico chiaro, io ti posso fare avere le mie idee ma non valgono nulla, nel senso che se non sono condivise alla fine si depotenziano, ciò è quello che sta avvenendo diciamo, nel forum del TS sia a livello nazionale sia a livello locale» [Sicilia 3]*

*«Tutte le volte che, per esempio, siamo stati convocati dalle istituzioni pubblica siamo andati sempre con tre anime diverse, ognuno ha parlato all'insaputa dell'altro dei tre portavoce e questo sicuramente non accredita il Forum come fronte comune, anzi ognuno poi dopo lo porta dove lo vuole portare» [Sardegna 3]*

*«[...] il Forum del TS, come soggetto politico rappresentativo a più vasto raggio, tende ad essere confuso tra quei soggetti. Per fartela breve, Tizio viene chiamato sempre, non come portavoce del Forum, ma come presidente di questa o quella organizzazione a cui appartiene, a seconda, se io poi vengo chiamata, vengo chiamata come presidente della mia organizzazione, perché si pensa che della mia organizzazione sarebbe bene non fare a meno e quindi stenta ad affermarsi, e questo è il nostro grande cruccio, l'idea che ci possa essere un soggetto politico più rappresentativo di un insieme, di un mondo.» [Puglia 3]*

La difficile diffusione di prassi di *governance*, dunque, deriverebbe anche dall'inconsistenza delle reti del TS, dalla connotazione essenzialmente strumentale dell'affiliazione ad organismi di coordinamento territoriale che non consente lo sviluppo di una coscienza politica, e dall'autoreferenzialità sia delle organizzazioni di base che degli organismi di secondo livello o di rappresentanza. Si tratta tuttavia solo di una parte del problema. Gli intervistati hanno, infatti, individuato altri fattori di responsabilità attribuibili al TS che rendono velleitaria, nonché illegittima nella percezione della classe dirigente, ogni richiesta di partecipazione alla pari ai tavoli decisionali. Tra questi in particolare sembra assumere una certa rilevanza, soprattutto nei rapporti con gli enti locali più vicini al territorio, la questione dell'autonomia (economica, ma non solo) dalla classe politica. Coerentemente con quanto postulato nella teoria della dipendenza delle risorse (Pfeffer e Salancik, 1978; Powell e Friedkin, 1987), la dipendenza dai finanziamenti pubblici sembrerebbe anestetizzare, soprattutto nel rapporto con gli enti locali municipali, la capacità critica del TS meridionale per il semplice fatto che opporsi o essere critico verso l'operato della classe politica può comportare il rischio di perdere ogni tipo di finanziamento. Non è infrequente, infatti, che i bandi per l'esternalizzazione dei servizi, o la valutazione dei progetti, siano pilotati per favorire alcune organizzazioni piuttosto che altre. Perfino una ipotetica vicinanza di una organizzazione ad uno schieramento politico può generare, da parte di una classe dirigente appartenente ad uno schieramento diverso, azioni di ostruzionismo. Ne consegue che difficilmente, e solo se supportato da una certa consapevolezza "politica" e dalle opportune risorse in termini di capitale sociale, il TS meridionale riesce a svolgere la funzione di "cane da guardia" (*watchdog*) a difesa dei diritti di cittadinanza. Molto spesso, piuttosto, il TS è "cane addomesticato", ammansito dalla dipendenza dal finanziatore pubblico.

*«Pochi scontri e molti silenzi, e tanti patteggiamenti, capito? Il punto è che lì generalmente il TS è tranquillo, lavora, no?» [Calabria 2]*

*«C'è sempre una cultura di clientelismo, c'è sempre pregnante da noi...cioè...è un fatto di preferenze. Io agevolo, oppure comunico con quella cooperativa perché quella cooperativa mi è più vicina, mi è più affine, questo è il rapporto che è stato fino ad adesso, augurando che cambi questa mentalità. Ci sono le*

*preferenze per quanto riguarda i rapporti, diciamo, interpersonali, con l'ente pubblico. Poi dipende molto dalle persone.» [Puglia 4]*

*«Si divide sull'appartenenze politiche, si accompagna all'amministratore di turno quando è amico, prende un po' le distanze dall'amministratore se non è così vicino politicamente, senza cogliere invece la necessità di assumere un ruolo di autonomia e comunque propositivo.» [Sicilia 4]*

