

La cittadinanza sociale, tra territorializzazione e contrattualizzazione

Vando Borghi

I temi della contrattualizzazione territorializzata non sono ancora così chiaramente messi a fuoco da chi pure si occupa di trasformazioni dei sistemi di welfare piuttosto che di politiche pubbliche e così via, proprio perché stanno al crocevia di ambiti disciplinari che spesso tendono a rivolgersi al proprio interno più che a ragionare su ciò che sta ai loro confini; come sappiamo, *ciò che di nuovo si produce nella conoscenza solitamente si produce proprio ai confini dei territori consolidati.*

Sono diversi i processi che effettivamente vengono chiamati in causa nel momento in cui parliamo di territorializzazione del welfare e contrattualizzazione. Esistono un paio di tendenze di fondo – secondo me particolarmente rilevanti – che qualificano questo tema. La prima: i processi di riallocazione del baricentro del processo decisionale non sono banalmente identificabili in termini di spostamento da un centro a una periferia, comunque si voglia definire quest'ultima (regionale, municipale); sono bensì qualcosa di più complicato, nel senso che questa tensione (tra centro e periferia) è costituita da un movimento che è continuo, non è dato una volta per tutte, in una direzione o nell'altra. *Centralizzazione o localizzazione*, di volta in volta, vogliono dire cose diverse, secondo anche le logiche da cui tali movimenti sono condizionati.

Provo a fare un esempio concreto di ciò che intendo: ieri, girando in bicicletta per la mia città, ho visto il manifesto di un convegno che credo si tenga in questi giorni a Reggio Emilia, promosso dalla Confindustria locale, che si intitola *Il paesaggio come capitale*. Una tale impostazione di un tema in cui

* Vando Borghi è docente di Sociologia dello sviluppo e di Sociologia dell'organizzazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna; coordinatore scientifico dell'Ires Emilia Romagna.

Il testo consiste nella trascrizione, rivista dall'autore, dell'intervento al seminario *Contrattare la cittadinanza sociale. Attori, dilemmi e strategie nella territorializzazione delle politiche*, organizzato dall'Ires Emilia Romagna.

la dimensione locale svolge un ruolo cruciale (cioè quello dell'ambiente, della qualità paesaggistica ecc.) ci da bene l'idea di cosa voglia dire il confronto tra concezioni diverse della crescente localizzazione delle politiche. Perché un conto è ragionare di trasformazioni ambientali e quindi di paesaggio, definendo quest'ultimo come «capitale», dunque impostando l'interpretazione delle trasformazioni del territorio locale a partire da questo tipo di prospettiva, enfatizzando alcune priorità su altre (come la valorizzazione, la commercializzazione, l'appropriabilità). Altra cosa, invece, è partire da una definizione del paesaggio, ad esempio come bene comune. Le azioni che ne discendono in termini di politiche, e di priorità e obiettivi di queste politiche, è molto diverso.

In realtà, quindi, localizzazione può voler dire cose diverse secondo il significato che gli attribuiamo; di conseguenza, la ridislocazione lungo l'asse *centralizzazione-localizzazione* può assumere configurazioni differenti.

A questo tipo di processo se ne sovrappone un altro, che ha invece a che fare con le logiche organizzative e le culture istituzionali, e con i modelli del processo decisionale cui tali logiche e culture danno forma. Assai schematicamente: è uno scenario che si delinea tra una polarità rappresentata dall'idea che a decidere è bene siano alcuni pochi esperti o alcuni pochi decisori specializzati e invece, al polo opposto, prospettive e sperimentazioni sempre più significative che insistono sulla necessità di puntare a un'apertura partecipativa, inclusiva, relativamente al processo di formazione delle decisioni collettivamente vincolanti. Naturalmente, in questo caso come nell'altro, noi non troviamo mai nella realtà sociale queste polarità in forma pura, mentre troviamo combinazioni, stratificazioni di significati differenti, per cui – lo accennerò successivamente – questo tema della partecipazione, questa parola chiave, è in realtà un termine «ombrello» per azioni e progetti che vanno anche in direzioni diverse.

