Governance, «pubblico» e amministrazioni pubbliche: note dalle politiche sociali

Lavinia Bifulco

Il saggio affronta il tema del rapporto fra governance e «pubblico» nel campo delle politiche sociali appoggiandosi a una prospettiva incentrata sui processi del diventare pubblico. Da questa prospettiva, la governance può comportare sia lo sviluppo della dimensione pubblica delle politiche sociali sia la sua erosione. Il primo paragrafo delinea le coordinate essenziali degli approcci e degli strumenti di policy emergenti in Europa all'insegna del «welfare attivo» e mette in evidenza l'intreccio di problemi e possibilità che ne scaturisce rispetto alla costruzione di ciò che è «pubblico». L'osservazione delle linee di cambiamento intervenute di recente nel settore socio-assistenziale italiano, condotta nel paragrafo successivo, consente di fissare alcune condizioni di base perché i processi della governance si qualifichino come processi del diventare pubblico. Vengono poi discussi i campi dilemmatici aperti dalla governance, in particolare per quanto riguarda la partecipazione e la prossimità. Nelle conclusioni il saggio pone il problema di quali forme e logiche amministrative siano attrezzate a creare o ravvivare la dimensione pubblica delle politiche sociali.

1. Premessa

L'intreccio di tendenze e prospettive di cambiamento che interessano le politiche sociali odierne nella maggior parte dei paesi europei solleva molti quesiti rispetto al rapporto fra *governance* e «pubblico». Al cuore di questo intreccio troviamo una linea trasformativa che ha investito in modo specifico le amministrazioni pubbliche: il passaggio da un ruolo di comando e controllo, che implica anche la dominanza di un regime pubblico della fornitura di servizi e prestazioni, a un ruolo di *enabling,* che valorizza i potenziali sociali di azione e di auto-organizzazione e mira ad accrescerne le opportunità di esercizio; con due corollari di pari rilievo rispetto ai quesiti del pubblico nella *governance*. Il primo è che la definizione degli interessi generali non poggia più in

modo monolitico sul decisore pubblico. Perde perciò terreno quel modello della gerarchia nel cui ambito gli interessi generali vengono fissati e riconosciuti come tali sulla base dei riferimenti di legittimità (legale-razionale) propri dell'autorità pubblica. E matura l'esigenza di individuare nuovi dispositivi dell'azione pubblica in grado di sostenere il confronto fra una varietà di attori e la composizione dei relativi interessi, parziali e particolari, in finalità collettive. Il secondo riguarda in modo più diretto gli assetti della fornitura, i cui cambiamenti sono legati non solo e non tanto alla presenza che vi registrano organizzazioni pubbliche e organizzazioni private, quanto al quadro regolativo in cui si inscrivono le dinamiche del coordinamento e i criteri di allocazione delle risorse. Il punto è che la natura degli attori coinvolti non è un criterio adeguato a rendere conto del diverso grado di *publicness* di questi assetti. Può trattarsi, ad esempio, dell'adesione convinta delle amministrazioni pubbliche al modello del mercato e alle logiche «commerciali» proprie del settore privato (Crouch, Eder, Tambini, 2001). Ma può trattarsi anche dell'istituzione di *partnership* pubblico-privato di natura cooperativa e decisamente orientate al trattamento e alla produzione di beni collettivi.

I problemi che questo quadro solleva sono diversi. Nelle note che seguono ne affronterò uno spaccato assai circoscritto guardando alle politiche socio-assistenziali nel contesto italiano. Mi concentrerò, più precisamente, sulle direttrici di trasformazione che vi delinea la prospettiva della *governance* privilegiando come punto focale le ambivalenze che ne scaturiscono sul versante dell'azione pubblica. Data la complessità del tema, andrò alla ricerca più di domande che di risposte. Anche per questo, conviene che io precisi innanzitutto la base di partenza di questo contributo, richiamando i (pochi) punti fermi e le chiavi di lettura cui mi appoggerò.

Tra i punti di partenza che possiamo dare per acquisiti, c'è ovviamente il fatto che non funziona più l'equivalenza fra pubblico e statuale (de Leonardis, 1997; 1998). I tracciati lungo i quali questa equivalenza ha acquisito le caratteristiche e la forza di un assunto dato per scontato coincidono con lo sviluppo degli assetti istituzionali del *welfare* che hanno plasmato le società dell'Europa occidentale per una gran parte del secolo scorso. Il pilastro su cui poggia l'impalcatura di significati, valori, pratiche istituzionali e sociali, riferimenti normativi che fa coincidere pubblico con statuale è quella centralità dell'autorità statuale che, nel bene e nel male, ha contrassegnato l'evoluzione di

questi assetti[1]. Nel bene, questo pilastro ha consentito il dispiegarsi di processi fondamentali per l'organizzazione di un dominio pubblico nella vita sociale, oltre che in quella politico-amministrativa: l'istituzionalizzazione delle risorse e dei diritti per la partecipazione al «retaggio sociale» (Marshall, 1950) o per la «proprietà sociale» (Castel, 2004); la democratizzazione della politica e il rafforzamento della democrazia moderna (Crouch, 2001). Nel male, il noto corredo di opacità, paternalismo, particolarismi, risvolti omologanti e standardizzanti delle misure che ne hanno accompagnato l'esercizio, ha concorso, con altri fattori, a delegittimare questa autorità e a svalutare sia il concetto di pubblico sia i vocaboli per parlarne.

Do comunque per acquisite anche le vicende e le ragioni che, più in generale, hanno portato alla disarticolazione del rapporto fra pubblico e statuale, aprendo contemporaneamente la strada a un groviglio di trasformazioni dei significati e delle esperienze di ciò che è pubblico[2]. Mi soffermo invece un po' di più sulla prospettiva dalla quale sviluppperò l'osservazione di quanto, nel campo delle politiche sociali, costituisce il punto di approdo attuale di queste trasformazioni. Il suo nucleo essenziale è questo: lungi dal rimandare a realtà date, a delimitazioni a priori, a precondizioni delle azioni, «pubblico» identifica i processi attraverso i quali problemi, soggetti e contesti diventano pubblici. Impostata a partire dalla teoria classica, questa prospettiva porta in primo piano i processi di pubblicizzazione, così qualificati dai seguenti requisiti: la creazione di spazi di visibilità; l'attivazione di riferimenti a un orizzonte di generalità; la costituzione di un «in-comune»; l'*institution-building*[3]. Si tratta perciò di focalizzare: se e come prendono vita arene di discussione in cui si dispiegano la «molteplicità prospettica» (Arendt, 1958, p. 43)[4] e la pluralità dei vocabolari e delle posizioni

[1] Questa centralità, ovviamente, è da graduare e contestualizzare, nel tempo e nello spazio. Il caso italiano, ad esempio, ha risentito più di altri del peso di «blocchi di privato» (Paci, 1989).

[2] Questo non vuol dire che non ci sia bisogno di ripercorre la storia del *welfare* in questa prospettiva, al contrario: si veda il contributo di de Leonardis in questo numero.

[3] Per l'argomentazione di questa prospettiva, che qui sintetizzo molto velocemente, rimando a Bifulco e de Leonardis (2005).

[4] Secondo Hannah Arendt (1958, p. 43) la pluralità è condizione per vedere le cose in una varietà di aspetti e per riconoscervi ciò che è condivisibile, cioè «la realtà che scaturisce dalla somma totale degli aspetti offerti da un oggetto ad una moltitudine di spettatori».

attraverso cui si costituiscono contemporaneamente i problemi e i pubblici che li affrontano e li rielaborano (Dewey, 1927); se e come le istanze particolari che si confrontano in queste arene attivano un quadro di riferimenti che ne consente la «risalita in generalità», rendendole accessibili al giudizio altrui e accettabili come legittimi (Boltanski, Thévenot, 1991; Cefaï, 2002); se e come emergono per questa via beni comuni e interessi condivisi; quali dispositivi istituzionali intervengono a sostegno di questi processi in qualità di «terzi» che regolano i confronti fra gli attori e mediano la composizione della loro pluralità in qualcosa di comune riconoscibile come tale.
Un ultimo punto fermo. Il campo di osservazione in questione è delimitato da temi a elevata densità normativa, non sempre riconosciuta come tale. Le politiche sociali sono intrise di opzioni di valore (de Leonardis, 2002; García, 2005; Palier, Surel, 2005). La *governance* tende a imporsi nel discorso corrente come una soluzione buona per definizione (Le Galès, 2002). Sul piano analitico questo crea un problema. Anche pubblico, ovviamente, è una nozione carica di implicazioni normative, a cominciare dai motivi che spingono a occuparsene e preoccuparsene. Non so bene quanto riuscirò a sorvegliare il rapporto con queste implicazioni. So però che il riferimento a questa nozione ha quanto meno il merito di rendere manifesto il fatto che nelle politiche sociali, e nei cambiamenti che le interessano, sono in gioco scelte e questioni che attengono alle possibilità, oltre che alla qualità, di un mondo in comune (Arendt, 1958).

2. Processi

Comincio con il registrare che un tratto comune agli approcci e agli strumenti di *policy* prevalenti nell'attuale stagione della *governance* in molti paesi europei è l'accento che essi pongono sulla dimensione processuale dell'azione pubblica (Lascoumes, Le Galès, 2004). Il ricorso insistito a politiche costitutive (Lowi, 1972), cioè a politiche volte a «costruire regole riguardo alle regole» (Duran, Thoenig, 1996, p. 601), rivela l'importanza cruciale che i processi di negoziazione rivestono nel *policy-making* (de Maillard, 2000). Il fiorire di dispositivi partecipati o partecipativi fa leva in diverso modo sulla mobilizzazione di cittadini e comunità locali. L'adesione crescente in questo ambito a logiche deliberative testimonia la fiducia che si ripone sulla possibilità di costruire *in itinere* intese cooperative, basate su forme dialo-

giche di razionalità. La spinta all'integrazione – fra politiche, fra attori e fra materie – richiede di investire sulla costruzione di cornici regolative, normative e cognitive per il coordinamento (Donolo, 2002; 2005a). La tendenza alla localizzazione trae impulso dall'esigenza di individuare una scala di azione e di governo in grado di facilitare l'innesco e lo sviluppo di questi processi nel loro insieme. Pur nelle sue oramai conclamate ambiguità, la stessa nozione di *governance* identifica al fondo uno spostamento dei riferimenti dell'azione pubblica dalle strutture per il governo ai processi del governare. In ogni caso, come già accennavo, il ridimensionamento del modello a dominanza pubblico-statuale fa spazio ai potenziali di azione di una varietà di soggetti e organizzazioni, e ai conflitti, agli aggiustamenti e agli accordi in cui questi potenziali sono suscettibili di esprimersi.

Può servire un elenco più dettagliato degli ingredienti che rientrano in questa prospettiva processuale: razionalità plurali che si confrontano fra loro; logiche dell'incentivazione all'auto-organizzazione; interessi che si definiscono e ridefiniscono contestualmente; nuove regolazioni che costituiscono l'effetto emergente di interdipendenze multiple; e poi, i flussi che si dispiegano nelle trame reticolari e policentriche della *governance*. L'elenco non è esaustivo, ma già così ce n'è abbastanza.

Ovviamente, è sempre bene distinguere (analiticamente) fra le retoriche e le pratiche, fra gli approcci emergenti e le loro realizzazioni, e considerare quanto di poco processuale incontrano e contribuiscono a produrre le configurazioni concrete della *governance:* interessi e posizioni precostituite; riferimenti regolativi, normativi e cognitivi istituzionalizzati; catene gerarchiche; differenziali di poteri e di accesso alle opportunità; apparati organizzativi, pubblici e privati, conservativi e auto-riproduttivi. Ma non mancano i motivi per concordare con chi sostiene che, oggi sicuramente più di prima, le politiche sono flussi continui di azione, non fosse altro perché è cresciuta l'interdipendenza fra attori, fra settori, fra il livello centrale e quello locale, e fra le fasi delle decisioni, dell'implementazione e della valutazione (Demortain, 2004, p. 978; Fedele, 2002).

Per quanto si siano avviate in questa direzione al traino di altri settori di *policy*, da questo punto di vista più maturi, le politiche sociali possono attualmente vantarvi una spiccata centralità. Si pensi all'attivazione e al rilievo che questa idea ha assunto nelle direttrici e nelle dinamiche di trasformazione dei sistemi europei di protezione sociale. La prospettiva del «*welfare* attivo», per quanto ambigua, e perciò applicabile a situazioni anche molto diverse fra loro, condensa e fissa con indubbia

potenza evocativa due assi convergenti di cambiamento dell'azione pubblica nelle politiche sociali, entrambi di segno processuale: la promozione dell'*agency* dei destinatari; il riconoscimento delle capacità auto-organizzative di cittadini e comunità locali. Si innesta sul primo asse la tendenza all'individualizzazione di misure, servizi e interventi (Borghi, van Berkel, 2005), nelle sue molteplici versioni e complicazioni. L'istituzione di assetti misti della fornitura e l'apertura delle arene decisionali alle cosiddette formazioni sociali, soprattutto al livello municipale, costituiscono le articolazioni principali del secondo (Paci, 2005).

Questo quadro può essere letto da diverse angolazioni. A me interessa evidenziare l'intreccio fra problemi e opportunità che scandisce, e rende difficilmente decifrabile, il passaggio da una dimensione pubblica fondata sull'autorità pubblico-statuale – e sulla dominanza delle strutture e degli apparati nei quali questa autorità si è storicamente reificata – a una dimensione pubblica ancorata a processi. Come risulta dall'osservazione delle sue realizzazioni, la *governance* può comportare sia i processi che concorrono ad alimentare e intensificare il pubblico, sia i processi della sua erosione.

Vediamo di precisare e articolare questa chiave di lettura, andando con ordine.

Primo: le vie lungo le quali le politiche sociali tendono a delinearsi come interazioni, flussi, processi sono intrecciate a quelle che vi rendono acuta e manifesta l'incertezza del pubblico. È incerto ciò che qualifica come pubblici gli assetti decisionali e regolativi della *governance*, gli attori e le organizzazioni che vi agiscono, le materie, i problemi e gli interessi che vi vengono elaborati e trattati. Questa incertezza ha risvolti diversi. Per cominciare, è evidente che pubblico e privato non sono due sfere o domini d'azione spazialmente fissati e chiaramente distinti fra loro[5]. In quanto sottoposte a regolazione politica, «tutte le organizzazioni sono pubbliche» (Bozeman, 1987), almeno potenzialmente. L'emergenza di forme e logiche della regolazione basate sull'associazione e sulla concertazione organizzativa è alla base della diffusione di «governi privati», in cui la co-regolazione fra attori pubblici e attori privati è, a certe condizioni, fonte di ordine sociale (Streeck,

[5] Nella sua riflessione critica sul concetto di sfera pubblica elaborato da Jürgen Habermas, Nancy Fraser (1997) osserva che pubblico e privato costituiscono «classificazioni culturali ed etichette retoriche. Nel discorso politico, sono termini potenti che possono essere dispiegati per delegittimare alcuni interessi e punti di vista, e valorizzarne altri» (p. 88).

Schmitter, 1985). D'altro canto, nella «*governance* disorganizzata» (Newman, 2005) le responsabilità possono essere oscure, perciò può non essere chiaro chi rende conto a chi e di cosa. Ancora, la legittimità delle decisioni assunte da un'istituzione pubblica può essere contestata in nome del diverso interesse condiviso in cui si riconoscono le persone e le collettività sulle quali ricadono le conseguenze di queste decisioni.
Secondo: passata al vaglio dei requisiti del diventare pubblico, la *governance* viene in luce come una congerie di fenomeni assai difformi. Vi ritroviamo, infatti, sperimentazioni e pratiche delle decisioni a base consensuale che, avvalendosi di forme di legittimazione democratica dal basso, rivitalizzano le pratiche sociali e politiche del vivere insieme. Ma anche assetti e dinamiche di confronto che perpetuano o irrobustiscono il peso di interessi particolari, non sottoposti ai vincoli della mediazione istituzionale (pubblica) richiesti dal sistema della rappresentanza democratica. Ancora: riorganizzazioni dei sistemi organizzativi pubblici intraprese all'insegna dell'accessibilità e dell'ascolto, che istituiscono o alimentano modalità condivise della progettazione e della realizzazione delle attività amministrative, istituendo e alimentando arene pubbliche che mettono in scena una pluralità di punti di vista e di vocabolari e provano a comporla in questioni di rilevanza generale. Ma anche opacità, porte chiuse, retroscena inaccessibili, e arene che incanalano questa stessa pluralità lungo la strada dei rapporti e delle prove di forza, contraddistinta dalla debolezza delle istanze di mediazione e dei riferimenti di legittimità, riconosciuti come tali, e dallo spazio soverchiante dell'arbitrio.
Per di più, le situazioni non sono univoche. Non c'è dubbio che le formule regolative e organizzative delle politiche sociali più decisamente *pro-market* sollevino molti quesiti rispetto al loro grado di *publicness* (Haque, 2001) e alle loro ripercussioni sul processo democratico (Box e al., 2001). Nonostante ciò, va riconosciuto alla commercializzazione il merito di aver veicolato, attraverso il criterio dell'*accountability*, logiche di verificabilità e comunicabilità/discutibilità dei risultati suscettibili di favorire lo sviluppo delle capacità amministrative di programmazione e il miglioramento della qualità dei servizi[6]. Da parte

[6] Il che non significa che non vi siano aspetti critici. Il presupposto della verificabilità può funzionare come un potente fattore di distorsione e di selezione apriori del campo della responsabilità amministrativa. Quest'ultimo, infatti, tende a essere circoscritto a quanto può essere quantificato senza troppi problemi in termini di *output* e di costi sostenuti (Freedland, 2001).

loro, le opzioni di stampo partecipato o partecipativo che valorizzano il coinvolgimento dei cittadini negli interventi e nelle scelte che li riguardano promettono di rinvigorire sia la coesione sociale, sia la vita pubblica democratica (Kathi, Cooper, 2005) ma possono mettere nell'ombra situazioni di diseguale accesso alla *voice* e agli spazi della sua espressione, o l'esistenza di visioni conflittuali rispetto a cosa possa essere riconosciuto come problema collettivo, prima ancora che rispetto alle sue soluzioni (Fraser, 1997).
Che dire poi della costellazione di significati e direzioni d'azione condensata nel riferimento insistito al livello locale delle politiche. Da questo riferimento traggono linfa sia discorsi e processi di delegittimazione dell'orizzonte di generalità storicamente identificato dallo spazio statuale-nazionale, sia fenomeni adattivi di ricentraggio della società a scala locale che lasciano intravedere nuovi punti di equilibrio nel rapporto fra auto-organizzazione sociale e regolazione politico-statuale (Bagnasco, 2003).

3. Possibilità

La ricerca teorica ed empirica ci aiuta a individuare alcune condizioni di base perché i processi della *governance* nelle politiche sociali coincidano con processi, istituzionali e sociali, di pubblicizzazione. Una prima condizione essenziale è che utenti e cittadini siano riconosciuti come attori, con libertà di agire e di scegliere per sviluppare e realizzare il proprio progetto di vita, e capacità di *voice* per contribuire alle decisioni che li riguardano[7]. Abbiamo diversi modi per definire una prospettiva che risponda a questa condizione: possiamo parlare di qualità sociale (de Leonardis, 1998); di *welfare* locale orientato all'*empowerment* (Paci, 2005); di «*situated State*» (Storper e Salais, 1997 e «*capability State*» (Dean e al., 2005); di modello deliberativo di istituzionalizzazione (Borghi, *infra*). Al di là delle loro differenti impostazioni e articolazioni, il nocciolo comune rimane questo: occorrono non solo diritti, ma anche contesti e dispositivi istituzionali che convertano i diritti in ca-

[7] Oltre che all'approccio delle capacità di Amartya Sen, faccio qui riferimento alle elaborazioni che di questo stesso approccio vengono proposte dal gruppo di ricerca coordinato da Robert Salais nell'ambito del programma europeo Eurocap-Capright (http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/index.html). Si veda in proposito il saggio di Jean-Michel Bonvin in questo numero.

pacità; e occorrono strutture di opportunità che facilitino la *voice* e coltivino l'apprendimento e l'interesse a partecipare. In entrambi i casi, il ruolo svolto dalle amministrazioni pubbliche si presenta come un fattore decisivo della costruzione di ciò che è pubblico. È questa dunque una seconda condizione essenziale, che chiama in causa i soggetti pubblici e la riqualificazione del loro ruolo nella cornice della *governance*.
Benché assai esigenti, queste condizioni non sono così abissalmente lontane dall'evidenza empirica, quanto meno in termini di direzioni possibili che sottostanno ad alcune delle tendenze in corso. Intravediamo alcune possibilità perfino se guardiamo alla situazione italiana, che pure quasi sempre, quando si tratta di politiche sociali, ci tocca richiamare in negativo. È quanto emerge in particolare dal caso della riforma dell'assistenza varata nel 2000, sul quale vorrei a questo punto soffermarmi.
Come è noto, la filosofia dell'integrazione cui la legge è improntata disegna due assi principali di trasformazione dell'impianto tradizionale delle politiche socio-assistenziali: *a*) la promozione dei diritti al «benessere» di tutti i cittadini[8]; *b*) la realizzazione di un modello di *governance* che valorizza il livello locale come spazio della programmazione negoziata. Stando al piano ideale del disegno di *policy*, i due assi stanno insieme e lavorano all'unisono alla costruzione di un nuovo sistema dei servizi e degli interventi sociali, capace di coniugare principi di solidarietà, eguaglianza, libertà e pluralismo e di rendere fra loro sinergiche finalità di sviluppo e di coesione sociale. Va rilevato inoltre che, saggiamente, la riforma individua un articolato corredo di strumenti a supporto delle finalità e delle opzioni di valore che la orientano. Rispetto ai diritti, lo strumento più importante, ma anche quello costitutivamente più fragile, è rappresentato dai Liveas[9]. Quanto alla *governance*, non c'è dubbio che un ruolo di primo piano spetti al piano sociale di zona, il dispositivo per la programmazione del sistema dei ser-

[8] Come recita il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*, «Le politiche sociali tutelano il diritto a stare bene, a sviluppare e conservare le proprie capacità fisiche, a svolgere una soddisfacente vita di relazione, a riconoscere e coltivare le risorse personali, a essere membri attivi della società, ad affrontare positivamente le responsabilità quotidiane. Il diritto a stare bene è il fondamento del diritto alle prestazioni e ai servizi sociali, i quali devono essere offerti ai livelli, secondo gli standard e con le modalità definite dalla normativa di riferimento» (Parte I, p. 5).
[9] Cioè i livelli essenziali e uniformi di prestazioni sociali da garantire obbligatoriamente in tutto il territorio nazionale, a oggi non ancora fissati.

vizi e degli interventi sociali a livello municipale cui è affidato il compito di promuovere la partecipazione dei soggetti e delle organizzazioni del territorio nella progettazione e nella realizzazione del *welfare* locale.

Si sa che lo spazio d'azione che intercorre «fra programmi ed effetti» è irto di complicazioni e intoppi. Quelli incontrati dalla messa in opera della riforma sono stati e sono molti, e più proibitivi di quanto normalmente ci si debba aspettare dai processi di implementazione delle politiche in quanto tali. Non intendo qui entrare nel merito delle vicende, ancora aperte, attraverso le quali i due assi prima ricordati sono stati costretti a confrontarsi con un'intricata combinazione di avanzamenti, arresti e regressioni. Mi limito a registrare lo stato dell'arte (provvisorio) attuale: una varietà di situazioni, frutto di linee di differenziazione sia a base regionale sia a base municipale (Mirabile, a cura di, 2005), che concretizza uno spettro altrettanto vario di problemi e possibilità rispetto ai processi del diventare pubblico nelle politiche sociali. Per di più, alcune situazioni si distinguono nettamente in negativo, vuoi per un andamento erratico o compromissorio del *policy-making*, vuoi per il disegno politico che ispira convintamene i decisori, come nel caso della regione Lombardia, le cui opzioni si presentano univocamente riferite al binomio, ad alte valenze privatistiche, mercato-famiglia (Gori, a cura di, 2005; Giorgi e Tosi, in questo numero).