La semplice dipendenza economica, tuttavia, potrebbe non giustificare necessariamente la perdita di una quota considerevole di autonomia da parte del TS meridionale, considerando che essa caratterizza tutto il TS italiano (ISTAT, 2005, 2006). Elementi aggiuntivi per interpretare tale situazione di sudditanza<sup>11</sup> sono, probabilmente, la tendenza delle organizzazioni ad interagire con le istituzioni attraverso il canale privilegiato della conoscenza personale al fine di ricavare un beneficio particolaristico per la propria organizzazione, da una parte, e la presenza di un numero imponente di organizzazioni di TS che non sono frutto di una morfogenesi del sociale (Donati, 2004) ma conseguenza della fame di lavoro che spinge ad un uso strumentale delle forme organizzative solidaristiche. Tale fenomeno, reso possibile anche da quelle che sono alcune ambiguità del sistema normativo, viene poi incentivato da una classe politica interessata ad instaurare relazioni di “mutuo adattamento” e talvolta, come nel caso della cooperazione sociale sarda, perfino dalle organizzazioni coordinamento territoriale e di rappresentanza. Sorge allora spontanea la domanda se i ritmi accelerati di crescita del TS nel mezzogiorno, rispetto ai trend del resto d'Italia, siano davvero riconducibili alla diffusione della cultura della solidarietà e della cittadinanza attiva e non piuttosto, come appare emergere dalle interviste, la conseguenza di una istituzionalizzazione delle forme organizzative della solidarietà (Marcello, 2008).

*«Non so...un gruppo del non profit ha il suo assessore e va a discutere con il suo assessore, con il suo amico e si cerca di determinare dei vantaggi per quel gruppo, no?, però facendo così chiaramente non si aiuta il TS dal punto di vista della identità, perché rimane sempre sfilacciato, sempre con il fiato corto, miope» [Calabria 1]*

*«...è stata da un lato la politica delle centrali ad incentivare la costruzione delle cooperative, perché un po' come le tessere dei partiti, più cooperative avevi più potevi affermarti in quel settore. Oggi per fortuna, già da qualche anno, c'è una controtendenza nel senso che non c'è più la corsa a far costruire le cooperative anche perché si sono resi conto che ci sono 600 cooperative, ci sono 377 comuni, abbiamo una media di quasi 2 cooperative per comune, siccome i comuni sono di 5 mila abitanti come media, dimmi insomma che mercato c'è» [Sardegna 2]*

#### **4. Riflessioni conclusive**

Le rappresentazioni degli intervistati, rilevate nel corso della ricerca, hanno descritto la persistenza di un modello di *policy making* accentrato, in cui lo spazio lasciato al TS per partecipare, suggerire, promuovere ecc. è minimo, per lo più rispondente ad esigenze di formalità e regolato da rapporti particolaristici tra classe politica dirigente e alcune organizzazioni di TS. Il quadro così emerso riguarda tanto il livello regionale che quello municipale, mentre le poche eccezioni esistenti derivano sostanzialmente dalla sensibilità di questo o quel politico nei confronti delle potenzialità del TS e/o dalla capacità di alcune singole organizzazioni di esercitare l'opportuna pressione politica facendo leva sulle risorse derivanti dal proprio radicamento (Ambrosini, 1999; Ambrosini, 2005) nonché sulla consapevolezza del significato “politico” della propria esistenza. Già in precedenza alcuni contributi in letteratura avevano messo in luce come nel Mezzogiorno le pratiche di *governance* facessero fatica ad emergere mantenendosi più diffusi il modello di mercato e quello del “mutuo adattamento” (Borzaga e Fazzi, 2005; Pavolini, 2003). In particolare, nel tentativo di comprendere in che modo la collocazione territoriale potesse incidere, Pavolini è arrivato a concludere che «le ragioni vanno ricercate da un lato nella minore capacità di aggregazione da parte

---

<sup>11</sup> È chiaro che questo discorso è una generalizzazione, tra l'altro frutto delle percezioni degli intervistati, e pertanto non tiene conto della presenza di eccezioni notevoli. È interessante tuttavia che i testimoni privilegiati descrivano in modo tanto marcato la situazione di scarsa autonomia posseduta in generale dal TS meridionale.

del mondo del terzo settore, dall'altro nelle tradizionali carenze della macchina burocratica, afflitta in genere da lacune per quanto concerne il personale impiegabile e la preparazione specifica dello stesso» (Pavolini, 2003: 387). Con tale osservazione Pavolini evidenzia la compartecipazione di diversi ordini di motivi, alcuni legati alle debolezze e criticità del TS mentre altri legati a fattori ambientali, proprio come la carenza di dirigenti con cognizioni specifiche e consolidate nel tempo nel campo delle politiche sociali.