All'orizzonte si delineano quindi *alcune tensioni*, che le trasformazioni delle politiche di cui stiamo parlando mettono appunto a fuoco. Da una parte, quella tra *decentralizzazione e sussidiarietà* – vale a dire di avvicinamento del processo decisionale agli stessi destinatari delle politiche – che questo tipo di trasformazione delle politiche dischiude; dall'altra, un processo crescente di *delocalizzazione della politica* che si va configurando in modo evidente sotto forma di ciò che qualcuno ha definito «potere privato». Con questo ultimo concetto ci si riferisce al fatto che decisioni significative per i destini collettivi sempre più spesso si prendano in spazi e contesti esterni alla sfera pubbli-

ca, ai luoghi deputati alla decisione politica; un fenomeno, questo, che possiamo rinvenire tanto su scala planetaria, al crocevia dei grandi flussi delle organizzazioni finanziarie, degli organismi sopranazionali e all'interno di ristrette élite, quanto nei contesti locali in cui ciascuno di noi vive e opera. Questo processo di conferimento di potere su scala decentrata e, allo stesso tempo, di concentrazione delle decisioni sulle questioni importanti all'interno di cerchie ristrette e poco visibili, è una tensione presente, di cui occorre tenere conto. Il rischio evidente, infatti, è che dalla periferia ci si limiti ad avvallare o a gestire marginalmente processi la cui direzione di fondo è stata già ampiamente stabilita altrove.

Una seconda linea di tensione è quella tra *territorializzazione e frammentazione della cittadinanza*. Questo tema della territorializzazione e della localizzazione delle politiche è molto importante poiché – come ho già sottolineato – consente un avvicinamento dei cittadini alla *governance* delle problematiche della vita quotidiana di cui fanno essi stessi esperienza; tuttavia, questo stesso processo di delega ai terminali territoriali di decisioni su aspetti rilevanti della qualità della vita degli individui e delle famiglie apre a pericoli già presenti, soprattutto in un paese come il nostro, di crescente frammentazione della cittadinanza. Pericoli che si traducono, nella realtà, nel fatto che i diritti sociali che i cittadini possono esigere ed esercitare cambino secondo il luogo dove si è nati o dove si vive (a Napoli piuttosto che a Milano, a Messina piuttosto che a Bologna), in base a una geografia della cittadinanza che non è solo incentrata sulla distinzione Nord-Sud ma anche, secondo i diritti cui ci riferiamo, su altre dicotomie territoriali.

Una terza linea di tensione, anche questa già evidente, non inscritta in un possibile orizzonte futuro ma già parte della nostra vita quotidiana, è quella tra *inclusività e qualità della partecipazione*. Abbiamo parlato di trasformazioni delle politiche che vanno nella direzione di insistere sulla rilevanza dell'apertura a forme di razionalità, priorità, sensibilità, punti di vista che finora stavano fuori dalla negoziazione delle politiche. Questo è senza dubbio un fatto positivo. D'altro canto, però, è bene non allentare l'attenzione ed essere esigenti nella nostra riflessione sulla qualità di questa partecipazione. Più precisamente – e questo vale, in generale, per tutte le sperimentazioni di forme partecipative nell'innovazione della pubblica amministrazione – occorre cioè interrogarsi e continuare a riflettere in modo non accomodante sul fatto che questa trasformazione delle politiche in senso partecipativo ha un senso se davvero apre alla partecipazione dei soggetti più de-

boli della società; altrimenti non facciamo altro che moltiplicare i luoghi e gli spazi di deliberazione per soggetti che hanno già accesso in altri contesti alla discussione della sfera pubblica. Gli esempi possono essere tanti e la debolezza dei soggetti varia secondo i contesti e i luoghi. La figura del migrante rappresenta naturalmente il paradigma del problema cui mi riferisco, ma anche altri soggetti – le donne, i giovani – fanno sovente esperienza di esclusione o marginalizzazione dai luoghi del processo decisionale su questioni di rilevanza collettiva.