Ma vorrei lasciare sullo sfondo, una volta tanto, i casi più critici per portare in primo piano le situazioni più promettenti. Per esempio, quelle in cui il piano di zona sta effettivamente funzionando come uno strumento di innesco di processi di *institution building*. Per quanto assai poco irenici, questi processi fanno intravedere potenzialità significative per quel che riguarda la produzione di nuovi beni pubblici, quali la coesione sociale e la sostenibilità, nella modalità specifica della co-produzione e dell'elevata interdipendenza fra pratiche politico-amministrative e pratiche sociali (Donolo, 2005b)[10]. Dove queste potenzialità si realizzano più compiutamente, le istituzioni politico-amministrative locali sono interessate da dinamiche di cambiamento che, agendo su più livelli – sull'architettura, sulle funzioni, sulle competenze, sulla struttura delle relazioni, all'interno e verso l'esterno –, ne favoriscono l'apertura a forme collaborative o condivise dell'am-

[10] È quanto viene in luce dall'analisi di alcuni casi territoriali presentata in Monteleone (a cura di, di prossima pubblicazione), alla quale rimando per un quadro più sistematico.

ministrare (Bifulco, Vitale, 2006; Bifulco, 2006), orientate a istituire una cornice regolativa che valorizza e concorre ad alimentare le risorse e le reti di azione disponibili localmente. La spinta a investire sul cambiamento può essere elevata anche in territori segnati da una lunga storia di rinforzo reciproco fra scarsità di *stateness* e scarsità di *civicness*, oltre che dalla scarsità di risorse proprie di un *welfare* residuale, come nel caso della Campania. In alcuni ambiti territoriali di questa regione la mobilitazione, sociale e istituzionale, indotta dalla realizzazione dei piani di zona presenta già effetti apprezzabili per quanto riguarda sia la crescita della dotazione dei servizi, sia l'organizzazione e lo sviluppo delle risorse associative locali, sia l'apprendimento alla coprogettazione e alla corresponsabilità della cosa pubblica (Centemeri, de Leonardis, Monteleone, 2006).
Va rilevato inoltre che, nelle pieghe di un impianto della protezione sociale caratterizzato dalla prevalenza di interventi di impronta riparativa e dalla persistente debolezza dei diritti, vi sono casi, benché di nicchia, che spiccano per la sperimentazione di approcci orientati allo sviluppo delle capacità. Penso, ad esempio, alle misure realizzate in alcune aree territoriali sotto il nome di «*budget* di cura» nel cui ambito l'istituzione di *partnership* pubblico-private è finalizzata contemporaneamente ad assicurare i supporti necessari per l'esercizio delle capacità di soggetti in diverse condizioni di svantaggio o fragilità, e a trasformare l'impianto regolativo e organizzativo dei servizi secondo parametri di capacitazione (Monteleone, 2005). Sembrerebbe incamminata verso questa strada anche la sperimentazione del «reddito di cittadinanza», di recente introdotta in Campania (Falciatore, Musella, a cura di, 2005).

4. Dilemmi

Le possibilità richiedono, perciò, che la *governance* miri alla crescita delle capacità dei cittadini, inclusa la loro capacità di *voice*, e al miglioramento del processo democratico; e che tragga da questi obiettivi le ragioni del cambiamento delle amministrazioni pubbliche.
Ma queste condizioni non bastano per mettere al riparo da problemi. Il fatto è che negli ingredienti processuali su cui la *governance* poggia sono annidati alcuni campi dilemmatici. Mi sembra che quelli principali siano due.

a) Cominciamo dalla partecipazione. A fronte di condizioni di svantaggio delle persone, tipiche degli interventi nelle materie sociali, la promozione dell'*agency* e della *voice* rischia di essere un riconoscimento solo formale e di confermare perciò le asimmetrie che normalmente sottostanno al rapporto fra organizzazioni e cittadini/utenti. A questo rischio vanno incontro anche le organizzazioni che investono in modo convinto sull'istituzione di spazi inclusivi, qualora il cittadino/utente vi sia coinvolto esclusivamente come singolo. Infatti, lo squilibrio di dotazioni e risorse individuali e sociali, quali conoscenze, competenze e poteri, può essere tale da ostacolare o vanificare le migliori intenzioni.

La presenza o l'istituzione di un qualche arrangiamento collettivo sul versante dei cittadini può costituire un fattore di compensazione e operare a favore di una redistribuzione di queste risorse. Il richiamo insistito al coinvolgimento delle comunità locali e delle sue forme organizzate, presente in molti programmi avviati a livello locale, segnala per l'appunto il bisogno di perseguire congiuntamente l'obiettivo di inclusione del singolo e l'obiettivo di valorizzare i potenziali di interazione cooperativa disponibili localmente. Ma questo apre ad altri problemi. L'equilibrio fra questi due obiettivi non è semplice. Il coinvolgimento della cosiddetta «società civile» può anche dar luogo alla formazione di *policy communities* chiuse ed esclusive, che privilegiano alcuni selezionati attori e pongono barriere all'accesso per l'*agency* e la *voice* individuale (Bifulco, de Leonardis, 2003). Il confine che distingue la cooperazione orientata all'utilità collettiva da quella di natura particolaristica è sottile, mobile e contingente. Lo sviluppo e l'istituzionalizzazione di relazioni cooperative e legami fiduciari fra istituzioni e attori organizzati della società locale costituiscono fattori importanti per la coesione sociale e la democratizzazione delle scelte collettive. Ma c'è sempre la possibilità che nelle loro pieghe prendano spazio pratiche collusive e che il collante che aggrega attori e interessi sia la distribuzione selettiva o spartitoria delle risorse.

Anche la prospettiva della partecipazione di più marcato orientamento deliberativo non è esente da problemi. Beninteso, questa prospettiva è quanto di meglio intravediamo oggi per venire in aiuto alla produzione di beni comuni e alla democrazia. Proprio per questo, meriterebbe molto più spazio di quanto riesca a dedicarne qui[11]. Mi li-

[11] Si vedano gli approfondimenti sviluppati in proposito dai contributi di Borghi e d'Albergo, Moini in questo numero.

mito a segnalarne alcuni aspetti critici collegati al principio di inclusività cui è orientata. Una completa realizzazione di questo principio richiederebbe l'accesso alle arene deliberative della totalità dei punti di vista dei cittadini. Tuttavia, in presenza di una gamma delle posizioni potenzialmente molto ampia e diversificata, non è chiaro quali possano essere i criteri più adeguati per assicurare questo accesso (Bobbio, 2005). Inoltre, il coinvolgimento dei cittadini nel *problem-setting* può paradossalmente rivestire i significati di una tirannia nei loro confronti, in quanto impone costi informativi non facilmente sostenibili (Regonini, 2005) che rischiano di penalizzare in modo selettivo le diseguali dotazioni di capitale culturale[12]. Per di più, fautori autorevoli della deliberazione come Jon Elster (1993) sostengono che discussioni e argomentazioni approdano più facilmente alla costruzione del consenso e a intese cooperative quando si svolgono «a porte chiuse», in spazi protetti dalle drammatizzazioni e dai conflitti che comporta la scena pubblica (Pinson, 2005). Con le complicazioni che questo apre sul versante della *publicness* dei processi deliberativi.

b) Un secondo campo è identificato dall'importanza assunta dalla «grammatica della prossimità» (Breviglieri, 2002) in associazione a quella del locale. La vicinanza ai cittadini, la personalizzazione degli interventi, la centralità del riferimento al territorio ne costituiscono alcuni degli elementi principali. Questa grammatica dà perciò risalto alle specificità di singoli e contesti e all'esigenza di trattare problemi e soluzioni secondo criteri di diversificazione e di corrispondenza a queste specificità. Può trattarsi sia di interventi «fatti su misura», come nel caso dei progetti personalizzati in auge nelle politiche contro l'esclusione sociale; sia di interventi che assumono come obiettivo l'*empowerment* delle comunità locali. L'effetto è in ogni caso la tendenza a far accedere ai campi organizzativi delle politiche una miriade di «realtà singolari» (*ibidem*). Un punto insieme centrale e delicato è costituito perciò dall'articolazione del rapporto fra il livello della varietà delle situazioni e delle istanze e il livello della generalità al quale fanno riferimento sia i diritti e gli impegni universali, sia la politica come mediazione e composizione della pluralità. Questo rapporto, come si intuisce, non è né facile né scontato. La grammatica della prossimità può scivolare

[12] Ancora Gloria Regonini (2005, p. 20) osserva che il ricorso a una fase preliminare di messa a punto delle informazioni, che alcuni approcci deliberativi sembrano ritenere una strategia efficace per ridurre questi costi, non esclude la possibilità che si costituiscano tacitamente «poteri di agenda».

nell'enfasi sull'immediatezza e nella squalifica delle istanze terze per la mediazione: cioè delle regole, delle norme sociali, dei dispositivi istituzionali codificati. Con due rischi collegati: l'oscuramento dell'orizzonte generale della politica; il ravvivarsi di rapporti di dipendenza personale[13].

I campi dilemmatici che il pubblico incontra nella *governance* segnalano nel loro insieme problemi di connettività. Le dinamiche di inclusione e di cooperazione nei campi d'azione locali si presentano incerte. Altrettanto incerti sono i rapporti che queste dinamiche intrattengono – se li intrattengono – con un'architettura, istituzionale e politica, più generale. La dimensione processuale della *governance* apre a molte potenzialità di attivazione generativa di attori, temi e spazi pubblici ma comporta anche i limiti della contingenza. Questi limiti possono manifestarsi in molti più modi di quelli visti qui e possono portare sia all'indebolimento di ragioni e parametri universalistici nell'azione amministrativa e nell'erogazione dei servizi (Suleiman, 2003), sia alla fragilità o all'inconsistenza dei vocabolari politici imperniati su problemi e interessi collettivi (Eliasoph, 2003).

5. Conclusioni

Poiché non solo le esperienze del pubblico, ma anche le sue criticità, sono legate ai contesti in cui si sviluppano, vanno sicuramente considerate alcune specificità del quadro italiano delle politiche sociali. Grazie alle riorganizzazioni e ai cambiamenti amministrativi realizzati soprattutto nell'ultimo decennio, la scarsità di *stateness* probabilmente rende conto meno di una volta di queste specificità. Al contrario, la debolezza dei diritti sociali è una questione più che mai attuale e cruciale. Un appannaggio pressoché esclusivo del caso italiano, da questo punto di vista, è il delinearsi di profili di cittadinanza sociale regionale. Sul piano storico, prima ancora che concettuale, questo è un ossimoro. La questione di quali diversi ancoraggi sia possibile assicurare ai diritti sociali a fronte delle difficoltà o del ridimensionamento dei poteri regolativi dello Stato (Ferrera, 2004) e delle istanze scaturite dai processi sociali di individualizzazione (Paci, 2005) va certamente affron-

[13] Si potrebbe perciò rintracciare qui un risvolto di quel rischio della «reinfeudazione» di cui parla Alain Supiot (2005) con riferimento alle trasformazioni attuali del diritto.

tata. Non dimenticando però quanto argomenta con insistenza e da tempo Robert Castel. La proprietà sociale, che ha assicurato – e assicura – agli individui le risorse per la loro indipendenza e i presupposti «perché tutti possano continuare ad appartenere a una società di simili» (Castel, 2004, p. 85), ha storicamente trovato nel riferimento al livello statuale le condizioni di omogeneità e di esigibilità fondative dei diritti in quanto tali. In ogni caso, «non si può confondere l'universalità di un diritto con l'uniformità della sua messa in opera» (*ivi*, p. 84)[14]. La prima è una condizione basilare per l'istituzione di un dominio pubblico nelle politiche sociali, in qualsiasi senso lo si voglia intendere; la seconda, viceversa, nel tempo ha contribuito pesantemente a impoverire e atrofizzare questo stesso dominio, e a sottrargli terreno e motivi di giustificazione.

Ciò detto, va subito aggiunto che le incertezze del pubblico collegate alla diffusione di un repertorio di riferimenti e strumenti d'azione incentrato sulla *governance* valicano per una loro parte i nostri confini nazionali[15]. Con questo, ci affacciamo alla soglia di un campo di indagine che non è possibile qui affrontare. Farò solo pochi passi più in là, abbozzando alcune considerazioni riguardo alle amministrazioni pubbliche e al loro ruolo nei processi del diventare pubblico.

Innanzitutto, andrebbe acquisito come un punto fermo della *governance,* e delle sue forme regolative e organizzative, l'intreccio fra vecchio e nuovo, fra continuità e discontinuità. Ci sono almeno due motivi che consigliano di farlo. Questo intreccio costituisce quanto in prevalenza registriamo al livello empirico. Inoltre, liberarsi dal passato può essere per alcuni versi un'opzione poco opportuna o desiderabile, nonché una pretesa irrealistica e non fondata empiricamente. Come osserva Lynn (2001, p. 154), è merito della prospettiva amministrativa tradizionale, più o meno burocratica, l'aver posto e affrontato le questioni

[14] A questo proposito Robert Castel precisa anche che «le condizioni di applicazione e di esercizio di un diritto possono essere negoziate […] Ma un diritto in quanto tale non si negozia, si rispetta» (2004, p. 84). Alcun spunti in questa direzione, con riferimento specifico al versante dell'organizzazione dei servizi, provengono anche dalla distinzione fra universalismo e imparzialità proposta da Hoggett (2006).

[15] Fuori dall'Italia, questi temi registrano un interesse crescente nel dibattito, dando luogo a una considerevole produzione di ricerche, in prospettiva sia nazionale sia comparata. Mi limito a segnalare i contributi di Janet Newman (2005), John Clarke (*infra*), Geddes (2005), e gli studi condotti e coordinati da Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (a cura di, 2004).

principali delle nostre democrazie: come può essere identificato l'interesse generale? Quali sono le fonti di legittimità dell'azione amministrativa? Come preservare l'equilibrio fra la capacità di realizzare l'interesse pubblico e la necessità di render conto ai cittadini e alla pluralità di istanze di cui sono portatori? Le soluzioni che questa stessa prospettiva ha individuato sono oggi insoddisfacenti, e la scelta di farne a meno è nella maggioranza dei casi giustificata. Ma i problemi andrebbero tenuti e riconosciuti come un riferimento fondamentale dell'azione e dell'architettura amministrative odierne e delle loro possibili evoluzioni. Per di più, ne andrebbero salvaguardati gli aspetti di complessità, e il carico collegato di dilemmi.

In negativo, è questa la lezione che si può ricavare dal *New Public Management*, soprattutto dalle sue versioni più parsimoniose. Il suo limite principale, da questo punto di vista, è il principio di riduzionismo incorporato nell'equivalenza, che è alla sua base, fra dominio pubblico e spazio di erogazione commercializzata di beni e servizi. Con risvolti diversi. Il concetto di consumatore è un potente dispositivo di riduzione del quadro di riferimento valoriale, simbolico e normativo in cui è inscritto il concetto di cittadino, e del complesso campo di relazioni e azioni, politiche e sociali, che ne richiede la messa in pratica (deLeon, Denhardt, 2000; Hoggett, 2006). L'enfasi posta sulla fornitura va insieme con l'eclisse della valenza politica dell'azione amministrativa (Crouch, 2003) e con la svalutazione o l'esaurimento delle capacità politiche di cui si alimenta la democrazia (March, Olsen, 1997). Con ciò, vengono anche compromessi i potenziali e le pratiche di costruzione dei significati e di legittimazione dei discorsi che concernono la sfera pubblica democratica in quanto «collezione di comunità interpretative che si compenetrano» (*ivi*, p. 222). Quanto al versante organizzativo, l'immagine della macchina vale ancora a sintetizzarne gli aspetti salienti riguardo a modelli di razionalità e logiche di azione, con buona pace delle spinte al cambiamento che da alcuni decenni hanno investito il mondo della progettazione organizzativa per motivi legati alla manifesta inadeguatezza, sul piano delle prestazioni in primo luogo, di orientamenti di stampo meccanicistico.

Non c'è dubbio che, nei complicati tempi attuali, una prospettiva che promette soluzioni semplici, lineari, al riparo da contraddizioni, conflitti e tensioni sia appetibile[16]. Ma il prezzo è alto. Il fatto è che, come

[16] Le spinte isomorfiche di natura imitativa, che tendono a svilupparsi in ambienti a elevata incertezza e comportano l'adozione di soluzioni di semplice e

accennavo, vi sono problemi e contraddizioni che vanno considerati un fondamento stesso della democrazia. Sicuramente è tale l'ambivalenza fra diversità e unità sulla quale portano la nostra attenzione James March e Johan Olsen (1997), mettendo in luce come la democrazia sia per sua stessa natura in tensione fra l'esigenza di coltivare l'autonomia individuale, evitando che nuoccia alla coesione della comunità, e l'esigenza di assicurare un tessuto regolativo e normativo condiviso, evitando che ne derivi la soppressione delle libertà.
Potremmo convenire a questo punto sul fatto che unità/diversità sia la chiave che rende conto in modo unitario dei campi dilemmatici rintracciati prima, in particolare dei modi in cui essi si riflettono sul ruolo che nei processi del diventare pubblico possono rivestire le amministrazioni pubbliche. Chiamando queste ultime a confrontarsi con l'equilibrio sempre instabile fra «unità, solidarietà, comunità, regole, integrazione e efficienza, da un lato, e diversità, differenziazione, autonomia individuale, libertà individuale, disintegrazione e sperimentazione dall'altro» (*ivi*, p. 215). E a esercitare su questo terreno quelle capacità di apprendimento e quelle doti di riflessività dalle quali dipende l'intelligenza delle istituzioni (Donolo, 1997). Non saprei in quale direzione possano essere individuate altre e più solide condizioni perché i problemi del pubblico non prevalgano, in questo quadro, sulle sue possibilità. Di certo è bene continuare a misurarsi con i suoi dilemmi.

Riferimenti bibliografici

Arendt H., 1958, *The Human Condition*, University of Chicago, Chicago.
Bagnasco A., 2003, *Società fuori squadra*, Il Mulino, Bologna.
Bifulco L., 2006, *Insieme per forza. Amministrazioni locali, programmazione associata e insititution building*, «Studi Organizzativi», n. 1.
Bifulco L., de Leonardis O., 2003, *Partnership e partecipazione. Una conversazione sul tema*, in S. Arnofi, F. Karrer (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze.
Bifulco L., de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

comprovata realizzazione (DiMaggio, Powell, 2000), sono di fatto alla base della propagazione del *New Public Management* dal Regno Unito, il suo contesto originario, alla maggioranza dei paesi europei.

Bifulco L., Vitale T., 2006, *Contracting for Welfare Services in Italy*, «Journal of Social Policy», vol. 35, n. 3, pp. 1-19.

Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», vol. 73, n. 1, pp. 67-88.

Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.

Borghi V., van Berkel R., 2005, *Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 79-116.

Box R.C., Marshall G.S., Reed B.J., Reed, C.M. (2001), *New Public Management and Substantive Democracy*, «Public Administration Review», vol. 61, n. 5, pp. 608-619.

Bozeman B., 1987, *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, Jossey-Bass, San Francisco.

Breviglieri M., 2002, *L'horizon du ne plus habiter et l'absence de maintien de soi en public*, in D. Cefaï, I. Joseph (a cura di), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, Editions de l'Aube, Parigi.

Castel R., 2004, *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.

Cefaï D., 2002, *Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste*, in D. Cefaï, I. Joseph (a cura di), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, Editions de l'Aube, Parigi.

Centemeri L., de Leonardis O., Monteleone R., 2006, *Amministrazioni pubbliche e Terzo Settore nel welfare locale. La territorializzazione delle politiche sociali tra delega e cogestione*, «Studi Organizzativi», n. 1.

Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna.

Crouch C., 2003, *Postdemocrazia*, Laterza, Bari.

Crouch C., Eder K., Tambini D., 2001, *Introduction. Dilemmas of Citizenship*, in C. Crouch, K. Eder, D. Tambini (a cura di), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford.

de Leonardis O., 1997, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 2, pp. 169-193.

de Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare*, Feltrinelli, Milano.

de Leonardis O., 2002, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in A. Montebugnoli (a cura di), *Questioni di welfare*, FrancoAngeli, Milano.

de Maillard, J., 2000, *Le partenariat en representation*, «Politiques et Management Public», vol. 18, n. 3, pp. 21-41.

Dean H., Bonvin J.-M., Vielle P., Farvaque N., 2005, *Developing Capabilities and Rights in Welfare-to-Work Policies*, «European Societies», vol. 7, n. 1, pp. 3-26.

deLeon L., Denhardt R., 2000, *The Political Theory of Reinvention*, «Public Administration Review», vol. 60, n. 2, pp. 89-97.

Demortain D., 2004, *Public Organizations, Stakeholders and the Construction of Publicness. Claim and Defence of Authority in Public Action*, «Public Administration», vol. 82, n. 4, pp. 975-992.

Dewey J., 1927, *The Public and its Problems*, Henry Holt, New York (trad. it. 1971, *Comunità e potere*, La Nuova Italia, Firenze).

DiMaggio P., Powell W., 2000, *La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi*, in W. Powell, P. DiMaggio (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino.

Donolo C., 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.

Donolo C., 2002, *Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.

Donolo C., 2005a, *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali*, Roma University Press, Roma.

Donolo C., 2005b, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e Mercato», vol. 73, n. 1, pp. 33-65.

Duran P., Thoenig J.C., 1996, *L'État et la gestion publique territoriale*, «Revue Française de Science Politique», vol. 46, n. 4, pp. 580–623.

Eliasoph N., 2003, *Publics fragiles. Une ethnographie de la citoyenneté dans la vie associative,* in D. Cefaï, D. Pasquier (a cura di), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Presse Universitaire de France, Parigi.

Elster J., 1993, *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano.

Falciatore M.G., Musella M. (a cura di), 2005, *Diritti di cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma.

Fedele M., 2002, *Il management delle politiche pubbliche*, Laterza, Bari.

Ferrera M., 2004, *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell'Unione Europea*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 95-126.

Fraser N., 1997, *Justice Interruptus*, Routledge, New York.

Freedland M., 2001, *The Marketization of Public Services*, in C. Crouch, K. Eder, D. Tambini (a cura di), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford.

García M., 2005, *Pratiche locali e giustizia sociale nel «modello sociale europeo»: le politiche contro la povertà*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Geddes M., 2005, *Neoliberalism and Local Governance: Cross-National Perspectives and Speculations*, «Policy Studies», vol. 26, n. 3, pp. 359-377.

Gori C. (a cura di), 2005, *Politiche sociali di centro-destra*, Carocci, Roma.

Haque S., 2001, *The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance*, «Public Administration Review», vol. 61, n. 1, pp. 65-79.

Hoggett P., 2006, *Conflict, Ambivalence, and the Contested Purpose of Public Organizations*, «Human Relations», vol. 59, n. 2, pp. 175-194.

Kathi C., Cooper T.L., 2005, *Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies*, «Public Administration Review», vol. 65, n. 5, pp. 559-567.

Lascoumes P., Le Galès P., 2004, (a cura di), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Parigi.

Lascoumes P., Le Galès P., 2004, *De l'innovation strumentale à la recomposition de l'État*, in P. Lascoumes, P. Le Galès (a cura di), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Parigi.

Le Galès P., 2002, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Lowi T., 1972, *Four Systems of Policy Politics and Choice*, «Public Administration Review», n. 32, pp. 324-45.

Lynn E.L., 2001, *The Myth of Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For*, «Public Administration Review», vol. 61, n. 2, pp. 144-160.

March J.G., Olsen J.P., 1997, *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna.

Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mirabile M.L. (a cura di), 2005, *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma.

Monteleone R., 2005, *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: il caso dei voucher e dei budget di cura*, in L. Bifulco (a cura di) *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Monteleone R. (a cura di), di prossima pubblicazione, *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma.

Newman J., 2005, *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, Policy Press, Bristol.

Paci M., 1989, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.

Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna.

Palier B., Surel Y., 2005, *Les «trois I» et l'analyse de l'État en action*, «Revue Française de Science politique», vol. 55, n. 1, pp. 7-32.

Pinson G., 2005, *Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e «cul-de-sac» democratico*, in F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano.

Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e Mercato», vol. 73, n. 1, pp. 3-31.

Storper M., Salais, R., 1997, *Worlds of Production*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Streeck W., Schmitter P.C., 1985, *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, «Stato e Mercato», n. 13, pp. 47-86.

Suleiman E., 2003, *Le démantelement de l'État democratique*, Seuil, Parigi.

Supiot A., 2005, *Homo juridicus: Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Seuil, Parigi.