Con questo contributo ci si è posto l'obiettivo di esaminare con più attenzione quegli elementi di contrasto all'emergere di pratiche di *governance* derivanti dalle criticità e dalle debolezze del TS. Nondimeno, nel tentativo di elaborare un'interpretazione che tenga conto della complessità del tema, è utile richiamare senza presunzione di esaustività non solo i fattori "ambientali" denunciati dagli intervistati ma anche altre caratteristiche del contesto italiano che possono aver influenzato la natura del rapporto tra Stato e TS e, conseguentemente, la diffusione di pratiche di *governance*. Iniziando da questi ultimi, due sono i fattori ambientali riguardanti il livello nazionale e altrettanti quelli concernenti il contesto meridionale.

- A livello nazionale si ritiene che intervengono significativamente:
  - La diffidenza verso i corpi intermedi intrinsecamente presente nei sistemi giuridici di *civil law* come quello italiano (Barbetta e Maggio, 2002). Tale diffidenza è stata inoltre acuita, durante tutta la fase storica di costituzione ed unificazione dello Stato italiano, dal conflitto Stato-Chiesa (Barbetta, 1993). L'impressione è che questi elementi, per quanto indirettamente, hanno acuito e reso più complesso l'instaurarsi di un rapporto sinergico tra Stato e TS;
  - Lo sviluppo del TS tra gli anni '80 e '90 e l'esternalizzazione dei servizi al privato sociale non è conseguenza di una strategia complessiva che riconosce al TS una funzione essenziale nel promuovere la coesione sociale, o piuttosto, che rielabora su basi diverse dal passato (caratterizzato da un rapporto simbiotico nonché di sudditanza del TS nei confronti dei partiti e dei sindacati) il rapporto tra istituzioni e TS (Pavolini, 2003). Ne è conseguenza il fatto che ancora oggi il TS italiano non è oggetto di un processo di *mainstreaming* simile a quello che, ad esempio, ha caratterizzato il contesto inglese (Kendall, 2009; Ranci, Pellegrino *et al.*, 2005).
- A livello del mezzogiorno, invece, appaiono importanti i seguenti aspetti:
  - Il peso giocato nelle regioni del mezzogiorno dalla presenza di processi di regolazione sociale<sup>12</sup> caratterizzati da una "manipolazione delle appartenenze" (Piselli, 1981), cioè dalla manipolazione delle relazioni di comunità per soddisfare fini personali (come nel caso delle relazioni di clientela), ha finito per orientare in senso strumentale e campanilistico i ruoli, le istituzioni e le relazioni di comunità (Fantozzi, 1993);
  - La perpetuazione di politiche assistenziali per lo sviluppo del mezzogiorno ha determinato, data la debolezza del tessuto economico di tali contesti e una regolazione sociale del tipo sopra descritto, «l'effetto di plasmare un ambiente sociale sfavorevole allo sviluppo economico autonomo» (Trigilia, 1992) e, si potrebbe aggiungere, poco adatto allo sviluppo di una società civile autonoma.

Gli elementi di contesto rilevati direttamente dalla ricerca, raccontano inoltre di un mezzogiorno dove è presente la strumentalizzazione a fini clientelari delle forme giuridiche del TS da parte della classe dirigente, dove il TS è considerato un attore residuale di welfare, utile per risolvere situazioni

---

<sup>12</sup>Si intende con "regolazione sociale" la capacità delle élites politico-istituzionali di mediare il processo di cambiamento con le caratteristiche presenti nel territorio, di recepire le opportunità di cambiamento incanalandole nel giusto modo, di integrare correttamente cultura e struttura in modo da «[...]assorbire i cambiamenti che vanno oltre le originarie premesse istituzionali.» (Eisenstadt, 1974).