Avvicinandomi alla conclusione, vorrei indicare alcuni interrogativi utili riguardo le trasformazioni della cittadinanza sociale a seguito dei processi appena richiamati. Tre nodi, credo, vadano enfatizzati. In primo luogo, in termini molto generali, vale la pena chiedersi, ciascuno a partire dai propri punti di osservazione, quale valutazione è possibile dare di questa trasformazione e dei modelli che la ispirano. Sono all'opera, infatti, due paradigmi societari molto ben delineati e chiaramente esemplificati: da un lato, quella che in ambito anglosassone è stata definita la *ownership society*, la società della proprietà, sostanzialmente basata sull'idea che l'importante è ridare le risorse in mano ai singoli cittadini e fare in modo che ciascuno possa costruire il proprio «patrimonio» di beni e servizi, decidendo come meglio preferisce le forme e le modalità concrete di cittadinanza sociale cui accedere. Dall'altro, un modello che invece punta a potenziare la partecipazione dei soggetti perché ci sia una cittadinanza sociale la più ampia possibile, in cui i soggetti siano realmente valicati come interlocutori attivi nelle azioni di potenziamento ed esercizio delle loro capacità. A partire dall'ovvia constatazione, del resto già fatta, che realizzazioni pure di questi modelli non esistono, ma che ciò di cui facciamo esperienza è sempre una combinazione spuria di queste linee progettuali, che pure incidono e influenzano i processi reali, allora possiamo chiederci, pure in un contesto sempre pieno di contraddizioni come quello italiano: dove stiamo andando? quale modello risulta, nelle cose, preminente?

Una seconda domanda è relativa al tema della partecipazione: questo tema, che negli ultimi anni si è imposto come un terreno cruciale delle trasformazioni politiche e sociali, rischia di subire una distorsione, da un lato, sotto forma di ciò che da più parti è stata definita come una «tirannia della partecipazione», per cui ciò che dovrebbe costituire un presupposto metodologico del normale rapporto tra cittadini e istituzioni si ripresenta ai cittadini stessi come un'esigenza di prestazione cui sono sottoposti e che, multi-

plicata per i diversi ambiti in cui il contatto cittadini-istituzioni avviene e sommato a tutti gli altri insopprimibili doveri di lavoro e di consumo, diventa effettivamente insostenibile; dall'altro, questo invito alla partecipazione, anche per le stesse ragioni appena richiamate, tende a esaurirsi nella routine di una mera enunciazione rituale. Qui siamo di fronte al classico problema di non gettare il bambino con l'acqua sporca: se non riusciamo a dare in questi anni un'evidente testimonianza di come la partecipazione possa davvero tradursi in una vera redistribuzione del potere e in un effettivo ampliamento dei soggetti e dei criteri di razionalità pertinenti nei processi decisionali, sarà un obiettivo che non potremo riproporre successivamente, e per molti anni il tema della partecipazione sarà destinato a essere espunto dall'agenda politica.

La terza questione, su cui sarò estremamente breve, attiene alle modalità operative che si sedimentano nei contesti istituzionali attraversati dai processi richiamati. Si tratta, venendo in maniera più circoscritta alle tematiche della contrattualizzazione delle politiche, di capire quali possono essere degli equilibri, dei rapporti virtuosi tra esigenze di formalizzazione delle pratiche di contrattualizzazione, da una parte, e invece mantenimento di spazi di discrezionalità, necessari per non riprodurre su scala locale le forme tipiche della burocratizzazione di tipo centrale, dall'altra.

Infine, la questione del ruolo del sindacato. Queste trasformazioni chiamano il sindacato a una forte riflessione su se stesso, sul proprio ruolo. Una riflessione che esige di uscire da una ipostatizzazione di ruoli spesso più attribuiti che non reali; da un lato, il ruolo di difensore delle rivendicazioni dei lavoratori in senso stretto, con tutti i rischi del corporativismo, dall'altro, l'idea che va assicurato sempre e comunque il diritto del consumatore, a prescindere da ogni considerazione sugli effetti (sociali, ambientali, culturali) di determinati stili e scelte di consumo. Bisogna trovare un meccanismo che consenta di uscire, non solo al sindacato – in realtà è un problema che ha la società nel suo insieme – da logiche di contrapposizione tra gli spazi del lavoro, la vita delle persone nei luoghi del lavoro organizzato, il ruolo di queste stesse persone come cittadini e consumatori di beni e servizi.