Riforme della sfera pubblica e approccio della capacitazione. L'esperienza delle politiche dell'impiego

Jean-Michel Bonvin

Negli ultimi decenni le politiche pubbliche hanno subito importanti trasformazioni, mirate a reinventare l'azione pubblica attraverso l'incorporazione delle regole del mercato e del contrattualismo nel settore pubblico. Questa tendenza alla contrattualizzazione dell'azione pubblica si manifesta in due modi: il primo è l'accordo di fornitura fra il livello centrale e quello locale della sfera pubblica; il secondo è il contratto fra l'agente locale e l'utilizzatore o il beneficiario finale dell'azione pubblica. Il postulato alla base di questa concezione è che la realizzazione dei principi della Nuova amministrazione pubblica si traduce in una migliore fornitura di servizi per tutti. Il saggio tratteggia uno scenario analitico e normativo di queste trasformazioni allo scopo di valutarle sul terreno del welfare e delle politiche del lavoro. Basandosi sul concetto di capacitazione elaborato da Sen (il capability approach*) il saggio mette a fuoco i due concetti chiave della capacità di lavoro e della capacità di espressione e identifica i principali temi chiamati in causa, su questo terreno, dalle politiche attive del mercato del lavoro. La conclusione sintetizza brevemente i principali requisiti per il buon esito del contrattualismo.*

Negli ultimi 10-15 anni le politiche pubbliche hanno subìto una profonda trasformazione, volta a reinventare l'azione e l'amministrazione pubblica (Osborne e Gaebler, 1993) nel senso di una «incorporazione» delle regole di mercato nel settore pubblico. L'argomento che viene portato è che l'efficienza e il valore del denaro ne beneficeranno, che le rigidità burocratiche saranno sostituite con modelli di *governance* più flessibili e che la qualità dei servizi pubblici migliorerà in modo significativo, nella misura in cui il beneficiario sarà considerato come un cliente da soddisfare. Al centro di queste trasformazioni vi sono due tendenze principali:

1) quella che da una burocrazia tecnocratica dell'*external state*, in cui ogni decisione è assunta e imposta dall'alto verso il basso, si muo-

ve in direzione di modelli più flessibili di *governance* del cosiddetto *situated state* (Storper, Salais, 1997; modello di intervento in cui è prevista l'autonomia d'azione degli attori, *n.d.t.*), in linea con una visione riflessiva della regolazione pubblica e della legge (vedere ad esempio Reynaud, 1989, Browne e al., 2005). La maggior parte dei paesi cercano di realizzare la promessa contenuta in questa prima tendenza attraverso l'attuazione dei principi della «Nuova amministrazione pubblica» (Nap) che, tuttavia, sono tradotti in pratica in modi e tempi diversi nei differenti paesi e a seconda del settore di azione pubblica coinvolto. In questo senso Pollitt e al. (2000) distinguono quattro situazioni principali, che classificano come «4 M»: *a*) «mantenere» gli assetti convenzionali dell'azione pubblica e della legislazione amministrativa nazionale (fino a tempi recenti è stato questo il caso della Germania); *b*) «modernizzare» o deregolare le pratiche burocratiche e lasciare più libertà ai manager pubblici, promuovendo allo stesso tempo la partecipazione degli utenti ai processi decisionali pubblici (Francia, Belgio); *c*) «mettere sul mercato i servizi pubblici» o promuovere la competizione tra i possibili diversi fornitori dei servizi pubblici (Australia); *d*) «minimizzare» il ruolo del settore pubblico, il che coincide con la moltiplicazione delle decisioni da delegare, subappaltare e privatizzare (paesi anglosassoni). Questa prima tendenza è ambivalente, nel senso che può condurre sia a perfezionare la logica tecnocratica dell'azione pubblica (introducendo elementi di contrattualizzazione) sia a trasformare quest'ultima in un assetto decisionale autenticamente riflessivo;

2) quella che dalla visione astratta e uniforme delle normative pubbliche (che sono identiche per tutti i membri di una specifica categoria, ad esempio disabili o malati) si muove verso una concezione individualizzata dell'azione pubblica, mirata ad aiutare tutte le persone nella loro specificità. Tutto ciò coincide con una profonda trasformazione della concezione stessa della legge e dei diritti. Nella sua opera classica T.H. Marshall (1951) ha identificato tre generazioni di diritti: *diritti civili*, che garantiscono la libertà di parola e di opinione, di cui Marx ha efficacemente illustrato la tendenza a trasformarsi in diritti formali incapaci di contribuire a ridurre le ineguaglianze reali; *diritti politici*, che garantiscono a ciascun membro della società la possibilità di partecipare ai processi decisionali, i quali rischiano a loro volta di restare puramente formali dal momento che le ineguaglianze reali di potere, prestigio,

salute, ecc., possono impedire l'effettiva partecipazione ai processi politici (Bohman, 1998); *diritti sociali*, che riducono le ineguaglianze reali e garantiscono un livello di vita decente. Quest'ultimo tipo di diritti si basa principalmente sulla redistribuzione delle risorse economiche, e non ha direttamente a che fare con la capacità individuale di agire liberamente. L'emergere di nuovi modelli di *governance* e di azione pubblica costringe a rivedere la concezione di Marshall. Alcuni ritengono, poi, che occorra creare una nuova generazione di diritti: i «*diritti di capacità*», che assicurano a tutte le persone la capacità reale di agire e non solo un certo livello di benessere materiale, attraverso una redistribuzione delle risorse economiche. Emerge così un nuovo rapporto tra individuo e istituzione, che può tradursi in maggiore autonomia e capacità di decisione ma anche in maggiore quantità di controlli e di vincoli imposti ai beneficiari.

La tendenza verso la contrattualizzazione dell'azione pubblica segue due strade: la prima è il contratto o l'accordo di fornitura fra il livello centrale (che finanzia e decide) e quello locale (che realizza); la seconda è il contratto fra l'agente locale e l'utilizzatore finale o il beneficiario dell'azione pubblica. Il postulato alla base di questa concezione è che la realizzazione dei principi della nuova amministrazione pubblica si tradurrà in una fornitura dei servizi migliore per tutti.

In materia di *welfare* e di impiego, su cui si concentra questo saggio, si possono osservare tre tendenze principali: obiettivo ultimo del *welfare state* è l'evoluzione dal pagamento di provvidenze in denaro al recupero della capacità di agire, in particolare la capacità di lavorare e produrre (attivazione); ciò a sua volta obbliga a tenere conto delle caratteristiche individuali sul terreno d'intervento del *welfare state* (contrattualismo individuale), in contrasto con i precedenti programmi basati sulle categorie di rischio; e richiede a sua volta un decentramento delle modalità operative, di modo che gli agenti locali del *welfare* abbiano le capacità necessarie per progettare misure adattate alle esigenze specifiche (contrattualismo territoriale). Questi cambiamenti coincidono con una ridefinizione dei criteri di valutazione utilizzati per determinare quale intervento del *welfare state* sia giusto e opportuno (il livello sostanziale dell'azione pubblica) e quali procedure debbano essere messe in campo (livello processuale).

Secondo il nostro punto di vista le analisi convenzionali sul *welfare state*, centrate sugli indicatori statistici e sulle teorie «*power-resource*» (risorsa-potere, *n.d.t.*), non sono più adeguate per cogliere e valutare

l'ampiezza di queste trasformazioni. Tali strumenti non sono in grado di percepire la svolta procedurale e riflessiva delle politiche sociali: gli indicatori statici non affrontano la questione della capacità di azione, e le teorie della risorsa-potere tendono a fondarsi sui dati nazionali relativi alla rappresentanza politica nei parlamenti, inidonei a cogliere il crescente impatto degli agenti locali realizzatori dei servizi sul dispiegarsi del processo politico. Come alternativa valida suggeriamo di utilizzare l'approccio della capacitazione sviluppato da Amartya Sen (ad esempio nel 1992 e nel 1999), che si fonda su tre dimensioni distinte: *a*) le risorse possedute da una persona (beni o servizi); *b*) il suo bagaglio di capacità o la misura in cui tale persona è davvero libera di condurre la vita che ritiene più valida; *c*) la sua operatività o la vita che conduce effettivamente. La scelta di una specifica missione per il *welfare state* implica differenze molto significative. Obiettivo della protezione sociale è quello di redistribuire le risorse in denaro o in natura? È quello di imporre ai beneficiari certi comportamenti o certe funzioni? Oppure è quello di promuovere la loro reale libertà d'azione in tutte le sfere della vita? Questo contributo cerca di sviluppare un quadro analitico per rispondere a queste domande fondamentali nel campo delle politiche per l'impiego. Il paragrafo 1 richiama brevemente gli elementi principali dell'approccio della capacitazione. I paragrafi 2 e 3 presentano i due concetti chiave della capacità di lavoro e della capacità di espressione, e identificano le principali questioni messe in gioco su questo terreno dalle politiche attive del mercato del lavoro. Il paragrafo 4 azzarda alcune conclusioni.

1. L'approccio della capacitazione

L'approccio della capacitazione si fonda su due distinzioni fondamentali. Innanzi tutto l'operatività, vale a dire ciò che una persona effettivamente è o fa non dovrebbe essere confuso con le sue capacità, vale a dire ciò che la persona può essere o fare. Due persone che si comportano alla stessa maniera non sono necessariamente dotate delle stesse capacità, come dimostra l'esempio di una persona che non mangia, il che può essere interpretato sia come patimento della fame sia come digiuno. Nel primo caso la persona è forzata a non mangiare, mentre nel secondo caso quella di non mangiare è una sua libera scelta. Nella prospettiva di Sen l'azione pubblica dovrebbe orientarsi non sull'operatività ma sulle capacità, il che porta al centro dell'azione

pubblica il tema della libertà individuale di scelta. La seconda distinzione riguarda la necessità di non confondere beni e capacità. Offrire risorse o beni alle persone – siano essi in denaro o in natura – non significa garantire loro una libertà reale di scelta e di azione. Al riguardo andrebbe considerata anche la questione dei fattori di conversione. Le capacità vengono a mancare se una persona non è capace di convertire le sue risorse o i suoi beni in libertà reale. Il classico esempio della bicicletta lo dimostra chiaramente: se qualcuno possiede una bicicletta ma allo stesso tempo non ci sa andare, oppure non gli è consentito di utilizzarla (a causa di variabili socio-culturali, religiose o di altro tipo), oppure non può farlo a causa dell'assenza di strade o di altre infrastrutture adeguate, allora il possesso della bicicletta non si traduce in reale libertà o capacità di muoversi. Per questa stessa ragione gli approcci basati sulle risorse, come quelli di Rawls e di Dworkin, sono criticati da Sen, secondo il quale ciò che andrebbe uniformato attraverso l'azione pubblica non sono soltanto le risorse in denaro o in natura, ma è un'appropriata combinazione di risorse e fattori di conversione individuali e sociali che da soli possono promuovere lo sviluppo in quanto libertà (Sen, 1981; 1999). In assenza di una tale combinazione è possibile che le risorse non riescano a tradursi in capacità (Bonvin, Farvaque, 2006). L'approccio della capacitazione comporta la necessità di combinare le indicazioni che provengono da queste due distinzioni: dal lato delle capacità le risorse devono andare di pari passo con appropriati fattori di conversione individuali e sociali (in altri termini l'azione pubblica sarà capace di offrire le capacità o il potere solo nella misura in cui il livellamento delle risorse in base ai diritti sociali di T.H. Marshall sia completato da una corrispondente azione sulle competenze individuali per utilizzare tali risorse, nonché sull'ambiente sociale e la sua buona disposizione nei confronti dell'attivazione delle capacità); dal lato della libertà l'azione pubblica dovrebbe mirare non tanto a imporre specifici comportamenti o funzioni quanto a promuovere le capacità o la libertà reale. Agire quindi in modo estensivo sui fattori di conversione e ostacolare il meno possibile la libertà individuale di scelta sono i due elementi principali dell'approccio della capacitazione quando esso viene a definire e a valutare l'azione pubblica.

In questa chiave occorre tenere conto di due dimensioni della libertà: la libertà processuale e la libertà di opportunità. Da una parte, gli individui interessati dovrebbero essere in grado di partecipare effettivamente a tutti i passaggi che definiscono, realizzano e valutano le poli-

tiche pubbliche, il che significa che non sono ridotti a beneficiari passivi ma sono chiamati a essere quanto più possibile coautori delle politiche pubbliche. Dall'altra, le politiche pubbliche servono ad accrescere l'insieme delle opportunità per tutte le persone interessate. L'approccio della capacitazione richiede in effetti che ciascun membro della società debba essere in una condizione pari per scegliere fra diverse alternative e opportunità, e ciò contrasta decisamente con lo schema delle preferenze adattabili, in cui le persone non scelgono liberamente ma adattano le loro preferenze all'ambiente sociale in cui vivono. In quest'ultimo caso le persone possono essere chiamate ad adattarsi unilateralmente a condizioni di mercato o a norme sociali inique (Nussbaum, 2000), il che annullerebbe l'essenza reciproca del contrattualismo. Ma se è vero che anche la contrattazione costringe la parte più debole ad adattarsi alle condizioni imposte da quella più forte, allora la nozione stessa di contratto perde ogni significato. Per contrasto l'approccio della capacitazione insiste su un'altra concezione di contratto, in base alla quale la parte più forte (in questo caso il rappresentante dell'organismo pubblico) agisce per quanto possibile in favore dell'attivazione delle capacità della parte più debole. Quel che più importa in questa prospettiva è la combinazione di entrambe le dimensioni della libertà, nella misura in cui l'ampliamento delle opportunità implica la possibilità di esprimere le proprie preferenze, i propri desideri, le aspettative, ecc. Ciò è tanto più vero in quanto lo schema dell'attivazione o della capacità di agire liberamente è posto al centro dei nuovi modelli di *governance* messi in opera nella sfera pubblica. All'inverso i processi a favore dell'attivazione delle capacità, che consentono alla persone di partecipare attivamente e di incidere sui processi politici pubblici, sono considerati come condizione necessaria (ma non sufficiente) per l'estensione delle opportunità o delle possibilità d'azione reali. Secondo il nostro punto di vista tale libertà processuale richiede la presenza di tre alternative (Hirschman, 1970) per ogni persona interessata: tale persona può scegliere sia di *ubbidire* alle prescrizioni o alle norme collettive, sia di *esprimersi* per contestare o negoziare il contenuto di tali prescrizioni senza essere soggetto a sanzioni, sia di *uscire* in modo da evitare l'onere di queste norme collettive a un costo sostenibile (ad esempio lasciando un impiego quando le condizioni di lavoro sono inadeguate). L'effettiva garanzia di queste tre alternative costituisce la condizione necessaria per la promozione dell'insieme delle capacità di una persona: se infatti un lavoratore non ha la possibilità di contestare il proprio orario di lavoro, la retribuzio-

ne e le condizioni di lavoro, oppure non può disporre dell'opzione «uscita» a un costo sostenibile (ad esempio grazie alle indennità di disoccupazione), egli sarà allora costretto all'ubbidienza, il che può essere interpretato in termini di preferenze adattabili. Così la libertà processuale richiede la possibilità reale di scegliere fra le più valide alternative possibili. Se tali opportunità non sono disponibili, la libertà processuale resta puramente formale.

Un altro aspetto centrale dell'approccio della capacitazione è il modo con il quale si sceglie la base informativa del giudizio imparziale, cioè il parametro in base al quale i comportamenti, i desideri, le convinzioni, ecc. delle persone sono valutati e considerati legittimi o illegittimi. In questa prospettiva la selezione della base informativa non dovrebbe essere prerogativa del governo, dell'amministrazione pubblica o degli esperti. Al contrario l'aspetto processuale della libertà richiede che a tutte le persone interessate sia consentito di partecipare alla selezione della base informativa. Vi è una pluralità di principi di giustizia e di legalità, secondo i quali varie funzioni o comportamenti possono essere considerati legittimi (vedere ad esempio Boltanski, Thévenot, 1991; Storper, Salais, 1997; Walzer, 1983; ecc.), ed è nostra opinione che sia impossibile dimostrare l'assoluta superiorità (ad esempio in tutte le circostanze o in tutti gli ambienti sociali e per tutte le persone) di un principio o di un ordinamento giuridico rispetto agli altri. In questo campo vi è un'inevitabile pluralità, e ciò che conta, dunque, è promuovere la contestualizzazione delle procedure usate per qualificare un certo bene o una certa persona. Naturalmente ciò non coincide con l'eliminazione del livello centrale dell'azione pubblica in favore di una concezione strettamente locale (con tutti i ben noti rischi di arbitrarietà e di discrezionalità nelle decisioni). A entrare in gioco invece è una significativa trasformazione del livello centrale dell'intervento, che è chiamato non a imporre specifiche funzioni o comportamenti agli individui, ma ad agire come garante e promotore con l'intento di migliorare le capacità di tutti. La vita sociale comporta una serie di obblighi, ma tali obblighi dovrebbero essere equamente distribuiti fra tutti i membri della società e, cosa altrettanto importante, dovrebbero essere stabiliti congiuntamente da questi ultimi (e non imposti dai membri più forti della società a quelli più deboli). L'approccio della capacitazione, allora, non è una negazione utopistica di tutti gli obblighi sociali, ma una chiamata a costruire collettivamente (con deliberazione democratica) e a condividere uniformemente tali obblighi fra tutte le persone interessate. In altre parole l'approccio della capacita-

zione richiede l'affermarsi di un'istituzione pubblica riflessiva (De Munk, 1999) e di una legge riflessiva (Browne e al., 2005).
La prima parte di questo contributo ha reinterpretato l'approccio della capacitazione alla luce della distinzione operata da Hirschman fra uscita/espressione/ubbidienza e alla luce dell'economia francese delle convenzioni. A nostro giudizio questo ci consente di avere a disposizione uno strumento adeguato per analizzare le trasformazioni contemporanee dell'azione pubblica nel campo delle politiche per l'impiego. Questa operativizzazione dell'approccio della capacitazione si basa su due concetti chiave, vale a dire la capacità di lavorare e la capacità di esprimersi. Le prossime due parti dell'articolo sono dedicate alla definizione di queste due nozioni e alla loro messa in opera ai fini dell'analisi delle politiche di *welfare* e delle politiche del mercato del lavoro.

2. Capacità di lavoro e libertà di opportunità

Parafrasando Sen, la capacità di lavoro è la «reale libertà di scegliere il lavoro che si ritiene più valido». Si riconosce dunque che in certi casi un lavoro può essere inutile, ad esempio quando vi è qualcosa in questo lavoro che non ha motivo di essere apprezzato. L'approccio della capacitazione richiede che tutte le persone siano messe in condizione di non sottostare all'obbligo di un lavoro privo di valore, prevedendo sia la possibilità concreta di rifiutare tale lavoro (a un costo sostenibile, cioè con una valida alternativa, sia essa una compensazione finanziaria o un altro lavoro) sia la possibilità di trasformarlo in qualcosa che «c'è motivo di apprezzare». Così la capacità di lavorare implica: *a*) la capacità di non lavorare se uno sceglie di farlo (tramite una valida opzione di *uscita*); *b*) la capacità di partecipare effettivamente alla definizione del contenuto del lavoro, della sua organizzazione e delle sue condizioni, delle modalità di retribuzione, ecc. (cioè l'opzione *espressione*).
La capacità di lavoro richiede dunque che siano offerte opportunità apprezzabili e adeguate a tutti i membri della società. Più precisamente la promozione della capacità di lavoro si basa sulla possibilità di offrire un'adeguata combinazione di risorse (indennità salariali o in denaro per le persone inattive e prive di occupazione) e di fattori di conversione individuali (ad esempio competenze o qualificazioni professionali) o sociali (disponibilità di un numero sufficiente di impieghi di buona qualità) per tutti gli attori del mercato del lavoro. Per garantire tale effettiva libertà di opportunità si richiede un'azione pubblica

di ampio respiro. Ma l'esistenza di una valida opzione di uscita, che dipende dall'offerta di indennità di disoccupazione decente o da un'ampia disponibilità di impieghi di buona qualità, è anche il vero fondamento della capacità di negoziare gli obblighi connessi al lavoro, in alternativa all'obbligo di accettare le condizioni imposte dal datore di lavoro. In questa concezione la legislazione sul lavoro e la sicurezza sociale non sono soltanto meccanismi messi in opera per proteggere i lavoratori e i disoccupati (in relazione al loro benessere) ma sono anche condizioni essenziali della loro autentica capacità di lavoro (cioè della loro capacità di essere agenti reali sul mercato del lavoro). In questa prospettiva sono necessarie sia le indennità di disoccupazione (che rendono disponibile l'opzione di «uscita») sia le misure previste dalla legislazione del lavoro (che rendono l'opzione «espressione» qualcosa di diverso da un pio desiderio per i partner più deboli del contratto di lavoro). Le sole transazioni di mercato non sono in grado di garantire la capacità di lavoro per tutti gli attori del mercato del lavoro. Per evitare che l'opzione «espressione» per tutte le parti del contratto di lavoro (e in particolare le più deboli) si riduca a una possibilità formale, la questione relativa alla definizione degli obblighi da imporre ai lavoratori dovrebbe essere assunta come un dovere collettivo dallo Stato o dalle parti sociali.

La capacità di lavoro può dunque non coincidere con una visione ristretta della politica per l'impiego che si concentra solo sui fattori individuali di conversione (nell'ottica di migliorare l'occupabilità delle persone in cerca di impiego), ma richiede anche la necessità di plasmare il contesto sociale per renderlo più inclusivo. In altre parole l'occupabilità senza occupazione non ha senso in una prospettiva di capacitazione. Tutto ciò segna una differenza importante con i principali approcci centrati sul capitale umano e con la retorica del *welfare state* attivo. In queste due ultime concezioni le opportunità sono assimilate all'occupabilità e non includono la questione delle risorse e i fattori sociali di conversione. Vi sono certamente delle differenze tra le visioni neoliberali e le concezioni della terza via in relazione al tema delle opportunità e della loro promozione. Le prime considerano la flessibilizzazione dei costi del lavoro come una condizione per migliorare l'occupabilità e favorire la creazione di lavoro. A cogliere questo scenario è il classico dilemma *insider/outsider* (Lindbeck e Snower, 1988), che identifica la causa della disoccupazione nell'insufficiente differenziale di reddito fra lavoro e non lavoro, che si traduce nella trappola della dipendenza per le persone prive di occupazione e inat-

tive. Per contrasto, i difensori della terza via considerano lo sviluppo delle competenze come condizione per accrescere sia l'occupabilità che l'occupazione. Secondo la concezione di Layard e Nickell (1991) la presenza di una popolazione in età da lavoro competitiva si traduce in un'economia più dinamica e inclusiva. Nonostante queste differenze, in entrambi i casi l'opportunità è considerata come un parametro del mercato, e le politiche per l'impiego sono chiamate a produrre soluzioni attraenti che possano trovare la loro collocazione sul mercato del lavoro incoraggiando l'adattamento individuale alle richieste del mercato stesso. Tutto ciò porta a concentrare l'attenzione sui fattori di conversione individuali in linea con l'egualitarismo *supply-side* (cioè che si basa sull'offerta, *n.d.t.*, Streeck, 1999), il cui scopo non è uniformare le capacità o la libertà reale di scegliere il proprio modo di vivere e di lavorare, ma migliorare la capacità di stare sul mercato del lavoro e di competere. Al riguardo, le politiche neoliberali e quelle della terza via hanno visioni comuni, ben lontane dalla logica delle capacità che promuove una visione molto più ampia dell'opportunità, combinando la garanzia di risorse adeguate con fattori di conversione individuali e sociali. Nella cornice della capacitazione la promozione della qualità dell'occupazione costituisce la principale sfida politica, in contrasto con la logica dell'«occupabilità» o della «capacità di stare sul mercato» portata avanti sia dall'impostazione neoliberale che da quella della terza via.

3. Capacità di espressione e libertà processuale

«Capacità di espressione» indica la libertà reale di esprimere la propria opinione e di farla contare nell'ambito del processo decisionale pubblico. Sen identifica tre dimensioni costitutive della democrazia (1999b): la democrazia ha un valore *intrinseco* nella misura in cui la libertà politica è parte essenziale del benessere umano, è *strumentale* nella misura in cui gli individui possono difendere i loro interessi più efficacemente in un contesto democratico e, cosa ancor più importante, ha una dimensione *costruttiva* per il fatto che tutti gli aspetti della vita nella società (norme sociali, desideri e convinzioni individuali, ecc.) non sono naturali o dati una volta per tutte, ma sono costruiti e ricostruiti in modo permanente lungo il percorso delle interazioni sociali. Nella visione di Sen la democrazia prevede la possibilità per tutti di partecipare attivamente a questo processo costruttivo e di condi-

zionarne gli esiti, e ciò è pertanto in netto contrasto con la ben nota divisione tra decisori o esperti politici, da una parte, e beneficiari passivi, dall'altra. Secondo il nostro punto di vista questa visione della democrazia si basa sui seguenti presupposti (Bonvin, 2005): le persone dovrebbero essere dotate di risorse politiche, cioè della capacità di difendere efficacemente il loro punto di vista (non significa che alla fine esso debba prevalere ma semplicemente che debba essere tenuto in conto quando vengono prese le decisioni). Ciò richiede la dotazione di adeguati fattori di conversione, quali le capacità di argomentazione o cognitive dal lato individuale (questo obiettivo può essere perseguito anche attraverso la costruzione di organismi rappresentativi destinati alla difesa del punto di vista individuale di fronte all'amministrazione pubblica) e, sul versante istituzionale, la capacità di ascoltare gli interessi, i desideri e le aspettative individuali, senza imporre il proprio punto di vista. Così l'indeterminatezza della base informativa del giudizio imparziale sul piano istituzionale si presenta come condizione necessaria per la crescita della capacità degli individui. Nella prospettiva della teoria della capacitazione il risultato sostanziale dell'azione pubblica non dovrebbe essere determinato a priori, ma deciso in base al contesto e all'autonomia d'azione degli individui nel dispiegarsi dell'azione pubblica, e con la possibilità per tutte le persone interessate di collaborare attivamente. Tale incompletezza del tema della giustizia si evidenzia sia a livello sostanziale che a livello procedurale: e, in effetti, non solo il contenuto dell'azione pubblica ma anche i criteri decisionali vanno stabiliti con la partecipazione di tutti gli attori interessati. Per contro, se le decisioni da assumere a livello locale sono strettamente sottoposte ai criteri di analisi costi-benefici o agli obiettivi legati ai risultati, allora la capacità di espressione degli attori locali ne viene limitata in modo significativo. Nei termini dell'analisi di Sen, tutte le decisioni dovrebbero essere soggette al ragionamento pubblico (Sen, 2004), allo scopo di promuovere una genuina riflessività fra tutte le istituzioni pubbliche e private (cioè non solo gli attori della pubblica amministrazione ma anche quelli del mercato e del terzo settore). Nessuna lista predeterminata delle capacità potrà così essere ritenuta valida, e la questione relativa alla determinazione delle funzioni di valore e al pari accesso a tali funzioni dev'essere decisa a seconda della situazione.