spinose che potrebbero indebolire la legittimazione e il consenso nelle istituzioni, ma è anche avvertito come una minaccia capace di interferire nei giochi di potere che si attivano in seno ai processi di governo del territorio. Ne consegue che il ruolo dei soggetti di TS nei tavoli decisionali è frequentemente quello di semplice firmatario. Corollario di questa impostazione nella produzione delle politiche pubbliche l'uso del TS come capro espiatorio di una classe politica giudicata dai testimoni privilegiati incapace (per "ignoranza" o per mancanza di volontà) di svolgere in modo significativamente efficace il proprio ufficio pubblico. Viene meno in modo evidente, allora, ogni perseguimento del principio di sussidiarietà per fare posto a pratiche di delega deresponsabilizzanti da parte di chi ha l'autorità e i mezzi per governare ma sceglie di lasciare alla società civile il compito di rabberciare i vuoti lasciati dalla propria assenza di intervento. Infine, non è superfluo evidenziare che la visione critica degli intervistati interviene a svelare oltre lo scarso riconoscimento che la classe dirigente attribuisce al TS anche la presenza di una sfiducia diffusa nel TS nei confronti delle istituzioni.

Per quanto concerne invece le criticità interne al TS, gli elementi più rilevanti nello sfavorire sembrano essenzialmente tre:

- La scarsa attenzione del TS alla cura della propria matrice culturale e del senso politico del proprio agire. Le opportunità di sviluppo e di crescita legate alla progressiva de-pubblicizzazione dei servizi se da una parte ha reso possibile la crescita dimensionale e la strutturazione di molte organizzazioni di TS sembra aver diffuso, al contempo, la cultura della gestione manageriale in seno alle stesse, ibridandone gli schemi valoriali originari fondati sulla matrice del dono e della solidarietà. Si ripropone così il paradosso del TS espresso da Donati (Donati, 1996: 36-37);
- La frammentazione del TS, accentuata da un quadro normativo a compartimenti stagni. La frammentazione, unita all'autoreferenzialità conseguente dalla criticità sopra commentata, rende difficile la costruzione di reti e di organismi di rappresentanza capaci di creare una visione comune da presentare all'attore pubblico come alternativa su cui fondare il confronto e la discussione sui temi rilevanti del governo del territorio. Ciò rende il TS un attore poco credibile agli occhi delle istituzioni e giustifica la sua esclusione dai tavoli decisionali;
- L'esistenza di una quota consistente del TS affetto da un "peccato originario" che lo porta a non avere *ab origine* alcun elemento di radicamento, di condivisione di progettualità e sensibilità verso un obiettivo comune di solidarietà e verso una visione politica dell'agire. Il riferimento è a quelle organizzazioni che nascono sfruttando le forme giuridiche del TS per perseguire interessi meramente economici (bypassando così alcuni oneri di impresa) assecondando, non di rado, dinamiche clientelari. Questo fenomeno, oltre ad appannare la credibilità del TS a livello sociale, rafforza ed alimenta la cultura del clientelismo, semplifica l'instaurarsi di relazioni di sudditanza verso le istituzioni, e infine rende meno coeso il TS stesso.

Il TS meridionale, così come appare nelle interviste, sembra essere in conclusione un fenomeno pieno di contraddizioni, capace di dare vita ad esperienze importanti di intervento sul sociale o di animazione del territorio capaci di svolgere una funzione "istituente", ma anche attore di relazioni clientelari, esempio di utilizzo strumentale della leggi a fini privati. Gli elementi evidenziati concorrono a sottolineare le debolezze del TS nel mezzogiorno, a dare una lettura della sua crescita numerica che renda conto delle sue ambiguità interne e del suo essere influenzato dalle pratiche e dalla cultura del contesto sociale da cui nasce. Prendere atto di ciò, e rifiutare ogni rappresentazione che guarda al TS come panacea per tutti i mali della società (Ambrosini, 2005), è funzionale alla necessaria presa di consapevolezza che il TS, per ambire a diventare attore significativo di *policy*, deve innanzitutto tener conto dei propri difetti, dei propri limiti e degli effetti che, inevitabilmente, si riversano su di esso a seguito della interazione con una società estremamente complessa e piena essa stessa di contraddizioni. Pur riconoscendo dal punto di vista teorico il plusvalore del TS