La capacità di espressione non coincide con l'obbligo di deliberare e di partecipare attivamente al processo decisionale pubblico. Al contrario è concepita come libertà reale di partecipare agli affari pubblici.

Non va quindi equiparata a una concezione atletica della democrazia (Cohen, 1993), secondo la quale tutti gli attori partecipano in modo permanente ai processi normativi deliberativi. Se questo fosse il caso, potrebbe emergere una nuova concezione elitaria che, a sua volta, comporterebbe una divisione non fra le classi sociali (essendo quest'ultima basata sui differenziali di reddito), ma fra le capacità differenti di deliberare e di partecipare agli affari pubblici. La capacità di espressione prevede la possibilità reale di non deliberare a costi sostenibili. Nei termini di Sen il tema è affrontato attraverso la nozione di *empowerment* passivo, che garantisce a tutti i membri della società (siano essi deliberatori attivi o meno) l'accesso a risorse e fattori di conversione adeguati. L'attuale tendenza a contestare i modelli di governo centralizzati e a insistere sulla necessità di modernizzare i servizi pubblici andrebbe valutata in questo contesto della «capacità di espressione». I nuovi modelli di *governance* non coincidono con un ridimensionamento dello Stato centrale (come vorrebbero i neo liberali allo scopo di aprire la strada a soluzioni di mercato), ma con la definizione di nuovi modelli di azione pubblica nel solco dei principi della cosiddetta Nuova amministrazione pubblica. In questa prospettiva lo Stato mantiene un ruolo chiave nel dispiegarsi dell'azione pubblica, nella misura in cui è responsabile del controllo dell'intero processo e della valutazione della sua efficienza attraverso l'uso di tecniche manageriali come gli indicatori di *performance*, le pratiche di *benchmark*, le previsioni di bilancio e così via. Tutto ciò pone dei problemi in termini di capacità di espressione, in particolare quando le direttive provenienti dal livello centrale costringono gli attori locali entro specifiche modalità di intervento, e impediscono la definizione e la realizzazione di programmi su misura che prevedano l'autonomia d'azione dei soggetti interessati. In questi casi le linee guida della Nap si configurano come un perfezionamento della vecchia logica tecnocratica piuttosto che come nuovo modello di azione pubblica che tenga conto dell'autonomia d'azione degli attori.

Molti studi empirici sottolineano il rischio di un significativo divario fra la Nap (che incoraggia le iniziative individuali) e le pratiche concrete negli uffici per l'impiego locali: mentre la retorica porta con sé la promessa di una maggiore autonomia per gli attori locali, l'effettivo margine di manovra della Nap è limitato dalla sua subordinazione agli obiettivi legati ai risultati e dalla sua subordinazione finanziaria (i servizi pubblici locali per l'impiego che non si conformano agli obiettivi prefissati rischiano di perdere una parte dei finanziamenti loro asse-

gnati), e ciò è tanto più vero in quanto tali riforme dei modelli di *governance* si ispirano spesso all'idea di razionalizzare l'uso del denaro pubblico (Giauque, 2004). In molti casi la crescente tendenza a introdurre obiettivi legati ai risultati, allo scopo di tenere sotto controllo l'azione dei servizi pubblici locali per l'impiego, agisce come ostacolo alla capacità di espressione degli agenti locali. Ed è vero che gli obiettivi stabiliti centralmente possono indurre comportamenti che non necessariamente si tradurranno in una migliore prestazione di servizi, nella misura in cui essi incoraggiano «il tentativo di fare bella figura come un fine in sé» (Blau, 1963, citato in Wright, 2001, p. 247). Quando sono internalizzati da tutti gli attori coinvolti nelle politiche di integrazione sociale, siano essi beneficiari o funzionari pubblici, tali obiettivi legati ai risultati trasformano desideri, aspettative, ecc. in preferenze adattabili. Anche se gli attori locali fanno del loro meglio per aiutare i più bisognosi, gli obiettivi legati ai risultati, che vengono stabiliti a livello nazionale, sono spesso strumenti controproducenti poiché riducono notevolmente la capacità dei funzionari pubblici locali di dare ascolto ai desideri e alle aspettative delle persone. Il lavoro quotidiano dell'operatore locale dei servizi di *welfare* è così bloccato dalla difficoltà di rendere la sua missione quantitativa coerente con il suo lavoro reale. Per i beneficiari delle politiche per l'impiego, e in particolare per quelli meno qualificati e meno occupabili, questa situazione si traduce spesso in una prestazione di servizi di qualità molto bassa.

L'evidenza empirica dimostra che tali approcci della Nap sono molto in linea con le classiche procedure «dall'alto verso il basso»: la differenza principale consiste nello stimolare la responsabilità e le motivazioni degli agenti locali allo scopo di raggiungere gli obiettivi stabiliti a livello centrale. In quanto tali essi non soddisfano le promesse insite nei nuovi modelli di azione pubblica che tengono conto dell'autonomia d'azione dei soggetti. E, come in tutti i processi «dall'alto verso il basso», producono spesso resistenze locali nei confronti delle direttive centrali (ad esempio attraverso il tentativo di ingannare gli indicatori) o conformità rituali prive di significato. In breve, questi nuovi modelli di *governance* tendono a riprodurre la stessa divergenza fra direttive centrali e pratiche locali effettive che può essere osservata in tutti i contesti autoritari, come la gabbia di ferro burocratica weberiana o la fabbrica taylorista.

4. Conclusioni

Dal nostro punto di vista, l'approccio della capacitazione mette a disposizione una cornice analitica e normativa che consente di investigare le trasformazioni in corso dell'azione pubblica, e definisce le condizioni per un'introduzione equa e corretta della contrattualizzazione all'interno della sfera pubblica, senza dare per certe le promesse inerenti ai nuovi modelli di *governance*. Tali modelli possono condurre sia ad un adattamento e ad un rafforzamento della logica tecnocratica di governo (nella misura in cui governare attraverso obiettivi quantitativi o indicatori di *performance* può costituire un modo molto più efficace e rigido per valutare e tenere sotto controllo l'azione pubblica rispetto alle precedenti pratiche burocratiche), sia a una concreta promozione dell'iniziativa e dell'autonomia degli attori locali. Allo stesso modo l'insistenza sull'individualizzazione delle politiche pubbliche può condurre ad un'azione più efficace in termini di attivazione individuale, ma può anche accrescere considerevolmente il potere dell'istituzione sull'individuo. L'approccio della capacitazione, che mira a combinare risorse e fattori di conversione, da una parte, e condizioni per promuovere la libertà reale di scelta, dall'altra, permette di catturare l'ambivalenza di questi nuovi modelli di *governance*: ponendo più attenzione sull'individuo può far crescere la pressione su di essa, mentre la maggiore responsabilità assegnata agli attori e ai funzionari pubblici locali può provocare un'eccessiva intensificazione del loro lavoro. Per effetto di tutto ciò, l'approccio della capacitazione evidenzia anche le condizioni che occorre mettere in atto affinché il contrattualismo nell'azione pubblica promuova le capacità e la libertà reale di scelta (e non solo il risparmio e l'efficienza nell'allocazione del denaro pubblico). Al riguardo l'approccio della capacitazione comprende entrambe le dimensioni della libertà: dal punto di vista processuale l'indeterminatezza della base informativa del giudizio imparziale viene presentata come presupposto di un efficace contrattualismo. Per la stessa ragione l'approccio della capacitazione non consente una precisa definizione di ciò che la capacità di lavoro comporta e, su questo terreno, lascia aperta una vasta gamma di interpretazioni possibili. Dal punto di vista della opportunità, tale approccio insiste sulla necessità di fornire risorse e fattori di conversione in misura adeguata. L'approccio della capacitazione definisce così una concezione assai utile dell'azione pubblica che, dal nostro punto di vista, pone le condizioni migliori per introdurre con successo il contrattualismo nella sfera pubblica.

Riferimenti bibliografici

Bohman J., 1996, *Public Deliberation, Pluralism, Complexity, and Democracy*, Mit Press, Boston.

Bohman J., 1998, *Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities*, in Bohman J., Rehg W. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Mit Press, Boston.

Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.

Bonvin J.-M., 2005, *La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen*, «L'économie politique», n. 27, pp. 24-37.

Bonvin J.-M., Farvaque N., 2006, *Promoting Capability for Work: the Role of Local Actors*, in S. Deneulin e al. (a cura di), *The Capability Approach, Towards Structural Transformations*, Springer, Dordrecht, pp. 121-43.

Browne J., Deakin S., Wilkinson F., 2005, *Capabilities, social rights and European market integration*, in Salais R., Villeneuve R. (a cura di), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 205-222.

Cohen G., 1993, *Equality of what? On welfare, goods and capabilities*, in Nussbaum M., Sen A. (a cura di), *The quality of life*, Clarendon Press, Oxford, pp. 9-29.

De Munck J., 1999, *L'institution sociale de l'esprit*, Puf, Parigi.

Giauque D., 2004, *La bureaucratie libérale, Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, L'Harmattan, Parigi.

Hirschman A.O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Layard R., Nickell S., 1991, *Unemployment, macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press, Oxford.

Lindbeck A. e Snower D., 1988, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Mit Press, Cambridge Mass.

Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.

Nussbaum M., 2000, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.

Osborne D., Gaebler T., 1993, *Reinventing Governement*, Penguin Group, New York.

Pollitt C., Bouckaert G., 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

Reynaud J.-D., 1989, *Les règles du jeu*, Colin, Parigi.

Sen A.K., 1982, *Equality of What?*, in Sen A., *Choice, Welfare and Measurement*, The Mit Press, Cambridge Ma., pp. 353-69.

Sen A.K., 1992, *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, Oxford.

Sen A.K., 1999a, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.

Sen A.K., 1999b, *Democracy as a universal value*, «Journal of Democracy», n. 10/3, pp. 3-17.

Sen A.K., 2002, *Rationality and Freedom*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Sen A.K., 2004, *Elements of a human rights theory*, «Philosophy and public affairs», n. 32/4, pp. 315-56.

Sol E., Westerveld M. (a cura di), 2005, *Contractualism in employment services*, Kluwer Law International, L'Aja.

Storper M., Salais R., 1997, *Worlds of Production*, Harvard University Press, Cambridge Mass.

Streeck W., 1999, *Competitive solidarity: rethinking the European social model*, paper presentato al meeting annuale del Sase, 8-11 giugno, Madison.

Varone F., Bonvin J.-M., 2004, *La nouvelle gestion publique*, numero speciale di «Les politiques sociales», n. 1/2.

Walzer M., 1983, *Spheres of Justice*, Basic Books, New York.

Wright S., 2001, *Activating the Unemployed: the street-level implementation of Uk policy*, in J. Clasen (a cura di), *What Future for Social Security?*, Kluwer Law International: Studies in Employment and Social Policy, pp. 235-250.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Tra cittadini e istituzioni. Riflessioni sull'introduzione di dispositivi partecipativi nelle pratiche istituzionali locali

Vando Borghi

Il saggio affronta il tema dei rapporti tra cittadini e istituzioni (locali), cercando di metterne a fuoco la qualità antropologica delle trasformazioni. In questa prospettiva vengono allora discusse le innovazioni istituzionali ispirate ad approcci deliberativi alla democrazia e l'introduzione di dispositivi volti a promuovere la partecipazione. Nella prima parte vengono indagati alcuni fattori contestuali, che danno ragione della crescente proliferazione di tali sperimentazioni in senso deliberativo (come reazione al paradigma post-democratico; come esigenza di integrazione e coordinamento delle politiche; come slittamento verso forme di razionalità organizzativa più riflessive). Vengono poi affrontati i diversi significati del concetto di partecipazione e i differenti modelli di istituzionalizzazione ad essi connessi. Infine, viene presentato e discusso un caso concreto di tale sperimentazione di tali dispositivi partecipativi, vale a dire l'introduzione del Bilancio partecipativo, allo scopo di esplorare le potenzialità, i problemi e i rischi di tali pratiche di innovazione istituzionale.

1. *Una prospettiva di approfondimento*

Il senso di queste note è quello di discutere alcune trasformazioni in corso nel rapporto tra cittadini e istituzioni. Trasformazioni che si manifestano sul terreno più immediato di questo rapporto, vale a dire quello della esperienza quotidiana, su scala locale, in cui esso prende corpo. Parola chiave, in tale contesto, è quella della partecipazione, che, come inevitabilmente accade quando un termine viene sovraccaricato di valenze simboliche e di aspettative, è utilizzato con significati diversi e anche contraddittori, spesso svolgendo un ruolo (pur utile) di orientamento tra prospettive strategiche alternative, più che di chiara e definita indicazione sulle forme concrete che l'innovazione istituzionale dovrebbe assumere.

Il registro in cui si inscrivono le argomentazioni che seguono, pur attingendo ad analisi e approfondimenti prevalentemente di ambito so-

ciologico, aspira a non essere classificabile in modo strettamente disciplinare, assumendo come interrogativo chiave della riflessione quello concernente la *natura antropologica* del rapporto tra pratiche istituzionali e vita sociale o – per usare i termini di Max Weber (1970, p. 91) quando si sforzava di dare corpo ad un prospettiva di ricerca che si ponesse «innanzi tutto il problema della qualità degli uomini che attraverso quelle condizioni di esistenza economiche e sociali vengono selezionati» – tra ordinamenti sociali e condotta di vita. Che cosa significa occuparsi della valenza antropologica del rapporto tra dimensioni istituzionali e vita sociale quotidiana? Proviamo per un istante a sospendere questa domanda e a tenerla sullo sfondo, come interrogativo-guida delle considerazioni che mi appresto a fare. E permettetemi invece di richiamare due citazioni, due immagini, apparentemente lontane da questa domanda e che invece credo possano darci indizi preziosi, per quanto indiretti, sul significato concreto dell'interrogativo sulla natura antropologica del rapporto in questione, sul paesaggio sociale che può costituire l'effettiva manifestazione di differenti interpretazioni di tale valenza.

La prima immagine ce la fornisce un rapporto di ricerca intitolato *Clone Town Britain* (La città-clone inglese). In questo studio la Nef (New Economics Foundation[1]) constata un fenomeno che ha caratterizzato negli ultimi decenni le città inglesi, in particolare quelle di medie dimensioni e che rimanda ad una capillare capacità pervasiva delle catene e dei grandi gruppi commerciali. Sulla base di una sempre più estesa e dettagliata elaborazione dei dati concernenti possibilità di spesa e stili di consumo individuali, questi grandi gruppi commerciali hanno fatto pressoché tabula rasa delle piccole attività indipendenti e hanno reso il territorio l'oggetto di pianificazione degli strateghi del marketing. Ad Exeter, ritenuta la città inglese più «clonata» e omologata, quasi il 90% di tutti gli esercizi commerciali (dai ristoranti al parrucchiere, dal negozio alimentare a quello di arredamento) appartiene ad una catena. Una standardizzazione massiccia e profonda del paesaggio urbano che, dicevo, rimanda all'azione di mercato dei grandi gruppi economici; ma rimanda anche ad un disegno societario, che Margaret Thatcher aveva avuto il pregio di sintetizzare con limpida chiarezza:

[1] Si tratta di un centro di iniziativa e di ricerca, fondato a Londra nel 1986, che opera da tempo sui temi dell'economia reale e della qualità della vita sociale: vedi www.neweconomics.org.uk.

non esiste la società, esistono solo individui e famiglie[2]. Il corrispettivo antropologico di quel disegno societario è il drastico impoverimento dello statuto sociale del cittadino e la sua progressiva riduzione a quello di consumatore: la scelta di consumo diviene, in questa prospettiva, la principale se non l'unica «base informativa» (nel senso di Sen) per la progettazione sociale, degli spazi e dei tempi della vita quotidiana.
La seconda immagine può essere interpretata come il rovescio della prima, il sogno commerciale della pianificazione funzionale del territorio che si fa incubo, dramma sociale. Pier Paolo Pasolini, nell'ultima intervista che rilasciò il giorno prima di essere ucciso, sembra appunto evocare questo dramma. Alla domanda di Furio Colombo: «E tu vorresti tutti pastorelli senza scuola dell'obbligo, ignoranti e felici?» Pasolini risponde: «Detta così sarebbe una stupidaggine. Ma la cosiddetta scuola dell'obbligo fabbrica per forza gladiatori disperati. La massa si fa più grande, come la disperazione, come la rabbia […]. Ma voglio dire fuori dai denti: io scendo all'inferno e so cose che non disturbano la pace di altri. Ma state attenti. L'inferno sta salendo da voi. È vero che sogna la sua uniforme e la sua giustificazione (qualche volta). Ma è anche vero che la sua voglia, il suo bisogno di dare la sprangata, di aggredire e di uccidere è forte ed è generale. Non resterà per tanto tempo l'esperienza privata e rischiosa di chi ha, come dire, toccato la "vita violenta". Non vi illudete. E voi siete, con la scuola, la televisione, la pacatezza dei vostri giornali, voi siete i grandi conservatori di questo ordine orrendo basato sull'idea di possedere e sull'idea di distruggere».

2. Ragioni di contesto

Tenendo allora sullo sfondo l'interrogativo chiave riguardante la natura antropologica del rapporto tra cittadini e istituzioni, occorre chiedersi quali sono le principali condizioni che hanno consentito e favorito l'emergere e il diffondersi di sperimentazioni di innovazione istituzionale che, per quanto diverse per forme e obbiettivi, risultano ac-

[2] Tornerò su questa visione sociale più avanti, discutendo dell'egemonia del paradigma post-democratico come uno dei fattori che, paradossalmente, hanno prodotto la proliferazione di sperimentazioni istituzionali in direzione partecipativa.

comunate dal tentativo di una ricerca di maggiore inclusività dei cittadini nei processi e nei meccanismi decisionali. A questo proposito, mi pare che sia possibile indicare, schematicamente, tre ordini di fattori: il dominio del paradigma post-democratico e l'insoddisfazione che esso ha prodotto; l'intensificazione e la generalizzazione a tutti gli ambiti delle politiche e dell'agire istituzionale di problemi di coordinamento; la crescente *impasse* in cui il paradigma organizzativo lungamente egemone, fondato su una concezione sinottica e assoluta della razionalità, è venuto via via sperimentando, sia sul piano pratico che su quello teorico.

2.1 Post-democrazia vs sperimentalismo democratico

Una prima prospettiva che può aiutare a darci ragione della crescente enfasi e attenzione relativamente alla sperimentazione di «arene deliberative»[3] e, più in generale, al modello deliberativo[4] è quella secondo la quale si tratta di fenomeni riconducibili alla crescente insoddisfazione per ciò che è stato sinteticamente indicato come il *paradigma post-democratico*[5] (Mastropaolo, 2001).
Alla fine degli anni '70, in uno scenario internazionale che vede l'affermarsi di capi di Stato come Thatcher e Reagan, esso pare delinearsi con progressiva chiarezza teorica e pratica: da un lato riprendendo la tradizione liberale (una concezione negativa dello Stato e positiva dell'individuo che, se lasciato libero di perseguire il proprio interesse privato, contribuisce in tal modo all'autorealizzazione dell'equilibrio sociale) e dall'altro richiamandosi a quella elitista e tecnocratica (che da Schumpeter in poi, per quanto in forme diversificate, alimenta la sfiducia nella crescente attivazione dei cittadini nei processi decisiona-

[3] Sulla scia di quanto sostengono Cefaï (2002) e Bifulco (2005a), riteniamo anche noi che quella di «arene pubbliche» sia una definizione preferibile a quella di «spazi pubblici», perdendosi in quest'ultima la connotazione drammaturgica intrinseca a tali contesti di interazione che invece la prima evoca.
[4] La letteratura in merito è oramai estremamente vasta: per una introduzione ampia e articolata, v. Pellizzoni, 2005 e Bobbio, 2002; una ricognizione di sperimentazioni ed esperienze si trova in Bobbio, 2004.
[5] In questo contesto mi avvarrò soprattutto della ricostruzione dei fondamenti di teoria politica che di tale paradigma ha fornito Mastropaolo, 2001; per una discussione su quelli che sono stati, in questi ultimi decenni, gli effetti sulla concreta concezione e gestione dei beni pubblici da parte dell'egemonia di questo paradigma, cfr. Mastropaolo, 2005.

li, e tende a limitare la sfera di influenza della politica in essi, insistendo invece sul ruolo decisivo degli esperti, dei tecnici, della burocrazia e del mercato).
Le teorie della «scelta razionale» portano poi alle estreme conseguenze l'innesto di tali tradizioni teoriche nel contesto sociale contemporaneo: il mercato, da metafora della società e della politica quale era assunto in quelle tradizioni, ne diviene modello, alla cui razionalità la vita collettiva deve essere inesorabilmente sottoposta. Al centro di tale razionalità stanno le preferenze individuali e l'idea che esse siano esogene rispetto alla vita collettiva, sottraendo così dall'ambito dell'agire politico la materia di cui tali preferenze sono in realtà fatte, vale a dire l'esperienza stessa del vivere insieme, i problemi che da tale esperienza si generano e le risorse sociali che per la soluzione di tali problemi si possono mobilitare e/o costruire.
È così che la politica viene ridotta a *problem solving*, le cui premesse e gerarchizzazione in ordine di priorità sono esclusivo appannaggio di ristrette *élite* – un «potere privato» al crocevia dei flussi finanziari e politici transnazionali (Pizzorno, 2001; Leys, 2001), in grado di condizionare significativamente non solo le scelte politiche più direttamente concernenti le attività economiche, ma anche quelle meno apparentemente connesse a queste ultime, vale a dire le politiche sociali[6] – e, come tale, delegata ai saperi tecnici ed esperti (solitamente l'economia, la *policy analysis*); ogni altra *voice*, diversamente organizzata ed eterogenea al suo stesso interno è percepita come ostacolo al pieno dispiegamento di tale razionalità. La riduzione della politica a spettacolo costituisce allora un corollario delle trasformazioni imposte dal paradigma post-democratico. In altre parole, in base ad un simile modello «anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi. La massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve» (Crouch, 2003, p. 6).
Se quello descritto dal paradigma post-democratico è senza dubbio lo scenario politico e sociale predominante, è tuttavia possibile rinvenire i segni e le testimonianze di sforzi teorici e pratici volti a dare una

[6] Su questo v. Farnsworth, 2004; sul rapporto tra istituzioni e attori economici, comunque, mi soffermerò più avanti.

prospettiva positiva al malessere che quel paradigma diffusamente suscita. Si tratta di segnali incerti, minoritari, spesso sfocati e contraddittori, ma che pure sembrano indicare la presenza di margini ancora significativi per rivitalizzare e, anzi, intensificare la democrazia, intesa come progetto volto a garantire a tutti i cittadini le condizioni materiali e simboliche per esercitare una uguale capacità di determinare la definizione e la soluzione dei problemi collettivi. Ed è in questa cornice che sembrano potersi collocare non solo un crescente lavorio in ambito di dibattito teorico (cfr. nota 2), ma anche un ampio ed eterogeneo insieme di sperimentazioni, su scala preminentemente locale, di dispositivi istituzionali e amministrativi che, per estensione, possiamo classificare entro ciò che Charles Sabel (2001) ha chiamato «sperimentalismo democratico».

In termini estremamente generali, la varietà delle esperienze raggruppabili sotto questa definizione è riconducibile alla comune convinzione che la democrazia si alimenta attraverso una attiva partecipazione collettiva alla elaborazione e al trattamento dei problemi che in essa si generano. «La democrazia prospera – per riprendere ancora le parole di Crouch (2003, p. 6) – quando aumentano per le masse le opportunità di partecipare attivamente, non solo attraverso il voto ma con la discussione e attraverso organizzazioni autonome, alla definizione delle proprietà della vita pubblica; quando le masse usufruiscono attivamente di queste opportunità; e quando le *élite* non sono in grado di controllare e sminuire la maniera in cui si discute di queste cose».

Di qui in poi, ovviamente, va affrontato il problema delle tecniche e dei dispositivi perché questa discussione sia effettivamente partecipata, anche da coloro che solitamente rimangono ai margini o hanno comunque meno competenze per intervenire nel processo deliberativo; per stabilire i modi, i luoghi e i tempi più efficaci di tale processo; per definire le forme attraverso cui possa attenuarsi lo scontro e possa invece enfatizzarsi la virtuosità dei rapporti tra arene deliberative e altre modalità di determinazione delle decisioni collettivamente vincolanti; e per monitorare il processo di *institution building* che da tali arene può generarsi (o meno).

È su questi terreni che, nella seconda parte di questo contributo, proverò a condurre l'analisi di una recente innovazione dei processi decisionali locali, in senso partecipativo, introdotta sperimentalmente presso il Comune di Modena.