rispetto allo Stato e al Mercato nel rispondere all'emergere dei bisogni post-moderni (Inglehart, 1997) e alla capacità di promuovere l'esigibilità e la "sostanzialità" dei diritti di cittadinanza, è importante non cadere nella tentazione di mitizzare un attore sociale che non è immune a quelli che sono i vizi che caratterizzano la società in cui opera. La sfida che si trova ad affrontare il TS nel mezzogiorno, per contrastare l'avanzare di una condizione "anomica" che l'esternalizzazione dei servizi di welfare ha favorito (Colozzi, 2002) e dunque per essere protagonista dello sviluppo di questo territorio, richiama l'attenzione sulla sfera dei valori, delle motivazioni, del senso che orienta l'agire solidaristico. È auspicabile da questo punto di vista che il TS, forse troppo attento a ciò che fa (il servizio) che non al come e al perché lo fa (il senso politico), riesca a dedicare energia alla rivalutazione di quel nucleo normativo e di quei processi relazionali che ne sono elemento caratterizzante, anche attraverso percorsi condivisi che contribuiscano a ridurre la frammentazione e l'autoreferenzialità interna.

### Bibliografia

- AMBROSINI M. (1999), Il terzo settore come fenomeno sociale: radicamento nella società e funzionamento organizzativo, in Ambrosini (a cura di), "Tra altruismo e professionalità", Franco Angeli, Milano.
- AMBROSINI M. (2005), Scelte solidali, Il Mulino, Bologna.
- ANHEIER H. K. (2005), Nonprofit Organizations: theory, management, policy, Routledge, London.
- ASCOLI U. (1999), Il welfare futuro, Carocci, Roma. Citato in: a cura di Ugo Ascoli.
- BARBETTA G. P. (1993), Defining the nonprofit sector: Italy, "Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project", **8**.
- BARBETTA G. P. e MAGGIO F. (2002), Nonprofit, Il Mulino, Bologna.
- BASSI A. (2000), Dono e fiducia. Le forme della solidarietà nelle società complesse, Edizioni Lavoro, Roma.
- BORZAGA C. e FAZZI L. (2005), Il ruolo del Terzo Settore, in Gori (a cura di), "La riforma dei servizi sociali in Italia", Carocci, Roma.
- COLOZZI I. (2002), La difficile crescita di una nuova cultura del civile, in Donati e Colozzi (a cura di), "La cultura civile in Italia: tra Stato, mercato e privato sociale", Il Mulino, Bologna.
- DONATI P. (1996), Che cosa è il terzo settore: cultura, normatività, organizzazione, ruolo societario, in Donati (a cura di), "Sociologia del terzo settore", Carocci, Roma.
- DONATI P. (2001), La qualità civile del sociale, in Donati e Colozzi (a cura di), "Generare il civile: nuove esperienze nella società italiana", Il Mulino, Bologna.
- DONATI P. (2004), Esplorare una galassia: il privato sociale come fenomeno emergente, in Donati e Colozzi (a cura di), "Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi", Il Mulino, Bologna.
- DONATI P. e COLOZZI I. (2004), Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi, Il Mulino, Bologna.
- EISENSTADT S. N. (1974), Mutamento sociale e tradizione nei processi innovativi, Liguori, Napoli.
- FANTOZZI P. (1993), Politica, clientela e regolazione sociale. Il Mezzogiorno nella questione politica italiana, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- FANTOZZI P. (1998), Il Mezzogiorno alla ricerca di una autonomia, "Il Mulino", **4**: 711-722.
- FORMEZ (2005), La governance locale. Linee guida per i Comuni, Formez, Roma.
- INGLEHART R. (1997), Modernization and Postmodernization, Princeton University Press, Princeton.