2.2 Questioni di coordinamento

Una seconda modalità di contestualizzazione e comprensione della proliferazione di esperienze e sperimentazioni di pratiche deliberative ci costringe a richiamare un concetto tra i più abusati in ogni ambito delle scienze sociali e del discorso pubblico, vale a dire quello di *governance*. Occorre sforzarsi di utilizzare questo concetto in modo descrittivo, liberandolo dalle incrostazioni ideologiche che lo associano più o meno implicitamente a visioni riduttivamente managerialistiche dei processi decisionali e della logica organizzativa[7]. Esso serve in effetti ad indicare un fascio di trasformazioni, ognuna delle quali ha a che fare direttamente o indirettamente con la diffusione di pratiche di tipo deliberativo, rappresentando queste ultime l'interpretazione in senso partecipativo e di intensificazione del progetto democratico di queste trasformazioni che riassumiamo nel termine di *governance*. In termini estremamente schematici, possiamo individuare tre direzioni in cui questo ambiguo termine «ombrello» si esplicita con effetti concreti.
La prima, e più ovvia, è quella che rimanda alla *molteplicità* dei livelli (in senso verticale) e degli attori (in senso orizzontale) che entrano in gioco. Sul principio della sussidiarietà e sulla pluralizzazione dei soggetti che sono coinvolti, in diversi ambiti e con diverso peso e potere, nelle differenti sedi di definizione e di progetto su materie di rilevanza collettiva, è stato oramai detto molto, sovente utilizzando questi fenomeni come un alibi per l'ulteriore impoverimento della capacità di intervento delle istituzioni pubbliche. Il punto che ci preme sottolineare qui, tuttavia, è che comunque «la *governance* sembra alimentare – piuttosto che rispondere a – la domanda di coordinamento che agisce oggi in modo perspicuo nei confronti dei governi locali, sollecitandoli ad assumere funzioni in parte inedite» (Bifulco, 2005, p. 140; Donolo, 2005), funzioni che, per quanto di natura eminentemente politica, differiscono in modo sostanziale da quelle esercitate nell'alveo abituale della democrazia rappresentativa e dei partiti, e che sembrano appunto trovare nella versione deliberativa dell'agire democratico una possibile esemplificazione.
La seconda direzione che assumono le spinte trasformative classificate nel concetto della *governance*, è quella rinvenibile nell'insistenza che ca-

[7] Anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad uno sviluppo impetuoso della letteratura di riferimento; un paio di riferimenti, tra i tanti, che paiono al riparo dai pericoli sopra accennati sono: Pierre, 2000 e Mayntz, 1999.

ratterizza trasversalmente le *policies* e le riforme del settore pubblico, in ambito non solo europeo, sul principio dell'*attivazione*. A tale proposito è possibile riscontrare una convergenza tra politiche pubbliche e politiche sociali, dovuta anche in modo significativo alle ambiguità intrinseche a tale concetto e all'uso che ne viene fatto: ciò che sembra caratterizzare attualmente la logica con cui le politiche vengono disegnate e realizzate è l'impossibilità di reiterare una concezione del cittadino come destinatario passivo delle politiche stesse. Ancora una volta, l'esito concreto di questa trasformazione va di volta in volta verificato. Essa può in effetti tradursi in una legittimazione di processi di trasferimento di responsabilità collettive e sociali, da risolversi sul terreno dei diritti sociali, alla sfera privata, individuale e familiare, la cui attivazione diviene così, paradossalmente, il prerequisito per l'accesso alla sfera pubblica; oppure può alimentare una interpretazione del cittadino come consumatore di servizi pienamente coerente con la rappresentazione delle preferenze esogene alla società che abbiamo visto all'opera nel paradigma post-democratico. Eppure, anche in questo caso, possiamo vedere come l'esercizio pubblico delle personali capacità di giudizio dei cittadini, proprio delle arene deliberative, può a sua volta costituire uno sviluppo coerente con una prospettiva di *policy* incentrata sulla cittadinanza attiva, laddove quest'ultima non sia interpretata come una proprietà dei soggetti (o un deficit da sanzionare, laddove non esibita), ma semmai come una proprietà della relazione tra attori e istituzioni e un esito processuale temporaneo e da ricostituire continuamente.

Con questi due fattori di trasformazione, a partire dai quali, come abbiamo visto, è possibile risalire alle radici della diffusione di pratiche deliberative, si intreccia un terzo fattore, costituito dalla *territorializzazione* delle politiche. La dimensione della territorialità su cui insistono i fenomeni di mutamento delle *policies* fin qui richiamati, lungi dal poter essere assunto come loro neutro contenitore e mero spazio di manovra, si caratterizza, vale la pena sottolinearlo, per il ruolo attivo che essa svolge, in termini di «mediazione simbolica, cognitiva e pratica fra la materialità dei luoghi e l'agire sociale» (Dematteis, Governa, 2002), che sono appunto materia delle politiche stesse. Lo spazio sociale situato si sottrae sempre più a visioni che lo interpretano come terminale locale di progetti e decisioni definitivamente confezionate altrove e si configura invece come principale terreno di esercizio, secondo modalità cosmopolitiche e non di chiusura identitaria, dello sperimentalismo democratico di cui abbiamo detto sopra. Natural-

mente, anche in questo caso, non si tratta certo di una evoluzione certa e necessitata. In ogni caso è difficile pensare ad un superamento dei rischi di depauperamento istituzionale e politico prodotto dal paradigma della post-democrazia che non proceda, in primo luogo, attraverso una *intensificazione del patrimonio locale di riflessività* (Borghi, 2003).

2.3 Dalla razionalità di piano alla razionalità processuale

Implicita alle trasformazioni sopra accennate, esiste in realtà una terza, più circoscritta cornice concettuale sulla base della quale è possibile darsi ragione del moltiplicarsi di pratiche deliberative. Le considerazioni svolte fin qui hanno già messo in evidenza una serie di condizioni che stanno all'origine delle trasformazioni dei processi decisionali: l'adozione di approcci sperimentali ed esplorativi; la moltiplicazione dei livelli e degli attori coinvolti, vale a dire la pluralizzazione dei punti di vista legittimati ad intervenire; l'insistenza sulla natura attiva dei cittadini – nonché dei territori, in quanto spazio situato dell'esercizio concreto di tale attivazione – nelle procedure e nelle azioni volte a definire e realizzare le *policies*. Queste condizioni, insieme ad altri fattori ancora, hanno via via reso sempre più evidente l'irrealisticità di modelli decisionali fondati su una concezione della razionalità sinottica e assoluta, e su una rappresentazione delle organizzazioni e delle istituzioni come macchine regolate da rapporti lineari, meccanici e interamente pianificabili a priori tra le parti. È una visione che ha funzionato da architrave durante tutto il secolo passato, emersa originariamente nel cuore della società industriale, vale a dire i processi di razionalizzazione e pianificazione propri della produzione di massa, per poi estendersi a tutti gli ambiti della vita sociale[8]. Il tentativo di mantenere in vita quella concezione, anche quando la riflessione teorica e le esperienze pratiche hanno posto in evidenza la sua utilità – in termini di efficacia e di efficienza – soltanto entro condizioni assai circoscritte e quindi in occasioni rare, ha spesso condotto ad adottare una *strategia esclusiva* dei processi decisionali, una concezione «decisionista» secondo la quale il successo dei processi istituzionali

[8] Per una ricostruzione complessiva di questa vicenda storica e antropologica che ha profondamente segnato le *forme del fare* in senso generale, cfr. Revelli, 2001; Sennett (1992, pp. 92-102) mette poi in evidenza i limiti di questa rappresentazione applicata alla progettazione del paesaggio urbano.

volti a definire decisioni collettivamente vincolanti si fonda sul consentire un accesso ridotto al minor numero di persone possibile di attori a questi stessi processi. Diverse sono le considerazioni che si possono opporre a una tale concezione dei processi istituzionali, sia relativamente ai limiti epistemologici circa il rapporto tra azione e organizzazioni complesse in ambienti problematici su cui essa si fonda, sia rispetto alle conseguenze pratiche che essa ingenera (Lanzara, 1993; de Leonardis, 2001; Donolo, 1997; Schön, Rein, 1994). Ma sono soprattutto le stesse esperienze di progettazione territoriale ad aver messo profondamente in discussione le ragioni di quella concezione. «Le esperienze internazionali e la riflessione sui fallimenti e le difficoltà della progettazione territoriale in Italia ci suggeriscono, in conclusione, che è possibile raggiungere una maggiore *efficienza* nei processi decisionali qualora si adottino strategie inclusive che coinvolgano – il più precocemente possibile – tutti gli interessati al progetto, che favoriscano interazioni informali, che strutturino il processo entro canali flessibili ma prevedibili e che valorizzino le funzioni di regia e di mediazione» (Bobbio, 1996, p. 90).

Più in generale, si delinea una concezione dell'amministrare secondo la quale l'attenzione si sposta in modo significativo dal *cosa* al *come*, si focalizza cioè sui processi organizzativi e istituzionali e sulla loro qualità, insistendo sulla validazione dei destinatari stessi delle politiche in quanto «agenti» di tali politiche (e non passivi destinatari), le cui capacità di *voice*, cioè di attivo coinvolgimento nella progettazione di queste ultime, vanno legittimate e valorizzate e, allo stesso tempo, rese oggetto di un intenso lavoro istituzionale di cura e di potenziamento (Bifulco, de Leonardis, Donolo, 2001).

2.4 Questioni di partecipazione

È evidente che gli approcci deliberativi e le sperimentazioni in senso partecipativo che incarnano l'opzione per strategie amministrative inclusive non sono privi di rischi e ambiguità. Senza entrare nell'ambito del dibattito più strettamente concernente la teoria politica che soggiace a queste prospettive e quindi nella discussione sui limiti e le difficoltà della democrazia deliberativa (Mastropaolo, 2001), vale tuttavia la pena soffermarci qui sulle implicazioni relative ai processi di istituzionalizzazione e alle logiche organizzative connesse ad innovazioni ispirate a questa parola chiave.

Molte argomentazioni (talvolta confliggenti) vengono avanzate a so-

stegno della partecipazione: costruire la fiducia e ridurre la conflittualità tra cittadini e pubblica amministrazione, far fronte a risorse limitate, ridisegnare e promuovere ulteriormente i servizi pubblici, rendere i processi decisionali concernenti più inclusivi, ecc. Sebbene la crescente attenzione alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini fa parte di una diffusa retorica (politica), va allo stesso tempo riconosciuto che «non è mai stato espresso un così grande interesse politico e di *policy* riguardo la partecipazione, e così trasversale ai diversi ambiti» (Beresford, 2001, p. 207), a dimostrazione che tale propensione non si esaurisce in mero artificio retorico. Inoltre, la partecipazione dei cittadini può essere considerata in se stessa una forma di *governance* (Jones 2003; Fung, Olin Wright, 2003; Hirst, 2000), laddove si riferisce a questioni di delega del potere e di definizione dei ruoli in un contesto, quale quello descritto fin qui, di crescente pluralizzazione degli attori – pubblici e privati, individuali e collettivi – coinvolti nella progettazione e nella realizzazione delle politiche. Tuttavia, si tratta di un terreno su cui operano concezioni anche significativamente diversificate, e può essere utile allora schematizzare le diverse prospettive attraverso cui la partecipazione è discussa e sperimentata, tematizzandola analiticamente come un processo che va da forme più deboli e passive, a modalità più forti e più attive[9]:

- *partecipazione passiva*: i cittadini sono solo oggetto degli interventi e sono sostanzialmente privi di potere, anche se possono avere rappresentanza formale attraverso sedi o figure ufficiali; essi sono dunque destinatari passivi di enunciazioni unilaterali delle amministrazioni pubbliche, e i loro bisogni sono raggruppati e classificati secondo categorie e *target* definiti a priori; al massimo, essi sono coinvolti come informatori: l'interpretazione delle informazioni e delle conoscenze pervengono esclusivamente ad «attori esterni» (professionisti, esperti, vertici delle gerarchie amministrative e management;
- *partecipazione problem-solving*: i cittadini partecipano allo scopo di ottenere obbiettivi predeterminati, parzialmente coinvolti in processi decisionali condivisi e interattivi, ma sempre in contesti progettuali già definiti da «attori esterni»; talvolta le risorse con cui gli attori contribuiscono (tempo, lavoro volontario, ecc.) sono con-

[9] La seguente sintesi di forme di partecipazione è basata su diverse interpretazioni, derivanti da differenti terreni d'analisi: ricerca sui servizi pubblici e sociali, studi sulla pubblica amministrazione, politiche di riqualificazione urbana, studi sullo sviluppo, eccetera (si vedano, tra gli altri, Jones, 2003; Heikkilä, Julkunen, di prossima pubblicazione; Vigoda-Gadot, Cohen, 2004)

traccambiati con incentivi; si mantiene, comunque, una forte dicotomia tra attori coinvolti nella fase di *problem-solving* e attori partecipanti alla fase di definizione dei problemi, di *agenda setting* e alle pratiche di controllo e di monitoraggio;

- *partecipazione problem-setting*: interpretata come integrante attività di *problem-setting* e di *problem-solving*, la partecipazione è intesa come un diritto che deve essere perseguito attraverso l'introduzione strutturale di una pluralità di prospettive in tutti i differenti passaggi della progettazione e realizzazione delle *policies*, dalla definizione delle premesse degli interventi (ciò che Nancy Fraser – 1990, 1997 – evoca nei termini di una «politica dell'interpretazione dei bisogni») alla concreta organizzazione ed erogazione dei servizi da parte della «*street-level bureaucracy*» (Lipsky, 1980). Si assiste così ad una validazione dei cittadini, in quanto legittimamente dotati di *voice* nelle interazioni con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni, laddove queste ultime sperimentano approcci «*frame-reflective*» alle questioni di *policy* (Schön, Rein, 1993; Schön, 1989), metodologie di ascolto attivo (Sclavi, 2002), pratiche di tipo deliberativo (Bifulco, 2005a; Pellizzoni, 2005; Bobbio, 2002) e orientate alla promozione delle *capacità* dei cittadini, piuttosto che al mero controllo procedurale e della aderenza a standard predeterminati (Bonvin, Favarque, 2005; Bonvin, Thelen, 2003).

A questo punto, si può cercare di riassumere lo scenario che ci si presenta, in termini di matrici e regimi d'azione all'opera sul terreno dell'agire pubblico. Ciò che va messo a fuoco sono i *processi di istituzionalizzazione*, così come vanno evolvendo e concretizzandosi in diversi ambiti (la razionalità organizzativa nelle politiche sociali, nelle pratiche amministrative, nel lavoro, ecc.), cercando di esplicitarne e metterne a confronto le diverse *convenzioni*, vale a dire gli sfondi normativi, che stanno alla base di tali processi di istituzionalizzazione (tab. 1).

Questa tipologia[10], che rimanda anche a temi e argomenti che non pos-

[10] Si tratta di una elaborazione che sintetizza diversi spunti di analisi: seguendo la pista schematica indicata dall'individuazione delle «convenzioni» in merito al ruolo dello Stato, di cui diamo conto nel testo, e quella concernente la *governance* di reti pubblico-privato proposta da Bifulco e Vitale (di prossima pubblicazione), lo schema tiene conto delle analisi su diverse variabili in gioco, discusse in Giaque, 2003; Dean e al., 2005; Baines, 2004; Freedland, 2001; Salais, Storper, 1997; Farvaque, Raveaud, 2004; Bonvin, Farvaque, 2003; Honneth, 1995; Bonvin, Thelen, 2003; Clarke, 2004; Fraser, 1990; 1997.

Tabella 1 - Le convenzioni all'opera nei processi di istituzionalizzazione

	Processi di istituzionalizzazione e convenzioni		
	Modello di istituzionalizzazione «tradizionale»	Modello di istituzionalizzazione «manageriale»	Modello di istituzionalizzazione «deliberativo»
Premesse	Definizione *top-down* dei bisogni	Preferenze individuali	«*Thick needs*» e «politica dell'interpretazione dei bisogni»
Obiettivi	Riproduzione conformista della divisione sociale del lavoro	Sviluppo del capitale umano e dell'*employability*; approccio *work-first* al «*welfare-to-work*»	Sviluppo delle capacità; approccio *life-first* al nesso lavoro-*welfare*
Ruolo dello Stato	Esterno	Assente; «*incentive giving state*»	«*Capability state*»; stato che promuove la «vita etica»
Ruolo dei privati (fornitori *profit* e *non-profit* di servizi)	Residuale	Fonte egemone delle logiche istituzionali (isomorfismo mimetico nei confronti dell'impresa)	Nodi potenziali di reti pubblico-private; le istituzioni pubbliche come regista
Forme della responsabilità della Pa	Diretta	Indiretta	Processuale
Regolazione organizzativa	Gerarchia; regolazione di tipo militare, basata sulla conformità alle regole	*New Public Management*; basato su una efficienza e un funzionamento «*pro-market, non-market*»	Forme di *governance* partecipative e deliberative
Relazione cittadini/Pa	Dualistica (Pa-cittadini); costrizione e delega	Triangolare (Pa, fornitori di servizi, cittadini); commercializzazione della cittadinanza	Reticolare e promotrice di «*border-lands*»
Individualizzazione	Categorie standardizzate; cittadini come oggetti (di servizi) ed elettori	Cittadini come clienti e consumatori; individualizzazione come prerequisito sistemico e come mezzo	Cittadini come co-organizzatori (oltre a professionisti, esperti, burocrati, ecc.); individualizzazione come progetto riflessivo (virtualmente senza termine)
Partecipazione	Dalla partecipazione passiva a quella *problem-solving*		Dalla partecipazione *problem-solving* a quella *problem-setting*

siamo sviluppare in questa sede (processo di individualizzazione; questioni di *welfare* e di connessione tra lavoro e protezione sociale; su questo, cfr. Borghi, Rizza, di prossima pubblicazione) deriva dalla distinzione di tre convenzioni ideal-tipiche dello Stato, fondate sull'individuazione delle modalità di interpretazione del *bene comune* così come si configura nella risposta alle richieste degli attori sociali ed economici: (1) l'«*external state*» tecnocratico (il bene comune inteso come interessi comuni perseguiti preminentemente attraverso soluzioni «esperte» imposte a cittadini passivi); (2) l'«*absent state*» (il bene comune emerge qui come prodotto del perseguimento dei propri obbiettivi individuali in un contesto di regolazione collettiva residuale); e (3) il «*facilitative situated state*», nel quale il bene comune è interpretato «come una situazione in cui gli attori hanno l'autonomia per sviluppare qualsiasi mondo essi ritengano compatibile con i loro schemi d'azione» (Storper, Salais 1997, p. 212). Quest'ultima convenzione è stata ulteriormente sviluppata (Farvaque, Raveaud, 2002; Dean e al., 2005) allo scopo di distinguere: *a*) l'«*incentive giving state*», centrato sulla concezione di soggetto individualmente responsabile che deve perseguire il potenziamento del proprio capitale umano e della propria «occupabilità», utilizzando correttamente in tal senso opportunità e incentivi forniti dagli schemi di *welfare*, e *b*) una tipologia controfattuale di convenzione, il «*capability state*», nel quale «il soggetto del *welfare* può realizzare l'autonomia attraverso una politica collettiva di capacitazione», e in cui la capacità di *voice* di tali soggetti è centrale tanto nella determinazione delle misure e delle risorse, quanto nella interpretazione e valutazione dei risultati (Dean e al., 2005, p. 11).

Lo schema sopra illustrato riduce dunque la tipologia da quattro a tre modelli, nel quale quello indicato come *modello di istituzionalizzazione «deliberativo»* rappresenta più una prospettiva controintuitiva che non un modello già concretamente all'opera. In questo caso, il ruolo dello Stato (centralmente e localmente) consiste nella promozione di processi attraverso i quali le istituzioni «mediano piuttosto che prescrivere; nella costruzione delle condizioni per il perseguimento di ciò che Honneth (1995) ha definito la «vita etica» e nella realizzazione di una «politica dell'interpretazione dei bisogni» (Fraser, 1990) che alimenti efficacemente una sfera pubblica dinamica e vivace. La «regolazione organizzativa» (Giaque, 2003) della pubblica amministrazione e dei servizi, in questa prospettiva, è caratterizzata da un approccio partecipativo (*problem-setting* e *problem-solving*), basato sull'introduzione e la

sperimentazione di arene e di pratiche deliberative (Fisher, 2003, Bonvin, Thelen, 2003, Barnes e al., 2003), e sul coinvolgimento delle diverse agenzie private come *uno* degli attori, tra altri, di una rete attraverso la quale il «*capability state*» persegue concretamente la realizzazione del bene comune. Secondo tale prospettiva, fondata su un modello di «amministrazione condivisa» (Bifulco, Vitale, di prossima pubblicazione), la responsabilità dell'amministrazione pubblica concerne il coordinamento dell'intero processo attraverso il quale i cittadini sono legittimati nell'espressione della loro *voice* e sostenuti nella realizzazione delle loro capacità.

Il regime d'azione pubblica rappresentato dal *modello di istituzionalizzzone tradizionale* coincide con lo Stato tecnocratico di Salais e Storper, nel quale i problemi e le questioni sono trattati con il coinvolgimento minimo dei cittadini, e in cui organizzazioni e imprese private hanno un ruolo residuale. Infine, il *modello di istituzionalizzazione manageriale* è preminentemente ispirato alla concezione dello Stato «assente» e *incentive giving* o, in altre parole, a ciò che Bifulco e Vitale (di prossima pubblicazione) definiscono il modello di «*company administration*», e che per molti versi risulta il più coerente con la cornice del paradigma post-democratico sopra richiamata. In tale prospettiva le *corporations* incidono significativamente sulle politiche e possono avere una influenza diretta (Farnsworth, 2004, p. 6), sostenendo i propri interessi e obbiettivi attraverso attività di *lobbying* individuale e collettiva, la partecipazione istituzionale in comitati e nel management della fornitura di servizi, la sponsorizzazione e il finanziamento di organismi politici, culturali e di istituzioni di *welfare* e, infine, la fornitura diretta di benefici sociali e di *welfare* per i dipendenti delle *corporations* stesse e altri cittadini. Possono inoltre esercitare un'influenza indiretta, imponendo se stesse come fonte primaria socialmente legittimata di razionalità organizzativa: un tipico esempio di isomorfismo mimetico, secondo il quale in un contesto di crescente incertezza generata da una pluralità di trasformazioni sociali viene incoraggiata una dinamica organizzativa e istituzionale imitativa in cui l'adozione di modelli esterni, socialmente considerati di successo e politicamente e culturalmente egemonici, «costituisce spesso una via praticabile ed economicamente vantaggiosa» (DiMaggio, Powell, 2000, p. 98). È evidente, in quest'ultima prospettiva, il riferimento alla filosofia del *new public management*. In questa cornice l'individualizzazione delle politiche è intesa prevalentemente in termini di conferimento di libertà d'azione a preferenze individuali definite a priori, applicando una strategia manageriale orientata

alla «ricostruzione *pro-market*, *non-market* della responsabilità e della cura sociali»: introducendo meccanismi *pro-market* (affidando un ruolo crescente ad organizzazioni non pubbliche nel settore pubblico, utilizzando il linguaggio proprio dell'ambito commerciale e di mercato) laddove tuttavia si opera in realtà «interamente al di fuori dell'ambito dell'accumulazione di capitale», cioè in un contesto *non-market* (Baines, 2004, p. 6). A causa di una configurazione triangolare della relazione tra cittadini, istituzioni pubbliche e «intermediari della fornitura di servizi pubblici» (Ifsp) che questo approccio dispiega, la responsabilità della pubblica amministrazione nella costruzione di una efficace dotazione istituzionale di cittadinanza è debole e indiretta: «rendendo indiretta e accessoria la relazione tra cittadino (in quanto consumatore dell'Ifsp) e governo (che opera attraverso Ifsp), questi esercizi di rimodellamento degradano la *voice* della cittadinanza nei confronti del governo, sia sopprimendone la natura diretta sia commercializzando le questioni al centro della discussione tra cittadino e governo» (Freedland, 2001, p. 91).

2.5 Modelli di istituzionalizzazione e rapporto pubblico-privato

In estrema sintesi, con tale schema ho cercato di rendere esplicite le diverse interpretazioni in merito a quella che deve essere l'«idea direttrice» della natura istituzionale (Eder, 2002; Béland, 2005) e alla matrice che informa la valenza di «contesti formativi» (Unger, 1997) delle istituzioni stesse. In questo contesto, il rapporto tra attori di natura pubblica e di natura privata svolge un ruolo centrale. A tale proposito credo sia bene chiarire che l'impoverimento e l'indebolimento delle istituzioni pubbliche e della loro autorevolezza (Mastropaolo, 2005) non sono causati dalla presenza di organizzazioni private sul terreno classico della *res publica*, bensì dal «privatismo» (de Leonardis, 1997) e dalla «nozione pervasiva che le istituzioni di ambito pubblico debbano essere gestite come se fossero organizzazioni di mercato» (Marquand, 2005, p. 135; Crouch, 2003). La discussione che ho cercato di introdurre in merito ai modelli di istituzionalizzazione non è quindi fondata su una visione liberale classica della separazione tra organizzazioni pubbliche e private. Per dirla con le parole di Hirst (2000, p. 20), «l'architettura liberale appare sempre meno convincente come resoconto descrittivo delle società moderne avanzate. Infatti sarebbe meglio vedere lo Stato come parte di una «*organizational society*», con grandi istituzioni gerarchicamente controllate in entrambi i lati della distinzione pubblico/privato, che non rispondono o sono solo debol-

mente responsabili nei confronti dei cittadini». In un contesto nel quale una porzione crescente di relazioni tipiche, in precedenza, della sfera informale e appartenenti alle attività (volontarie) sociali e civili, viene assorbita da grandi organizzazioni e *corporations* (Perrow, 2002), dobbiamo probabilmente ammettere che «abbiamo bisogno di ripensare una nozione di governo democratico coerente con una *organizational society*» (Hirst, 2000, pp. 21-22).
È in tal senso che le differenze tra i tre approcci sopra delineati vanno intese. In una pubblica amministrazione governata come un'impresa (Bifulco, Vitale, di prossima pubblicazione) e secondo le linee guida del *new public management*, emerge scarsa inclinazione a sviluppare una cittadinanza partecipativa al di là di una sua interpretazione meramente «consumeristica», promuovendo il potere di *exit* dei cittadini e scoraggiando quello di *voice* (Vigoda-Gadot, Cohen, 2004), laddove il concetto di individualizzazione è quasi per intero sovrapposto all'idea di capitale umano, trattato come mezzo per accrescere l'occupabilità e la competitività individuale (Dean e al., 2005, Bonvin, Farvarque, 2003). Nel terzo approccio, invece, le istituzioni pubbliche si fanno carico (e sono responsabili) dell'intero processo nel quale, attraverso pratiche effettivamente partecipative e deliberative in cui sono coinvolti attori pubblici e privati, l'individualizzazione è perseguita in termini progettuali, incardinati su un approccio «*life-first*» delle capacità al *welfare* e all'attivazione. Inoltre, come risulterà chiaro anche dal seguito dell'articolo, va resa esplicita la natura euristica dello schema fin qui discusso, laddove nella vita quotidiana quello in cui ci imbattiamo non può che essere costituito da combinazioni variabili di elementi classificati in diverse colonne dello schema stesso; e tuttavia, proprio la natura idealtipica dello schema può esserci d'aiuto nell'interpretazione dei significati e delle tendenza di fondo per quanto concerne l'innovazione istituzionale in senso partecipativo e le metamorfosi di ciò che, in senso lato, definiamo come sfera pubblica.

3. Alimentare la sfera pubblica: un caso di sperimentazione di innovazione istituzionale in senso partecipativo

3.1 L'agire pubblico come proprietà emergente: terreni di verifica delBp

Nella prima sezione di questo contributo alla riflessione sulle pratiche deliberative abbiamo cercato di contestualizzare queste ultime come

una risposta, orientata all'estensione e alla intensificazione dell'esercizio della democrazia, alle strategie esclusive introdotte in forma sempre più virulenta attraverso ciò che abbiamo definito come il paradigma post-democratico. Una modalità per monitorare la qualità di questa risposta e dei dispositivi che ne sperimentano la declinazione su scala locale, è quella di indagare la loro capacità (o meno) di alimentare, attraverso il mutamento e l'innovazione, la *publicness*, la natura pubblica dell'agire istituzionale. In uno scenario, quale quello contemporaneo, di pluralizzazione degli attori e di moltiplicazione dei livelli di governo coinvolti nella progettazione e realizzazione delle politiche, infatti, la natura pubblica non può più essere fatta discendere meccanicamente dalla tipologia dei soggetti in gioco; bensì, essa è l'esito, non scontato, delle forme e delle finalità su cui convergono e attraverso cui si coordinano attori sociali differenti: «Ciò che è pubblico non è dato, bensì è una proprietà emergente, che prende forma da processi nei quali un regime di azione diventa – se lo diventa – pubblico» (Bifulco, de Leonardis, 2005, p. 196)[11]. È evidente che questa constatazione non diminuisce affatto ma, al contrario, enfatizza – precisandolo a fronte dei profondi mutamenti sociali e istituzionali – il ruolo che le istituzioni pubbliche in senso convenzionale (lo Stato, le sue articolazioni istituzionali, le amministrazioni locali, ecc.) svolgono nei processi e nelle pratiche di produzione del «pubblico».

L'introduzione sperimentale di uno specifico dispositivo istituzionale volto a dilatare gli spazi di democrazia deliberativa a livello locale, vale a dire il *Bilancio partecipativo* (Bp), realizzata di recente nella città di Modena, si presta efficacemente ad una prima lettura delle problematiche che le arene deliberative concretamente sollevano. Possiamo dunque ripercorrere l'analisi dell'esperienza modenese di sperimentazione del Bp cercando di monitorarne le potenzialità e i problemi emersi, proprio in relazione alla capacità di tale dispositivo di consolidare e intensificare la *publicness* dei processi di produzione di decisioni collettivamente vincolanti a livello locale. Trattandosi di una prima ricognizio-

[11] L'impostazione e le linee di ragionamento qui esposte sono largamente attinte dai diversi materiali (pubblicazioni, scambi, discussioni, seminari) di ricercatori e studiosi che ruotano attorno al Laboratorio Sui Generis - Laboratorio di sociologia dell'azione pubblica, diretto da Ota de Leonardis presso l'Università Milano-Bicocca, e del quale lo stesso autore del presente contributo è membro. Per una prima esplorazione di tali prospettive di lavoro e di ricerca, vedi de Leonardis, 2001; Bifulco, 2005.

ne, ci limiteremo in questa sede ad indicare i temi e le problematiche in gioco, ciascuna delle quali meriterebbe poi un ben più consistente approfondimento[12].

3.2 La sperimentazione in sintesi

Per rendere comprensibile, nonostante l'estrema sintesi, l'esperienza di innovazione istituzionale modenese, non ricostruirò qui la lunga fase di progettazione e negoziazione, politica e istituzionale, che essa ha richiesto. Mi limito pertanto a fornire le informazioni minime indispensabili per circoscrivere la natura della sperimentazione. In primo luogo, occorre ricordare quelle che fin dal documento programmatico della sperimentazione sono state indicate come «invarianti strutturali» di essa:

- il *carattere strutturale*, cioè non episodico del dispositivo istituzionale introdotto;
- la natura *individuale* della partecipazione su cui tale dispositivo si fonda: si partecipa alle assemblee in quanto cittadini singoli, abitanti della zona territoriale presa in esame nell'assemblea stessa[13];
- la *rendicontazione* del processo di deliberazione e delle decisioni (di fattibilità tecnica politica) che il Comune assume a seguito delle proposte avanzate dai cittadini, con una ulteriore fase assembleare ad alcuni mesi di distanza dalla prima, come elemento costitutivo del dispositivo stesso.

La sperimentazione infatti ha previsto tre fasi: 1) la fase di ascolto strutturato, con assemblee presiedute e coordinate dai presidenti di Circoscrizione, in cui, dopo una brevissima introduzione sulle caratte-

[12] Le considerazioni qui esposte si avvalgono, oltre che della collaborazione al processo di messa a punto del modello modenese di Bp, anche dell'osservazione diretta delle fasi assembleari e delle analisi di interviste semi-strutturate a testimoni significativi (sei assessori e quattro presidenti di Circoscrizione) della sperimentazione. Si ringraziano, oltre a tutte le persone che hanno dato disponibilità a discutere tale sperimentazione, Gennaro Castoriani (che ha condotto le interviste sul campo), Valter Canafoglia e Emanuela Bartolini (cioè l'Ufficio partecipazione del Comune di Modena) e l'Assessore al Bilancio e al Bilancio partecipativo Francesco Frieri per la disponibilità e la collaborazione.

[13] Alle assemblee può essere presente chiunque lo desideri, ma vi possono intervenire attivamente soltanto i cittadini abitanti in quella zona, e vi intervengono soltanto in quanto cittadini; non possono cioè intervenire persone che in quell'area lavorano, ma non vi risiedono (ad esempio, i commercianti) e non si può intervenire in rappresentanza di altri (associazioni, gruppi, ecc.).

ristiche del bilancio comunale e sulle principali opere previste nei prossimi tre-cinque anni nell'area considerata, i cittadini intervengono sollevando questioni e avanzando proposte[14]; 2) la fase di elaborazione delle proposte, in cui tutte le proposte riguardanti quella zona[15] vengono portate ad un «tavolo di confronto» nel quale attori politici, tecnici e delegati delle assemblee stilano una «griglia di fattibilità» relativa alla sua realizzabilità tecnica e finanziaria, ai tempi di tale realizzabilità e al grado di priorità politica delle proposte emerse; 3) la fase di rendicontazione, svoltasi con una assemblea in ciascuna delle Circoscrizioni in cui si erano tenute le assemblee di ascolto strutturato, e nella quale è stata data informazione dello stato di avanzamento delle proposte emerse e discusse ai tavoli di confronto.

È evidente che la forma e le modalità con cui ciascuna di queste fasi è stata progettata e realizzata ha prodotto discussioni e confronti, e ha sollevato diverse problematiche, ognuna delle quali varrebbe la pena di essere approfondita: le modalità di diffusione e di comunicazione alla cittadinanza, la strutturazione delle assemblee, i luoghi e i tempi delle assemblee, le materie discusse, il trattamento delle proposte e le procedure decisionali, ecc. Per evidenti limiti di spazio, richiamerò soltanto alcuni di questi aspetti, nei paragrafi seguenti. La sperimentazione ha comunque avuto un esito complessivamente incoraggiante, sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo[16], e al momento in cui scrivo è avviata la seconda sperimentazione.

[14] Si sono svolte, in tutto, otto assemblee, tra la fine di maggio e l'inizio di giugno 2005.

[15] Ciascuna proposta e/o questione sollevata è stata smistata secondo la seguente griglia: proposte concernenti la zona in questione, che seguono il tragitto sopra descritto; proposte di amministrazione spicciola e quotidiana, indirizzate come «segnalazioni» direttamente all'Ufficio Rapporti con il pubblico della Circoscrizione; proposte cittadine, concernenti cioè problemi e scelte che riguardano l'intera città (ad esempio: i problemi sollevati dai cittadini in merito al progettato raddoppio di un inceneritore) e da sottoporre ad ambiti di deliberazione già avviati (ad esempio: Agenda 21, Consulta politiche familiari, Consulta immigrati, e,c.).

[16] Le otto assemblee hanno visto la partecipazione di 554 cittadini (98 osservatori e 456 partecipanti attivi), il 40% dei quali erano donne (era previsto un servizio gratuito di «*baby parking*» per le madri che lo avessero richiesto). Sono state raccolte circa 50 proposte cittadine, 58 segnalazioni e 150 proposte di zona. Si sono svolti 28 incontri di «tavoli di confronto» di zona e 17 di tavoli cittadini.

Proviamo ora ad approntare alcuni nodi di fondo della sperimentazione (e quindi delle pratiche deliberative in generale), secondo la prospettiva sopra indicata, cioè chiedendoci se e in che misura tali innovazioni istituzionali alimentano la sfera pubblica e dove invece possono presentarsi rischi di un indebolimento della stessa.

3.3 Rendere visibile

Una prima proprietà che demarca ciò che è pubblico – e, per contro, la cui assenza denota il suo contrario – è la sua visibilità: diventa pubblico, in primo luogo, ciò che viene esposto, sottoposto a confronto, elaborato attraverso l'attivazione e la legittimazione di punti di vista molteplici e diversi che, a loro volta, si rendono disponibili (apprendono) a discutere, a porre a confronto interpretazioni differenti e argomentazioni anche conflittuali, e a cercare modalità condivise di soluzione di questioni problematiche. Su questo versante, come ho già fatto notare sopra, la prima sperimentazione modenese dello strumento del Bp ha ottenuto risultanti complessivamente incoraggianti rispetto ad uno dei possibili indicatori della messa in visibilità dei processi decisionali, cioè l'effettivo ampliamento degli attori partecipanti. Tuttavia, il terreno della diffusione della conoscenza di questa sperimentazione rimane un ambito di lavoro importante, anche se in realtà non è affatto detto che l'informazione si traduca necessariamente in partecipazione. Una questione problematica ben riassunta dalle considerazioni di uno dei presidenti di Circoscrizione:
«Mi aspettavo forse più persone però contemporaneamente quando pensavo chissà quanta gente verrà… nel senso che l'ufficio partecipazione ha fatto davvero un lavoro a tappeto, ha mandato a tutti la comunicazione, la pubblicità, sono stati mandati più volte spot pubblicitari, quindi una bella campagna forte, una bella campagna pubblicitaria, però la gente non è venuta poi tantissima… cioè, con una campagna pubblicitaria così secondo me doveva esserci più gente, non è stato così, però è anche vero che se io lo metto in relazione con la gente che veniva prima è stato un pienone, quindi per me è stato positivo» (int. 3, pres. Circ.).
Su questo tema della effettiva partecipazione e della possibilità di ottenerla attraverso l'informazione torneremo più avanti. A questo proposito va considerato anche il versante, per così dire, qualitativo della partecipazione. Al di là del numero dei partecipanti, va sottolineato che uno degli aspetti caratterizzanti di qualsiasi pratica che si propon-

ga di contrastare le logiche proprie del paradigma post-democratico è quello di valorizzare e di promuovere la presenza e la voce «dei più deboli». Anche se la prevalenza della figura del «maschio adulto», nella sperimentazione modenese, è stata attenuata da una buona partecipazione femminile, tuttavia questo risultato non esime dal sollevare il problema della assenza di due figure sociali che, rispetto ai processi decisionali di natura pubblica, risultano assai marginali: i giovani e i migranti.

Un ulteriore terreno problematico relativamente a questa coordinata dell'agire pubblico è quello che concerne un passaggio cruciale del percorso di Bp, vale a dire la designazione dei «portavoce» delegati e il loro ruolo presso i «tavoli di confronto». Questo passaggio, assai delicato e di rilevanza cruciale per la effettiva messa in visibilità del processo decisionale, delle ragioni tecniche e di quelle politiche che lo innervano e lo orientano, non pare pienamente metabolizzato da parte di tutti gli attori della sperimentazione. Uno dei presidenti di Circoscrizione, infatti, riporta così una considerazione sua, «e direi, abbastanza condivisa all'interno di tutta la Circoscrizione cioè, il discorso dei portavoce: noi lavoriamo tutto l'anno per cercare di convincere più gente possibile a far parte delle commissioni, che senso ha che da queste assemblee debba uscire un portavoce?» (int. 7, pres. Circ.).

È quindi evidente che occorre uno sforzo ulteriore di chiarificazione interna circa la natura diversa di figure, quali quelle dei «portavoce» delegati, che emergono entro un percorso (di democrazia deliberativa) che ha meccanismi di selezione all'ingresso e modalità di funzionamento diversi da quelli, altrettanto legittimi, all'opera entro contesti propri della democrazia rappresentativa. Legata a questo aspetto ed estremamente significativa, è poi la fase (ancora in corso di ultimazione al momento di stesura di questa relazione) di «rendicontazione», cioè appunto di messa in visibilità degli esiti della fase assembleare e dei passaggi di tipo decisionale che ne sono (o meno) derivati.

3.4 Generalizzare

Una seconda coordinata caratterizzante ciò che è pubblico, secondo la prospettiva avanzata da Bifulco e de Leonardis (2005) che qui abbiamo adottato, riguarda il nesso cruciale tra azione e giustificazione: in questo senso, la *publicness* si realizza ed emerge laddove si produce una «risalita in generalità», vale a dire, laddove il regime di giustificazione che gli attori impiegano per argomentare la preferibilità di una

data scelta ha a che fare con gli interessi generali, e aspira all'universalità. Le arene deliberative, alle quali anche la sperimentazione del Bp appartiene, sono costitutivamente avvantaggiate, in tal senso, rispetto ad altre cornici entro cui prende forma l'agire pubblico: in esse, infatti, gli attori sono soggetti a ciò che J. Elster indica come una delle caratteristiche del *setting* deliberativo, ovvero la «forza civilizzatrice dell'ipocrisia» che spingerebbe attori auto-interessati alla ricerca di soluzioni pubblicamente condivisibili. La necessità di deliberare non solo in merito ad un insieme di questioni di cui gli attori fanno esperienza in quanto abitanti dei territori in cui le assemblee si svolgono, ma in merito alla urgenza relativa di ciascuna di queste questioni, e quindi alla attribuzione di un peso più o meno grande delle diverse problematiche affrontate, alla luce dell'interesse generale, rimanda appunto alla coordinata in questione dell'agire pubblico.
In effetti, uno dei problemi emersi a questo proposito concerne la regolazione delle assemblee di Bp. All'interno delle diverse assemblee realizzate sono infatti state adottate strategie diverse per la individuazione di una priorità d'urgenza delle proposte avanzate: individuazione di una gerarchia tramite votazione, aggregazione delle problematiche comuni o riconducibili ad una medesima questione circoscritta, e così via. In altri casi non sono state adottate misure di gerarchizzazione delle proposte e questo ha prodotto moltiplicazione delle proposte da prendere in esame e un aggravio del lavoro successivo di trattamento amministrativo e tecnico da parte dell'apparato istituzionale. Anche questo è un terreno che esige una discussione e una chiarificazione interna alla fase di programmazione di un ciclo ulteriore di sperimentazione.

3.5 Riconoscere beni in comune

Questa terza coordinata pone al centro ciò che è oggetto delle diverse forme d'azione pubblica fin qui discusse: i beni, i quali diventano o meno comuni nella misura in cui sono in primo luogo riconosciuti e definiti come tali. Un riconoscimento affatto scontato e che, come mostra la storia dei diritti sociali caratterizzanti i contemporanei sistemi di *welfare*, è un risultato storico, sempre esposto a mutamenti e riconsiderazioni. Allorché un bene o una materia è definita come bene comune, se ne sancisce la sua attinenza con l'interesse generale e se ne sollecita la cura, l'accesso generalizzato, la fruizione in comune. La sua qualità e la riproduzione, così come il suo depauperamento, si im-

pongono come terreno di pertinenza di tutti i cittadini. Se questo, come abbiamo detto, attiene all'agire pubblico, la considerazione formulata da uno degli assessori intervistati segnala un problema non trascurabile nell'esperienza modenese di sperimentazione del Bp:
«A me stride che nel programma di mandato si parli di sociale e istruzione e nelle assemblee del Bilancio partecipativo si parli di rotonde e di rotatorie, proprio detta brutalmente» (int. 8, assessore).
In effetti, la distanza che ancora separa le problematiche riassumibili nell'espressione del problema «della buca del marciapiede sottocasa», da quelle riconducibili ad uno sforzo di disegno collettivo di uno «statuto dei luoghi» risulta ampia; diverse sono le proposte avanzate nel corso delle interviste, per cercare di procedere verso una diversificazione e moltiplicazione delle materie e delle tematiche oggetto delle proposte dei cittadini (rotazione degli assessori presenti; assemblee in completa assenza degli assessori, ecc.). In ogni caso, anche qui occorre uno sforzo di ulteriore riflessione progettuale.

3.6 Generare istituzioni

La quarta coordinata delle dimensioni dell'agire pubblico rimanda, infine, a processi di generazione di istanze «terze», cioè di istituzioni collettivamente riconosciute, rispettate dai cittadini e legittimate in modo condiviso in quanto contesti destinati a definire e trattare i beni comuni. È evidente che questa dimensione ha a che fare anche con processi di formalizzazione di questa «terzietà» e del potere di vincolare i comportamenti individuali. E tuttavia, soprattutto laddove ci si muove sugli instabili territori dell'innovazione sociale e istituzionale – come avviene nel caso qui considerato – questa dimensione si presenta nella sua fase ancora embrionale, in cui forti sono le sollecitazioni all'apprendimento istituzionale, ma altrettanto significative sono le resistenze, le vischiosità delle *routine* istituzionali e amministrative e, in ogni caso, oggettiva è la faticosità del processo di trasformazione.
In termini sintetici, l'ambito problematico che è qui da considerare è quello indicato nel corso di una delle interviste ai testimoni significativi:
«Quello che abbiamo fatto ci obbliga a rivedere la nostra struttura organizzativa, da questo punto di vista, perché con una struttura organizzativa accentrata, come oggi abbiamo, non si risponde ad un processo partecipativo così forte a livello decentrato, perché diventa impossibile» (int. 10, assessore).
O ancora, nei termini di un altro intervistato:

«Adesso il Bilancio partecipativo ha qualcosa di simile, vuol dire che questa gente qui [*n.d.a.*: i tecnici dell'amministrazione locale] si confronti e che per certi versi alcuni, devo dire alcuni, perdano un poco l'arroganza della loro funzione tecnica che era un po' questa cosa: "dico sì, dico no, io sono il padreterno, decido io". Quindi vuol dire avere maggiori elementi di confronto e questo per qualcuno può essere un elemento di… io lavoro molto con il tecnico della manutenzione viaria e diciamo, per esempio, lui è uno che crede… cioè, lui dice: "noi di fronte ad un problema dobbiamo trovare una soluzione, mentre altri, di fronte a un non problema, individuano un problema". Per alcuni anche il confronto con le commissioni, poi successivamente prendere le decisioni, non sarà una cosa semplice perché, tutto sommato, va a toccare, tra virgolette, centri di potere che prima…» (int. 5, pres. Circ.).

A proposito di questa dimensione, pertanto, oltre che in relazione ad altri aspetti che esigono stabilizzazione (ad esempio, tempi e luoghi delle assemblee), sembra indispensabile attivare forme di intervento (nonché di monitoraggio) specifiche e ulteriori: lo sforzo di apprendimento istituzionale che implica l'introduzione di questi dispositivi è assai significativo e, allo stesso tempo, esso si configura come condizione indispensabile per l'effettiva e efficace prosecuzione della sperimentazione del Bp.

4. La valenza antropologica delle istituzioni: le basi sociali dell'interesse pubblico

A questo punto, vorrei allora tornare al punto di partenza, cioè alla riflessione sulla *valenza antropologica* delle istituzioni, osservate sul terreno della loro vita quotidiana. Richiamando schematicamente un patrimonio di conoscenza oramai consolidato nell'ambito delle scienze sociali, possiamo dire che questa valenza antropologica consiste in una fondamentale *funzione di esonero* che le istituzioni svolgono nei confronti della vita sociale. È sulla base di un ampio processo di cristallizzazione, di stabilizzazione e modellizzazione di una parte consistente della nostra vita collettiva e individuale, che possiamo dedicare una porzione più ampia delle nostre energie, della nostra attenzione al perseguimento dei nostri obiettivi di qualità della vita quotidiana. In altri termini, è grazie alla funzione di esonero da una serie di attività, al loro trattamento in forma semi-automatica, di *routine*, che è stato

possibile avanzare storicamente nel processo di individualizzazione, di allargamento del poter essere e poter fare degli individui.
Questa funzione di esonero poggia su una ulteriore proprietà delle istituzioni: esse, abbiamo più volte sottolineato, sono cioè potenti *contesti formativi*. Emergenti dalla stabilizzazione di modelli d'azione e di relazione, esse contribuiscono in modo determinante alla moltiplicazione e alla riproduzione di tali forme dell'agire, fornendo gli individui di registri d'azione e vocabolari di motivazioni pronti all'uso. Un potere dunque di disciplinamento che solo in casi estremi è esplicitamente veicolato con la forza dei dispositivi di potere formalizzati e che invece si avvale più generalmente di un processo di apprendimento sociale inerziale, in cui le origini, e anche il senso profondo, di quei modelli si perdono, a favore di quel grande risparmio di energie che la loro adozione effettivamente ci consente.
Questa valenza antropologica ha dei punti di equilibrio, per quanto all'interno di processi evolutivi, ma ha anche dei limiti e delle patologie. Il secolo che ci siamo da poco lasciati alle spalle è stato tragicamente segnato dal fenomeno del totalitarismo, che può appunto essere letto come il teatro della tragica rappresentazione di tale patologia. Lungi dal costituire l'esito efferato di un delirio di pochi individui, l'universo concentrazionario è stato lo sviluppo e il dispiegamento aberrante di questa valenza di esonero che, organizzata nella sua massima efficienza, ha creato le condizioni materiali e immateriali della mobilitazione di «volenterosi carnefici» e della rimozione dalla loro vita quotidiana e da quella delle loro comunità di appartenenza di ogni dubbio e interrogativo sul significato di quanto stavano facendo. Quelle realtà hanno mostrato fino a che punto può spingersi il *potere istitutivo delle istituzioni*, il potere cioè di generare e riprodurre comportamenti fondati e legittimati attraverso forme di razionalità amministrativa e procedure impersonali che espungono la pertinenza di ogni altra forma di valutazione (morale, culturale, etica, ecc.) che non sia interna ad una pura scienza dei mezzi, ad una ristretta razionalità strumentale[17].
L'involuzione totalitaria e concentrazionaria della valenza antropologica dei processi istituzionali era radicata in un contesto storico preciso, quello in cui è egemone l'idea «macchinistica» dell'organizzazione sociale – l'idea del mondo sociale come apparato di parti funzionalmente interdipendenti e caratterizzate da rapporti meccanici e lineari; una egemonia che ha impregnato non solo l'amministrazione in senso

[17] Su questo tema, rimane fondamentale la riflessione di Bauman, 1992.

stretto, ma anche la politica (la forma partito) e il lavoro (la fabbrica-cronometro), e che era alimentata dalla enfatizzazione dell'accezione positiva della capacità di esonero e di disciplinamento. Ma il contesto in cui oggi è immersa la relazione tra individui e istituzioni è molto diverso; e diverse, conseguentemente, sono le derive patologiche che la valenza antropologica delle istituzioni può assumere.