- ISTAT (2005), Le organizzazioni di volontariato in Italia, "Informazioni", **27**.
- ISTAT (2006), Le cooperative sociali in Italia, "Argomenti", **30**.
- KENDALL J. (2009), The UK: ingredient in a hyperactive horizontal policy environment, in Kendall (a cura di), "Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organized Civil Society", Edward Elgar Publishing, Northampton, MA
- LATTARULO A. (2010), Schede sul recepimento regionale delle leggi di settore, in Cotturri; Fantozzi; Giunta; Marino, e Musella (a cura, Carocci, Roma).
- LICURSI S. e MARCELLO G. (2008), Uno sguardo sul volontariato salernitano: dati e rappresentazioni, in Licursi e Marcello (a cura di), "La Traccia. Riflessioni sul volontariato nella provincia di Salerno", Edizioni Cooperativa Sociale Nuova Frontiera, Salerno.
- MAGATTI M. (2005), Il potere istituyente della società civile, Laterza, Bari.
- MARCELLO G. (2008), Il ruolo del volontariato e delle altre organizzazioni solidaristiche nel sistema di welfare italiano, in Licursi e Marcello (a cura di), "La Traccia. Riflessioni sul volontariato nella provincia di Salerno", Edizioni Cooperativa Sociale Nuova Frontiera, Salerno.
- MAYNTZ R. (1999), La teoria della governance: sfide e prospettive, "Rivista italiana di scienza politica", **XXIX** (1): 3-21.
- MIRABILE M. L. e SGRITTA G. B. (1999), Trasformazioni socio-demografiche e cambiamenti strutturali: la dimensione della solidarietà, in Ascoli (a cura di), "Il welfare futuro", Carocci, Roma.
- NEGRI N. (1990), Saggi sull'esclusione sociale. Povertà, malattie, cattivi lavori e questione etnica., Il Segnalibro., Torino.
- NICOLETTA V. e TAGARELLI M. (2010), Il Terzo settore meridionale. Le percezioni dei protagonisti, in Fantozzi e Musella (a cura di), "Occhi nuovi da Sud. Analisi quantitative e qualitative del Terzo Settore nel Mezzogiorno", Carocci, Roma.
- PACI M. (2005), Nuovi lavori nuovo welfare, Il Mulino, Bologna.
- PAVOLINI E. (2003), Le nuove politiche sociali, Il Mulino, Bologna.
- PFEFFER J. E. e SALANCIK G. (1978), The external control of organization, Harper and Row, New York.
- PIATTONI S. (2005), La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative, "Rivista italiana di scienza politica", **XXXV** (3): 417-445.
- PISELLI F. (1981), Parentela ed emigrazione, Einaudi, Torino.
- POWELL W. W. e FRIEDKIN R. (1987), Organizational change in nonprofit organizations, in Powell (a cura di), "The nonprofit sector", Yale University Press, London.
- RANCI C. (1999), Oltre il welfare state, Il Mulino, Bologna.
- RANCI C. (2004), Politica sociale. bisogni sociali e politiche di welfare., Il Mulino, Bologna.
- RANCI C.; DE AMBROGIO U. e PASQUINELLI S. (1991), Identità e servizio. Il volontariato nella crisi del welfare, Il Mulino, Bologna. Citato in: Costanzo Ranci , Ugo De Ambrogio , Sergio Pasquinelli.
- RANCI C.; PELLEGRINO M. e PAVOLINI E. (2005), The third sector and the policy process in Italy: Between mutual accommodation and new forms of partnership, "Third Sector European Policy Working Papers", **4**.
- REIN M. (1975), Social planning: The search for legitimacy, in Kramer e Specht (a cura di), "Readings in community organization practice", Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- SALAMON L. M.; HEMS L. C. e CHINNOCK K. (2000), The Nonprofit Sector: For What and for Whom?, "Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project", **37**.
- SEIBEL W. (1990), Organizational Behavior and Organizational Function: Toward a Micro-Macro Theory of the Third Sector, in Anheier e Seibel (a cura di), "The Third Sector: Comparative studies of Nonprofit Organizations", Walter de Gruyter, New York.

SEN A. K. (2000), *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna.

TAGARELLI M. (2008), *Equilibrio dimensionale nel terzo settore: Riflessioni teoriche e proposta di un framework analitico*, "Voci di Strada", **XX** (3): 7-68.

TRIGILIA C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

ZAMAGNI S. (2006), *L'identità organizzativa del non profit: verso una governance civile*, Intervento presentato a "Giornate di Bertinoro 2006. Le identità del Terzo Settore: nuovi scenari di sviluppo e partecipazione", 13-14 Ottobre 2006.