La scena sociale contemporanea, infatti, è caratterizzata dalla egemonia di un disegno societario che svaluta profondamente il ruolo della dimensione istituzionale nella vita collettiva. L'idea che «non esiste la società, ma solo gli individui e le famiglie» e che aveva inaugurato l'egemonia politica e culturale del paradigma post-democratico si è evoluta nel progetto della cosiddetta *ownership society* (la società della proprietà) di cui hanno parlato per primi i «*think tank*» conservatori statunitensi, ma che ha trovato implicitamente o esplicitamente ascolto anche al di là di quegli ambienti politico culturali.

Una idea di società che ottiene sempre più credito nel senso comune, che svaluta in modo crescente il ruolo e il potenziale di ciò che Donolo (1997) chiama l'*intelligenza delle istituzioni*, ne depotenzia l'autorevolezza; un progetto societario che fa del processo di individualizzazione non più un obiettivo emancipatorio intrecciato a principi di uguaglianza e di giustizia sociale, un obiettivo cioè che tutti i cittadini devono essere messi nelle condizioni – materiali e culturali – di perseguire, sulla base appunto della proprietà sociale, di dotazioni (istruzione, salute, previdenza sociale, ecc.) che sono beni comuni; bensì lo assume come un prerequisito sistemico: la capacità di essere individui come qualcosa di cui dimostrare il possesso, di cui dare prova attraverso la propria prestazione, in ogni ambito della vita sociale (l'educazione, il mercato del lavoro, ecc.)[18].

[18] Assistiamo, nella società contemporanea, ad una *torsione paradossale* del processo di individualizzazione, che pure è in se stesso fattore costitutivo della modernità. Honneth (2004) ha efficacemente esplicitato tale paradosso, che segna l'interpretazione corrente di individualizzazione: progetto di auto-realizzazione individuale, radicato nelle società occidentali in una molteplicità di processi di emancipazione da vincoli sociali, esso si è attualmente trasformato in una sorta di prerequisito strutturale, di aspettativa istituzionalizzata e di sostegno della legittimità sistemica. «Il risultato di questo capovolgimento paradossale, in cui processi che una volta promettevano l'aumento della libertà qualitativa sono successivamente alterati in una ideologia di de-istituzionalizzazione, è l'emersione negli individui di numerosi sintomi di svuotamento interiore, di sentimenti della propria superfluità e assenza di scopo» (Honneth, 2004, p. 467).

Questa prospettiva tende ad azzerare per quanto possibile la presenza della dimensione istituzionale nella vita collettiva: ogni individuo è invitato a costituire la propria «proprietà», attraverso la quale assicurarsi il soddisfacimento delle proprie preferenze, in cui rientrano anche prestazioni e servizi in materia di sanità, educazione e così via; le istituzioni sono legittimate soltanto nella misura in cui rispondono, agevolandola, alla richiesta pre-definita degli individui. In questa cornice, si de-potenzia ogni valenza politica della vita sociale e ogni materia è riformulata in termini di questione privata (le preferenze individuali) o tecnica (le leggi dell'economia); gli individui, o tutt'al più la «società civile» interpretata come comunità separata e contrapposta alle istituzioni, divengono gli unici attori, insieme al potere centrale, della scena. E anche le retoriche della partecipazione rischiano talvolta di essere ambiguamente collusive con questo disegno societario, ammiccando appunto all'idea della società civile cui accennavo.

Un progetto sociale, questo della «*ownership society*» criticabile sul piano politico e sociale. Ma il compito che qui mi sono dato è quello di metterne in evidenza conseguenze più profonde e, forse, meno visibili, che attengono a quel terreno di riflessione che ho indicato all'inizio, il terreno della valenza antropologica delle istituzioni. Su questo piano, l'effetto più in profondità di questo disegno societario ha a che fare con i fondamenti stessi della democrazia. Infatti, qualsiasi progetto che ambisca all'esercizio non meramente formale della democrazia si regge su una precondizione indispensabile, una precondizione che il disegno della «società della proprietà» tende invece ad indebolire, in quanto non pertinente per la concezione del rapporto tra cittadini e istituzioni che esso presuppone.

Perché si diano le condizioni per l'esercizio effettivo della democrazia, dicevo, occorre che si riproduca ogni volta l'*interesse personale* all'espressione pubblica delle proprie argomentazioni, cioè a fare un *uso pubblico della propria capacità di giudizio e argomentazione*. Sottolineo: l'interesse personale ad un uso pubblico delle proprie competenze, intese in senso lato. Un interesse che si alimenta (anche) della qualità del tessuto sociale, della relazione emotiva e cognitiva con il proprio contesto di vita quotidiana. Un interesse la cui riproduzione non è affatto scontata: è proprio su questo terreno che la sperimentazione di dispositivi partecipativi deve ambire a lavorare. In questo senso, va colta la promessa dell'introduzione di dispositivi partecipativi nella vita istituzionale e amministrativa: non perché, come qualcuno sbagliandosi tende a fare, sia da presupporre come già esistente un potenziale par-

tecipativo – cioè appunto un interesse diffuso all'uso pubblico delle proprie capacità di argomentazione – cui tali dispositivi dovrebbero dare voce. Ma, al contrario, proprio perché è urgente coltivare, curare l'interesse alla partecipazione, che appunto non è un presupposto, ma è soprattutto – se i dispositivi funzionano e se si innescano processi di *public learning* – un risultato.

Al contrario, il regime d'azione della *ownership society* sembra ridursi all'alternativa evocata dalle due immagini che ho richiamato all'inizio: il paesaggio sociale delle città-clone, incarnazione di una antropologia tutta schiacciata sull'agire di consumo, da un lato; e il suo rovescio, il sottosuolo che Pasolini esplorava, in cui l'impossibilità di accedere al possesso e al consumo che la città-clone (anche soltanto il suo fantasma mediatico) ripropone si trasforma repentinamente in violenza e distruzione. Le scheletriche istituzioni che il disegno societario della *ownership society* presuppone, generalizzano la matrice relazionale dello scambio e del consumo, nella quale quella che abbiamo definito una condizione per l'esercizio non formale della democrazia, l'interesse all'uso pubblico delle proprie capacità di valutazione, risulta superflua. Non c'è il tempo, non ci sono le condizioni emotive e cognitive per prendersene cura. Soprattutto: non è pertinente entro la concezione degli attori e della loro relazione con le istituzioni che quel progetto attiva. Nella misura in cui il totalitarismo ha rappresentato una patologia della valenza antropologica delle istituzioni del secolo passato, l'individualismo ipertrofico e il complementare azzeramento delle istituzioni in quanto spazio di traduzione nel discorso pubblico di istanze ed esperienze private, propri del progetto della «*ownership society*», ne prefigurano una patologia contemporanea.

Naturalmente, la partecipazione e l'introduzione di dispositivi istituzionali ispirati all'approccio deliberativo alla democrazia non costituiscono facili ricette per scongiurare simili patologie, mostrando a loro volta rischi e ambiguità. Si tratta di problemi che sono stati denunciati in termini di «tirannia della partecipazione» (Vicari Haddock, 2005; Cooke, Kothari, 2001): da un lato, le caratteristiche degli attori pubblici, soprattutto in contesti di restringimento delle risorse e quindi di crescente competizione interna per la loro conquista, il bagaglio istituzionale centrato su concezioni gerarchiche e su una visione tradizionale del rapporto tra centro e periferia, la frammentazione amministrativa dei problemi sociali e degli «uffici» cui ne viene destinato il trattamento; dall'altro, le differenze di posizioni individuali – in termini di disponibilità temporale, di conoscenza e informazione sui

problemi, di competenze comunicative, ecc. – rispetto alla capacità di accedere e utilizzare appieno le opportunità che questi spazi pubblici di natura partecipativa dovrebbero dischiudere: su entrambi questi versanti emergono, cioè, aspetti problematici che non possono essere sottovalutati e che vanno invece assunti come parametri rilevanti per la valutazione del successo o meno delle sperimentazioni. Rispetto a tali orizzonti problematici, divengono dunque di rilievo cruciale le indicazioni che si possono trarre dalle analisi delle esperienze e delle sperimentazioni relative ad azioni e modalità di realizzazione che ne salvaguardino e intensifichino la *publicness*, la valenza pubblica, e ne scongiurino invece involuzioni privatistiche che potrebbero trasformare delicate esplorazioni di strategie inclusive in ulteriori processi di chiusura elitistica e atrofizzazione della democrazia. Tali indicazioni (Bifulco, 2005a) sembrano sottolineare soprattutto un paio di prerequisiti come elementi indispensabili per far sì che tali sperimentazioni si traducano in una effettiva alimentazione della sfera pubblica: questo risultato si ottiene laddove, da una parte, i cittadini che interagiscono in contesti deliberativi sono «sostenuti da cornici e linguaggi dell'interesse generale» (*ivi*, p. 150), evitando così il rischio che, ad esempio attraverso il ricorso a modelli di coordinamento desunti da logiche della competizione di mercato o di comunità solidaristiche fondate sulle (presunte) virtù della relazione interpersonale diretta, nelle arene deliberative si perda la tensione all'altro generalizzato, vale a dire all'interesse generale; dall'altra, questo accade laddove ciò che viene promosso, nell'introduzione di processi di decentramento e di autogoverno dei cittadini, non è il fare a meno delle istituzioni, ma al contrario il loro potenziamento attraverso il cambiamento e la riqualificazione: è qui che si giocano (e si verificano) le capacità di apprendimento istituzionale – che scongiurino interpretazioni del loro ruolo di intermediazione fondate sul predominio dei saperi tecnici ed esperti – e sociale – cioè capacità che facilitino e intensifichino le possibilità di accedere, da parte dei singoli cittadini, a modalità di «comunicazione cosmopolita» (Pearce, 1998), e alla riformulazione universalistica delle proprie esperienze, difficoltà ed esigenze.

In termini ancora più schematici, potremmo indicare tre terreni di verifica della qualità delle sperimentazioni, in senso partecipativo, di volta in volta introdotte. Il primo concerne la *composizione sociale* dei cittadini che si riesce a coinvolgere attraverso tali pratiche. In forma di domanda: volendo essere coerenti con obiettivi di pluralizzazione dei criteri e dei punti di vista pertinenti nella costruzione partecipata delle

scelte, in che misura le innovazioni istituzionali introdotte ampliano la tipologia di attori partecipanti? Oltre a problemi di tipo quantitativo – la partecipazione, come dicevo, è un risultato, non un presupposto da dare per acquisito – occorre dare il giusto rilievo a questioni qualitative della partecipazione. È a coloro che meno partecipano che occorre guardare, è quello il terreno su cui bisogna lavorare, sperimentare. È lì che si vede la capacità o meno delle istituzioni di farsi «*borderlands*», terre di confine in grado di mettere in contatto e in comunicazione cerchie di vite che convivono, ma non vivono insieme.

Il secondo ha a che fare con una possibile deriva della proliferazione di dispositivi (e retoriche) partecipativi. Mi riferisco al rischio di *depoliticizzazione della vita quotidiana*. In breve: se si perde il nesso tra il problema di *routine* quotidiana, di natura poco più che «condominiale» e le questioni più complessive in termini di scelte sulla organizzazione sociale degli spazi e dei tempi, scelte di natura eminentemente politica, il territorio urbano rischia di divenire il sotto-prodotto della aggregazione di micro-decisioni atomizzate e la partecipazione di ridursi a rivendicazione. La partecipazione invece va fatta lavorare in termini progettuali e deve assumere lo «statuto dei luoghi» come proprio ambito d'azione. L'insistenza diffusa sul tema della partecipazione emerge proprio in una fase storica nella quale le scelte decisive (sia in ambito locale, sia a livello globale) sono sempre più definite da ciò che Pizzorno (2001) ha chiamato un «potere privato», da *elités* che si formano al di fuori della sfera pubblica, comunque la si definisca: se le pratiche partecipative riescono a muoversi solo nei termini riduttivi cui ho appena accennato, rischiano di limitarsi a legittimare, dai margini, questo processo di concentrazione e di consolidare un orizzonte di senso secondo il quale la vita quotidiana delle persone non ha nulla a che fare con la politica, e viceversa.

Il terzo terreno ha a che fare con l'ultimo appena richiamato: possiamo indicarlo in termini di *espertizzazione* delle pratiche partecipative. Assunte in termini riduttivi, magari come semplice esercizio di marketing (territoriale) e di pubbliche relazioni istituzionali, e non come un processo di riconfigurazione di fondo che tocca in modo significativo i meccanismi decisionali, tali pratiche vengono a loro volta «esternalizzate», affidate quasi interamente ad *équipe* tecniche di «esperti della partecipazione», senza che vi sia alcun apprendimento effettivo tra tutti gli attori locali della partecipazione (cittadini, politici a vari livelli, tecnici interni alle istituzioni locali). Rimango convinto, invece, che affinché le pratiche partecipative siano effettivamente occasione

di intensificazione del patrimonio di riflessività locale, la cura e l'attenzione degli attori a come tali pratiche si realizzano e alle modalità concrete e quotidiane con cui se ne fa esperienza siano altrettanto importanti delle risultanze finali. Perché ci sia effettivamente un processo di apprendimento sociale e istituzionale tale cura e tali esperienze devono essere terreno di lavoro dei soggetti interni alle istituzioni (nella loro componente amministrativa e in quella politica) e non divenire esclusivo possesso di agenzie e organizzazioni di esperti.

Riferimenti bibliografici

Baines D., 2004, *Pro-market, Non-market: the Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery*, «Critical Social Policy», n. 1 (24), pp. 5-29.

Barnes M., Newman J., Knops A., Sullivan H., 2003, *Constituting «the Public» in Public Participation*, «Public Administration», n. 2 (81), pp. 379-399.

Bauman Z., 1992, *Modernità e Olocausto*, Il Mulino, Bologna.

Béland D., 2005, *Ideas and Social Policy: an Institutionalist Perspective*, «Social Policy and Administration», n. 1 (39), pp. 1-18.

Beresford P., 2001, *Participation and Social Policy: Transformation, Liberation or Regulation?*, «Social Policy Review», n. 14, pp. 265-90.

Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Bifulco L., 2005a, *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

Bifulco L., de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Bifulco L., de Leonardis O., Donolo C., 2001, *Per un'arte locale del buon governo*, «Animazione sociale», n. 1, pp. 35-64.

Bifulco L., Vitale T., (di prossima pubblicazione), *Contracting for Italian Welfare Services*, «Journal of Social Policy».

Bobbio L., 1996, *La democrazia non abita a Gordio: studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano.

Bobbio L., 2002, *Le arene deliberative*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 3, pp. 5-29.

Bobbio L. (a cura di), 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni scientifiche italiane, Roma.

Bonvin J.M., Thelen L., 2003, *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice*, paper presentato alla «3rd Conference on the Capability Approach», 7-9 novembre, Pavia.

Bonvin J.M., Farvaque N., 2005, *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*», «Rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 47-78.

Borghi V., 2003, «*Capitale sociale e istituzioni nel capitalismo a rete: avviso ai naviganti*», «Sociologia del lavoro», n. 91, pp. 146-168.

Borghi V., Rizza R., (di prossima pubblicazione), *L'organizzazione sociale del lavoro*, Bruno Mondatori, Milano.

Cefaï D., 2002, *Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste*, in D. Cefaï, I. Joseph (a cura di), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Clarke J., 2004, *Dissolving the Public Realm? The Logics and the Limits of Neoliberism*, «Journal of Social Policy», n. 1 (33), pp. 27-48.

Cooke B., Kothari U. (a cura di), 2001, *Participation: the New Tyranny?*, Zed Books, London/New York.

Crouch C., 2003, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.

Dean H., Bonvin J-M., Vielle P. e Farvaque N., 2005, *Developing Capabilities and Rights in Welfare-to-Work Policies*, «European Societies», n. 1 (7), 3-26.

de Leonardis O., 2001, *Le istituzioni*, Carocci, Roma.

de Leonardis O., 1997, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, «Rassegna italiana di sociologia», n. 2, pp. 169-193.

Dematteis G., Governa F., 2002, *Ha ancora senso parlare di identità territoriale?*, Relazione per il Convegno «La nuova cultura delle città», Bologna, 5-7 novembre.

DiMaggio P., Powell W., 2000, *La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi*, in W. Powell, P. DiMaggio (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino.

Donolo C., 1997, *Le istituzioni intelligenti*, Feltrinelli, Milano.

Donolo C., 2005, *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali*, Roma University Press, Roma.

Donolo C., 2005a, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e mercato», n. 73, pp. 33-65.

Eder K., 2002, *Istituzione*, in Wulf C. (a cura di), *Cosmo, corpo, cultura*, Bruno Mondadori, Torino.

Farnsworth K., 2004, *Corporate Power and Social Policy in a Global Economy*, Policy Press, Bristol.

Bifulco L., 2005a, *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

Farvaque N., Raveaud G., 2004, *Responsibility and Employment Policies: a Conventionalist' View*, «Document de travail - Institutions et dynamique historiques de l'economie», n. 04-12.

Fisher F., 2003, *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford U.P., Oxford.

Fraser N., 1990, *Talking about Needs: Interpretive Contexts as Political Conflicts in Welfare-States Societies,* in C. Sustein (a cura di), *Feminism and Political Theory*, Chicago University Press, Chicago.

Fraser N., 1997, *Justice Interruptus*, Routledge, New York.

Freedland M., 2001, *The Marketization of Public Services*, in C. Crouch, K. Eder e D. Tambini (a cura di), *Citizenship, Markets, and the State*, Oxford U.P., Oxford.

Fung A., Olin Wright F., 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovation in Empowered Governance*, Verso, London/New York.

Giaque D., 2003, *New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy*, «International Review of Administrative Sciences», n. 69, pp. 567-592.

Heikkila M., Julkunen I. (di prossima pubblicazione), *User Involvement in Personal Social Services*, in R. van Berkel, B. Valkenburg, (a cura di), *Making it Personal*, Policy Press, Bristol.

Hirst P., 2000, *Democracy and Governance*, in J. Pierre (a cura di), *Debating Governance*, Oxford U.P. , Oxford.

Honneth A., 1995, *The Struggle for Recognition: the Moral Grammar of Social Conflicts*, Polity, Cambridge (trad. it. 2002, *Lotta per il riconoscimento*, Il Saggiatore, Milano).

Honneth A., 2004, *Organized Self-realization. Some Paradoxes of Individualization*, «European Journal of Social Theory», n. 4 (7), pp. 463-478.

Jones S.P., 2003, *Urban Regeneration's Poisoned Chalice: is there an Impasse, in (Community) Participation-based Policy?*, «Urban Studies», n. 3 (40), pp. 581-601.

Lanzara G.F., 1993, *Capacità negativa: competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

Leys C., 2001, *Market-driven Politics. Neoliberal Democracy and the Public Interest*, Verso, London-New York.

Lipsky M., 1980, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York.

Marquand D., 2004, *Decline of the Public*, Polity Press, Cambridge.

Mastropaolo A., 2001, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 4, pp. 1612-1635.

Mastropaolo A., 2005, *La delegittimazione del pubblico*, in Mastropaolo A., *La mucca pazza della democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino.

Mayntz R., 1999, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, pp. 3-27.

Paba G., 2003, *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano.

Pearce B.W., 1998, *Comunicazione e condizione umana*, Franco Angeli, Milano.

Pellizzoni L. (a cura di), 2005, *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

Perrow C., 2002, *L'ascesi delle organizzazioni nonprofit e il declino della società civile negli Stati Uniti*, «Rivista di politiche pubbliche», n. 2, pp. 33-57.

Pierre J. (a cura di), 2000, *Debating Governance. Authority, steering and Democracy*, Oxford U.P., Oxford.

Pizzorno A., 2001, *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, «Stato e mercato», n. 2.

Revelli M., 2001, *Oltre il Novecento: la politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, Einaudi, Torino.

Sabel C.F., 2001, *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism*, in Oecd, *Governance in the 21st Century*, Parigi.

Schön D., 1993, *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari.

Schön D., Rein M., 1994, *Frame Reflection. Toward a Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York.

Sclavi M. e al., 2002, *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano.

Sennet R., 2002, *Usi del disordine: identità personale e vita nella metropoli*, Costa & Nolan, Genova.

Storper M., Salais R., 1997, *Worlds of Production*, Harvard U.P., Cambridge, Mass.

Unger, R.M. 1987, *False Necessity*, Cambridge U.P., Cambridge.

Vicari Haddock S., 2005, *La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.

Vigoda-Gadot E., Cohen A. (a cura di), 2004, *Citizenship and Management in Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham.

Weber M., 1970, *Scritti politici*, Giannotta, Catania.

La comunicazione pubblica: risorsa e vincolo per la costruzione della sfera pubblica

Nicoletta Bosco

In contesti sociali in trasformazione, nei quali lo spazio del privato e del pubblico tendono a ridefinirsi, la sfera pubblica appare sottoposta a tensioni che ne modificano la fisionomia. Il saggio intende offrire alcuni spunti di riflessione per mettere a fuoco il ruolo dei processi comunicativi nell'ambito di tali trasformazioni. A quali condizioni la comunicazione pubblica può svolgere un ruolo nell'incentivare l'attivazione di ambienti aperti al confronto tra la pluralità di posizioni presenti all'interno della società? Dal quadro delineato emerge come essa si configuri come uno strumento in grado di produrre ambienti autorefenziali come pure ambienti interessati a facilitare il confronto tra istituzioni e cittadini. Nonostante le ambivalenze che la connotano, l'attenzione per la dimensione comunicativa appare comunque come una condizione – necessaria ma non sufficiente – per l'attivazione di spazi materiali e ideali in cui discutere questioni soggette a decisioni di rilevanza collettiva.

Le capacità sono state distribuite fra gli uomini in base alle disposizioni di Zeus, così uno ha ricevuto una certa abilità, uno un'altra, capacità artigiane o musicalità o talento nel guarire gli altri. Alla fine Hermes doveva assegnare le abilità politiche, il senso della legge (*dikè*) e il senso della vergogna (*aidos*). Hermes chiese allora: «Devo assegnare anche queste come le diverse abilità che sono state assegnate a persone diverse, o devo assegnarle a tutti?». «A tutti», disse Zeus «tutti devono partecipare; perché le città non potrebbero sorgere se solo pochi vi partecipassero, come per le altre abilità».

Noelle-Neumann, 2002, p. 385

Nella prefazione alla *Spirale del silenzio* – da cui è tratta la citazione iniziale – Noelle-Neumann richiama il mito di Protagora, secondo il quale non si può dare società senza presumere un'uguale propensione, da parte di tutti i cittadini, a farsi carico dei problemi della collettività[1].

[1] Noelle-Neumann accentua un altro elemento nella spiegazione del mito: sarebbe soprattutto la diffusione di *aidos*, cioè della vergogna, a dar conto dell'uniformità di posizioni presenti nell'opinione pubblica. Secondo la teoria della spirale del silenzio, gli individui temono l'isolamento dal proprio ambiente so-

Se si assume che tale propensione sia effettivamente equidistribuita, occorre affrontare numerose ambivalenze. Ad esempio, nel contesto italiano, sarebbe interessante interrogarsi sul progressivo svuotamento dello strumento referendario che, indipendentemente dalla natura dei quesiti[2], negli ultimi dieci anni ha visto annullate tutte le istanze di partecipazione. Nell'ipotesi di una diffusa attitudine ad occuparsi di ciò che riguarda la collettività sarebbe poi difficile spiegarsi la massiccia presenza di comportamenti illegali in istituzioni pubbliche o private quali banche, assicurazioni, imprese (cfr. Rossi, 2003; Gallino, 2005; Perkins, 2005), come pure la sistematica rimozione dal discorso pubblico di questioni che, ad esempio nel caso della mafia, mostrano significativi elementi di forza e di radicamento all'interno della società (cfr. Sergi, 2005; Di Lello, 2005). D'altra parte Hirschman (2003) ricorda come il fatto di prestare un'attenzione responsabile alla cosa pubblica, così come la valenza positiva o negativa a questa associata, abbia mostrato storicamente una forte variabilità di cui occorre comprendere la natura. Può dunque essere utile cercare di approfondire gli elementi che si ritengono oggi attuali, nonché la natura dei cambiamenti in atto.

Oggetto del presente saggio sono alcune riflessioni a proposito degli elementi che sembrano aver accentuato negli ultimi decenni le difficoltà di costruzione della sfera pubblica. In conclusione si cercherà di mettere a fuoco il ruolo dei processi di comunicazione pubblica nell'ambito di tali trasformazioni: se questi possano – e a quali condizioni – svolgere un ruolo nell'incentivare l'attenzione per la sfera pubblica.

Per articolare la riflessione è innanzitutto necessario specificare a quale definizione di sfera pubblica si intende qui fare riferimento. A partire dalla ricognizione del pensiero di diversi autori, Rositi la qualifica come: «l'insieme degli spazi materiali e ideali, e comunque ad accesso

ciale e tendono di conseguenza a uniformarsi a pareri e comportamenti che si ritengono comunemente accettati (2002, p. 115).

[2] Per il referendum sulla procreazione assistita – l'ultimo a non aver raggiunto il *quorum* – le gerarchie ecclesiastiche hanno insistito sulla presenza di un consapevole fenomeno di astensione da parte dell'elettorato cattolico, con l'intenzione di impedire l'abrogazione della norma in questione (cfr. Garelli, 2005). Non essendo disponibili dati specifici al riguardo, la sistematicità del mancato raggiungimento del *quorum* consente però, anche in questo caso, spiegazioni meno «politiche» dell'astensione.

non vincolato o libero, in cui si discutono questioni soggette a (eventuali) decisioni di rilevanza pubblica o collettiva» (2001, p. 13). Riprendendo Habermas, diviene poi possibile sottolineare «che la condizione implicita per essere attori della sfera pubblica è nell'accogliere la norma che i processi di persuasione avvengano mediante esposizione alla critica e ricorso all'argomentazione razionale» (*ivi*). Abbiamo così a disposizione alcuni elementi che definiscono il nostro oggetto: un luogo (fisico o simbolico) popolato da attori che si qualificano per l'adozione di un metodo che aiuta a formare opinioni ragionate «assieme ad altri su problemi di interesse generale» (Privitera, 2001, p. XI). Resta però da definire cosa permetta di qualificare la «rilevanza pubblica» degli argomenti e quali siano gli attori che hanno voce in capitolo in tale attribuzione.

1. Cosa è pubblico e cosa privato[3]

In *Felicità privata felicità pubblica* Hirschman racconta la seguente storiella che circolava in quelli che definisce come i «privati» anni cinquanta: «A una donna sposata viene chiesto chi prenda le decisioni in famiglia e lei risponde: "Mio marito, naturalmente, prende le decisioni importanti e io quelle non importanti". "Allora mi dia qualche esempio di ciò che è importante e di ciò che non lo è". "Sì. Io decido dove andremo in vacanza, se i bambini devono frequentare la scuola privata o quella pubblica, se dovremmo acquistare un'automobile o una nuova casa, ecc.". "E quali sono allora le decisioni importanti che prende suo marito?". "Beh lui decide che cosa si dovrebbe fare per abolire la segregazione razziale del Sud, come risolvere il conflitto in Medio Oriente, se dovremmo riconoscere la Cina Rossa, ecc.". Con-

[3] Per quanto riguarda il significato originario del termine privato, Hirschman ricorda che l'uso corrente nel quindicesimo e sedicesimo secolo era associato al fatto di non avere una carica pubblica o un impiego in un ufficio. Privato, in questo senso, era connesso ad una mancanza o privazione (cfr. anche Arendt 1991). In inglese l'aggettivo *private* si riferisce ancora oggi ai soldati semplici o a qualcuno che si colloca ai gradini bassi della gerarchia sociale. Per le donne il significato si inverte: è *fille publique* ad assumere valenza negativa, connotando il diverso ruolo che storicamente è stato associato all'appartenenza di genere nei due ambiti (Hirschman 2003, p. 156). Sulle trasformazioni del rapporto pubblico-privato in ambito istituzionale e nel campo delle politiche sociali, si vedano Bobbio, 1996; de Leonardis, 1997; Bifulco, 2005; Bifulco e de Leonardis, 2005.

forme al carattere *privato* dei tempi, questa storiella ridicolizza l'interesse per gli affari pubblici considerato pomposo e futile e lo contrappone alla "coltivazione del proprio orticello", ma poi sopraggiunsero gli anni sessanta e dimostrarono, con le loro marce per i diritti civili e le proteste di massa contro la guerra in Vietnam, che all'improvviso anche per una famiglia di periferia le decisioni veramente importanti potevano benissimo diventare quelle relative alla sfera pubblica. La barzelletta non poteva semplicemente più essere raccontata: era diventata incomprensibile» (2003, p. 110).

Dal racconto emerge come sfera pubblica e sfera privata siano associate nel tempo a diverse forme di desiderabilità. La tesi che attraversa il testo è relativa al fatto che *a*) le società sembrano oscillare, secondo un ciclo più o meno ventennale, tra modi di acquisizione materiale privata e di impegno pubblico e che *b*) «nell'epoca moderna la propensione per gli affari pubblici appare soggetta ad un tipo particolare di instabilità di cui occorre comprendere la natura» (*ivi*, p. 157). Inoltre è l'insieme dei contenuti associati al pubblico piuttosto che al privato a modificarsi nel tempo, evidenziando la sua natura socialmente costruita. Un esempio dei cambiamenti del binomio pubblico-privato è quello che l'autore propone a proposito del termine *felicità*. Se oggi siamo soliti considerarla un attributo indissolubilmente connesso alla dimensione privata, non è sempre stato così: nell'Italia e Francia del XVIII secolo *felicità pubblica* e *bonheur publique* erano termini compresi da tutti con il significato di benessere della comunità. Jefferson nella Dichiarazione di Indipendenza ne colloca la ricerca tra i diritti inalienabili, riferendosi ancora una volta «alla felicità pubblica, ossia alla possibilità che l'economia e la società funzionassero in un modo soddisfacente per tutti» (*ibidem*).

A partire da questa variabilità, e se si è interessati a comprendere cosa connoti tali trasformazioni, diviene necessario approfondire la conoscenza dei meccanismi – storicamente e localmente fondati – che possono favorire o al contrario inibire la costruzione della sfera pubblica. Può infatti accadere, ad esempio, che si dia per scontata la presenza di ambienti caratterizzati da una diffusa centralità delle virtù civiche, per effetto di fenomeni in crescita come la responsabilità sociale delle imprese[4] nell'ambito delle strategie aziendali o dell'associa-

[4] La *Corporate Social Responsibility*, secondo la definizione del Libro Verde della Commissione Europea del 2001, consiste nella «integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate» (Zattoni, 2006, p. 540).

zionismo nel settore *non-profit*. Una lettura parziale delle dinamiche in atto – associata alla valutazione esclusivamente positiva di alcune tendenze – può aver luogo anche nel solco della tradizione comunitaria, «in quelle forme di attivazione della società civile che invece sembrano esprimere una rinnovata forza del senso civico» (de Leonardis, 1997, p. 180). Ad esempio, la crescita dell'associazionismo viene spesso considerata come indicatore di «auto-organizzazione e autoregolazione della società civile». Può però accadere che, anche in questo ambito, considerato per eccellenza il luogo in cui si manifestano le virtù civiche, possano prodursi chiusure particolaristiche. L'associazionismo è infatti «molto variegato al proprio interno per forme e per finalità perseguite, e non si presta ad una lettura univoca sotto il profilo delle sue valenze civiche, se non a scopi retorici « (*ibidem*; cfr. anche Converso, 2003). Considerazioni analoghe possono essere fatte per il terzo settore dove «sarebbe importante mettere a fuoco le implicazioni sulle tendenze privatistiche di questo innesto tra le due logiche della "solidarietà" e del "mercato"» (de Leonardis, 1997, p. 183).
Insomma la complessità è tale che, anche laddove potrebbe sembrare scontato riconoscere una crescente attenzione per la dimensione pubblica o per il carattere pubblico di alcuni beni (ad esempio la salute o il sostegno rivolto alle fasce deboli della popolazione), le cose possono essere meno lineari del previsto: a *livello micro* nelle relazioni tra gli individui e nelle trasformazioni che avvengono a *livello macro*, connesse ad esempio ai drastici ridimensionamenti che stanno interessando quel che resta dei sistemi pubblici di *welfare*. In tali sistemi è possibile rilevare, per usare ancora le parole di de Leonardis: «alcune matrici organizzative che tendono a generare blocchi comunicativi, separazioni e segmentazioni dei rapporti sociali, isolamento, irresponsabilità, privatizzazione delle questioni, in breve, privatismo» (*ivi*, p. 186).

2. Sfide alla costruzione della sfera pubblica

In questa congiuntura si pongono dunque nuove sfide alla sfera pubblica. In contesti ambigui, nei quali privato e pubblico tendono a confondersi o a sovrapporsi, si possono produrre sia ambiti pubblici pervasi da privatismo, sia usi privati di beni pubblici o ancora usi pubblici di beni privati. Per cercare di orientare l'analisi delle trasformazioni in atto, Privitera (2001) individua tre articolati insiemi di fattori che in-

ducono trasformazioni rilevanti sui processi di costruzione della sfera pubblica. Vediamo brevemente in cosa consistono.

Il primo elemento di crisi è relativo alla *complessità sovranazionale* e chiama in causa i cambiamenti nei meccanismi della rappresentanza, dovuti all'impatto con dinamiche che avvengono su scala planetaria. I processi di globalizzazione tendono a produrre una progressiva separazione tra la dimensione del potere e quella della politica. Il potere è in modo crescente vincolato ad una dimensione extraterritoriale, è il terreno delle scelte delle grandi multinazionali che spostano le proprie attività laddove gli investimenti appaiono più redditivi e i vincoli normativi meno stringenti. La delocalizzazione del potere economico determina notevoli ripercussioni, ad esempio sulla possibilità di sanzionare chi gioca in modo scorretto. Si sta producendo quello che Guido Rossi[5] (2003) definisce *conflitto epidemico*, una specie di patologia dell'economia mondiale che porta gli attori economici a intraprendere frequentemente attività come la falsificazione della contabilità o spericolate transazioni finanziarie. Secondo Rossi si sono definite condizioni strutturali che impediscono di considerare i molti recenti scandali economici (Parmalat, Enron, WorldCom, ecc.) come accadimenti episodici, risolvibili mediante il richiamo ad una generica etica degli affari. Come ha recentemente sottolineato Stiglitz (2004, p. 161) le organizzazioni internazionali, che non devono rendere conto direttamente agli elettori, presentano in modo crescente problemi di *governance*. Per contro la politica continua ad essere definita su scala locale e «non ha altra agenzia al di fuori dello Stato, la cui sovranità è, come sempre, definita (e confinata) in termini spaziali» (Bauman, 2002, p. 255). I tentativi di costruire una nuova articolazione della politica sotto forma di assemblee di Stati sovrani non hanno, per il momento, prodotto risultati soddisfacenti e si trovano ad affrontare molte questioni controverse[6]. Anche se la politica ha intrapreso negli anni un

[5] Cfr. anche Galbraith J. K., 2004.

[6] Il rapporto tra la dimensione nazionale e quella europea per quanto riguarda, ad esempio, la definizione delle norme, solleva problemi che attengono alla sfera della sussidiarietà di difficile soluzione. Un esempio è costituito dal parere negativo espresso da Juliane Kokott, avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee, in merito alla non compatibilità tra le norme europee e quelle italiane sul falso in bilancio. Il governo italiano ha approvato nel 2002 una nuova formulazione di questo reato (passato dall'ambito penale a quello amministrativo) con una forte riduzione delle pene e un conseguente dimezzamento dei tempi di prescrizione. La decisione del governo è stata attaccata per-

progressivo (seppure parziale e largamente incompiuto) processo di avvicinamento tra cittadini e istituzioni, essa soccombe di fronte alle dinamiche del potere economico che mostrano una crescente assenza di trasparenza con conseguenze rilevanti: «una partecipazione significativa al processo democratico richiede partecipanti informati. La segretezza riduce le informazioni disponibili ai cittadini, inibendo le loro capacità di partecipare *significativamente*» (Stiglitz, 2004, p. 157). Quello che sembra accadere è che, in opposizione alle diffuse retoriche della partecipazione e della trasparenza, i cittadini, così come i loro rappresentanti, sono ancora più distanti dai luoghi in cui vengono prese le decisioni rilevanti[7].

Il secondo elemento di crisi riguarda quella che Privitera – richiamando Beck – definisce *complessità subpolitica o del rischio*. Questo aspetto ha a che fare «con la dislocazione di fatto di gran parte dei processi decisionali politicamente rilevanti dalle loro tradizionali sedi deputate (i parlamenti e i governi) ad istanze ritenute comunemente non politiche, come la scienza, la tecnica, l'economia o l'apparato amministrativo» (2001, p. 137). Gli attori subpolitici sono tutti coloro che, pur non avendo alcuna legittimazione democratica, possono compiere scelte «in grado di mettere la società di fronte a fatti compiuti che nessuna istanza sovrana legittima aveva mai deciso di promuovere o di avallare. Sotto le spoglie apparentemente impolitiche di decisioni manageriali, strategie di ricerca, applicazioni tecnologiche, si compiono scelte di amplissima portata per il forte impatto politico delle loro conseguenze. Il problema non è solo la velocità dell'innovazione tecnologica scientifica e industriale in tutti i campi della subpolitica, ma anche l'ampiezza delle micro-trasformazioni che investono il corpo sociale e che, già solo a causa del loro numero, sfuggono a qualsiasi regolazione» (*ibidem*).

ché la riduzione della pena ha favorito alcuni processi che hanno visto coinvolto il presidente del Consiglio. Oltre alla rilevante questione politica interna sollevata dalle opposizioni, si pone però un problema relativo a chi debba disporre del potere di definizione delle norme. La questione ha sollevato infatti forti polemiche sulla scelta di non applicare la legge dello Stato italiano, a favore di pareri espressi da organismi non elettivi (cfr. Perini, 2004).

[7] Che la dislocazione degli apparati di potere potesse produrre effetti diretti sulla distruzione della sfera pubblica era già stato sottolineato da Hannah Arendt alla fine degli anni '50, quando scriveva che «Ciò che mina dapprima, e poi distrugge, le comunità politiche è la perdita di potere e la definitiva impotenza […]. Il potere è ciò che mantiene in vita la sfera pubblica» (1991, pp. 146-147; cfr. anche Sebastiani, 1997).

A questo secondo livello si possono produrre effetti rilevanti a causa dell'assenza di controllo sugli attori che compiono le scelte, sul merito delle scelte compiute e delle loro conseguenze. In assenza di ruoli chiari può divenire complessa l'attribuzione di responsabilità, nonché l'eventuale predisposizione di strumenti sanzionatori. Può determinarsi la proliferazione di significati non sottoposti al vaglio di riflessioni critiche. La definizione della gerarchia dei problemi[8] che si ritiene prioritario affrontare riceve una sorta di legittimazione «di fatto». In presenza di risorse scarse, questioni come *quali malattie studiare* o *a quali gruppi garantire comunque l'aiuto pubblico anche se non ci sono soldi per tutti*, non diventano terreno di confronto o di conflitto, non producono ambiti nei quali ci si espone alla critica attraverso il ricorso all'argomentazione razionale, per ritornare al metodo come qualificante perché si dia sfera pubblica. Le scelte sono legittimate per il solo fatto di essere state compiute, indipendentemente dai processi che le hanno prodotte e dagli attori che vi hanno preso parte. Quello che si determina – sostiene de Leonardis – è «una disattivazione della discussione collettiva sulla pertinenza nella definizione dei problemi e nella determinazione delle soluzioni» (1997, p. 188).

Queste considerazioni ci introducono al terzo insieme di fattori, ricondotto da Privitera alla cosiddetta *crisi della discorsività*. «Si ha discorsività tutte le volte che tesi giudizi o punti di vista vengono presentati in forma non imperativa, ma come proposte che richiedono una legittimazione tramite il vaglio critico di un pubblico» (2001, p. 157). A questo livello, le tensioni sono riconducibili «alla sproporzione tra le limitate risorse dei cittadini in termini di competenza e attenzione e l'imponente flusso di informazioni e di problemi che essi dovrebbero affrontare» (*ivi*, p. 152). Si tratta, anche in questo caso, di un problema non nuovo ma che assume configurazioni inedite, non ultimo per la presenza di nuovi attori come *media* e *new media*.

La crisi della discorsività riduce i margini di scelta e porta a definire problemi e a prospettare soluzioni in modo quasi automatico. Per effetto dei meccanismi che riducono la discorsività vengono veicolati significati preconfezionati e tendono a imporsi visioni appiattite della complessità del reale. Si producono quelle che Bourdieu chiama *idées reçues*, luoghi comuni che hanno «la prerogativa che tutti possono riceverli e riceverli istantaneamente: per la loro banalità sono comuni al

[8] Sulle questioni che portano a qualificare una particolare situazione come problema sociale, cfr. Confalonieri, 2001 e Sebastiani, 2001.

destinatore e al destinatario» (1997, p. 33). Le conseguenze che possono determinarsi sono ben esemplificate, tra gli altri, da Amartya Sen in un'argomentata difesa delle radici *anche* non occidentali della democrazia, nella quale vengono messi in evidenza i rischi impliciti nella «"promozione" delle idee occidentali nelle società non occidentali, quando queste si combinano con l'assenza di qualsiasi dubbio quanto al carattere squisitamente occidentale dell'idea di democrazia […]» (2004, p. 40). L'assunzione aproblematica di verità ufficiali e la sistematica rimozione di significati alternativi tende a produrre una sorta di imperialismo culturale (Bourdieu e Wacquant, 2000) che riduce artificialmente «gli spazi della libertà di pensiero ed espressione che sono alla base della convivenza autenticamente democratica» (Curi in Milanesi, 2004) e può produrre meccanismi comunicativi come quelli descritti dalla teoria della spirale del silenzio. Secondo questa teoria (Noelle–Neumann, 2002), l'interazione cumulativa di fattori capaci di creare un'opinione dominante (alimentata da voci autorevoli quali quelle delle istituzioni o dei *media*) comporta che diventi praticamente impossibile, per voci alternative, riuscire a contrastarla.

3. La comunicazione pubblica come risorsa e vincolo

Il quadro fin qui delineato non lascia spazio a grande ottimismo. Le tendenze richiamate sembrano andare in direzione di una progressiva riduzione degli ambiti nei quali la pluralità di posizioni presenti all'interno della società sia intesa come un patrimonio da preservare. È quasi tautologico sottolineare come problemi complessi possano difficilmente essere risolti in modo lineare. Ma forse può comunque essere utile aggiungere qualche specificazione in merito alle possibili soluzioni, variamente evocate, a proposito delle crescenti difficoltà che incontrano i processi di costruzione della sfera pubblica. Abbiamo visto che la complessità sovranazionale, come pure quella subpolitica, segnalano un problema comune. Si tratta della crescente distanza della politica dal potere. Detto in altri termini, esistono ambiti nei quali la politica non riesce a individuare strumenti idonei per controllare che quegli attori – che pure hanno un peso nella definizione di questioni di rilevanza pubblica – agiscano, se non perseguendo, almeno non nuocendo alla pubblica utilità. La situazione che si determina sollecita la definizione di regole e l'individuazione di strumenti che ne consentano l'applicabilità. Ma si può ritenere che la questione possa

essere risolta semplicemente attraverso nuove norme? L'esperienza degli Usa (cfr. Borzi, 2002; Stiglitz, 2004; Rossi, 2004; Perkins, 2005) mostra come, anche in un contesto più normato di quello europeo, le regole non riescano da sole a risolvere la questione di un uso spregiudicato dell'economia e della finanza.

Alla crisi della rappresentanza politica viene poi spesso contrapposta una vasta gamma di strumenti raccolti sotto l'etichetta della democrazia deliberativa. La soluzione proposta ha a che vedere con l'allargamento dei processi di partecipazione dal basso, ma anche in questo caso il dibattito è aperto. Come sottolinea Regonini in una argomentata riflessione «se sottoposte agli stessi ruvidi test che la *public choice* utilizza per analizzare la democraticità delle istituzioni rappresentative, anche le istituzioni deliberative appaiono violabili e manipolabili da chi le volesse utilizzare per autointeresse» (2005, p. 23). Le crisi descritte sollevano dunque interessanti e complicate questioni – qui solo nominate – che chiamano in causa la natura della democrazia e delle sue trasformazioni.

Come si collocano i processi di comunicazione pubblica all'interno di questo quadro? Le scommesse che li accompagnano evocano la fiducia nel *logos*, nelle pratiche discorsive, nella riflessività[9], nella possibilità di coinvolgimento attivo di molti attori sociali, con l'obiettivo esplicito di perseguire il rafforzamento dello spirito civico (Regonini, 2005, pp. 4-5). Si tratta di obiettivi praticabili? Può la comunicazione pubblica favorire un ampliamento della sfera pubblica che abbia caratteristiche di questo tipo?

Per provare a rispondere è necessario partire ancora una volta da una definizione. La comunicazione pubblica è stata definita come «il contesto e lo strumento che permette ai diversi attori che intervengono nella sfera pubblica di entrare in relazione tra loro, di confrontare punti di vista e valori per concorrere al comune obiettivo di realizzare l'interesse della collettività. Essa è, pertanto, formata dall'insieme dei processi che contribuiscono a valorizzare la sfera pubblica, facendo interagire attori diversi per competenze e responsabilità, attivando relazioni e scambi, […] prevedendo la creazione di spazi che organizzino l'ascolto dei cittadini e sollecitino la loro partecipazione alle scelte che orientano le politiche pubbliche» (Faccioli, 2000, p. 43). Secondo

[9] «Cioè in quella capacità tipicamente umana che ci permette di vedere i contorni delle nostre reazioni, delle nostre preferenze e dei nostri preconcetti anche mentre li stiamo utilizzando» (Regonini, 2005, p. 5).

questa definizione la comunicazione pubblica include la comunicazione dei diversi attori che agiscono in un campo che ha a che vedere con funzioni ritenute socialmente rilevanti (Gallino, 1993, in Macini, 1996, p. XI). Essa si configura come una sorta di tessuto connettivo che può essere attivato all'interno della società dagli attori che lo popolano e ovviamente, tra questi, occupano un ruolo preminente quelli istituzionali ai quali è demandato il compito di predisporre le condizioni (fisiche e simboliche) per sviluppare il confronto tra le diverse posizioni, ma anche di preservare la stabilità del sistema nel suo complesso.
La comunicazione pubblica appare dunque pienamente inserita nella complessità richiamata. In particolare è direttamente coinvolta soprattutto nel secondo e nel terzo degli elementi di crisi delineati, relativi agli aspetti che attengono *alla complessità subpolitica* e alla *complessità comunicativa*. Inoltre gli attori istituzionali hanno il potere, in virtù della loro autorevolezza, di accrescere gli elementi di complessità quando – nella predisposizione delle politiche pubbliche, nelle attività che realizzano o nella definizione delle norme che stabiliscono i confini tra cosa è lecito e cosa non lo è – producono stereotipi, impongono identità, assegnano, in modi più o meno intenzionali, valori e disvalori in relazione a determinati comportamenti, ecc. (Sebastiani, 2001, p. 239). O ancora quando le istituzioni, nell'ambito dei processi comunicativi, perseguono intenti di autopromozione del proprio ruolo e della propria immagine. Naturalmente anche queste attività sono pienamente legittime. Il rischio è che diventino quelle prevalenti, a scapito di obiettivi di pubblica utilità, tesi a fornire un quadro articolato delle opzioni in campo. Può accadere che gli attori che popolano la scena comunichino più per rendere accettabili le decisioni che sono state prese, piuttosto che per facilitare l'accesso dei cittadini e degli *stakeholders*, cioè di coloro che: «hanno un interesse specifico sulla posta in gioco, anche se non dispongono di un potere formale di decisione o di una esplicita competenza giuridica» (Bobbio, 1996, p. 76).
Ma a quali condizioni è possibile che le istituzioni aiutino a costruire ambienti aperti e non esclusivamente autoreferenziali? Anche in questo caso ovviamente è opportuno pensare di proseguire nella ricerca e nella comprensione del tessuto relazionale che collega cittadini e istituzioni. Ma vorrei in conclusione aprire su alcuni aspetti che possono lasciare intravedere piccoli spiragli nel quadro «a tinte fosche» che si è venuto delineando.
Per far questo è possibile richiamare la distinzione di Luhmann (1990a) tra temi e opinioni e l'esito non intenzionale di alcuni mecca-

nismi che della comunicazione pubblica sono parte. Secondo Luhmann la comunicazione pubblica comprende al suo interno due livelli: quello della scelta dei temi e quello dell'articolazione delle opinioni intorno a quei temi (cfr. Confalonieri, 2001, p. 186). I temi circoscrivono l'insieme delle opzioni su cui è possibile discutere in ciascun contesto. Luhmann li definisce: «complessi di senso indeterminati e più o meno suscettibili di sviluppo, dei quali si può discutere e avere opinioni uguali, ma anche diverse» (1990a, p. 89, in Confalonieri, 2001, p. 186). La scelta dei temi è importante, perché svolge una funzione rassicurante, fornisce alcuni «puntelli» alla struttura complessiva delle argomentazioni pubbliche, contribuendo a definire un mondo che appare (seppure relativamente) sotto controllo.

Il punto che interessa qui richiamare è che la distinzione tra temi e opinioni presuppone un livello interattivo nell'ambito dei processi comunicativi e cioè che chi riceve la comunicazione sia in grado (o abbia comunque la possibilità) di esprimere altre opinioni riguardo al tema proposto. Nel caso in cui la comunicazione non preveda la possibilità di *feed back*, come avviene nei *media* e spesso anche nella comunicazione pubblica (dove continuano a prevalere forme comunicative *top down* dalle istituzioni ai cittadini), questa distinzione tende a contrarsi, suggerendo anche la «giusta» opinione (quella che si ritiene o si vorrebbe condivisa) sul tema in questione. Nulla vieta però che le istituzioni perseguano obiettivi di effettiva implementazione del *feed back*, contribuendo a prefigurare alcuni presupposti per la creazione di quello che Chiara Sebastiani definisce come un discorso pubblico aperto, nel quale «si costruiscono identità a confronto e in competizione tra loro […] e si riconoscono appartenenze collettive senza renderle vincolanti» (2001, p. 251).

Per effetto dei meccanismi comunicativi possono però anche prodursi alcuni rilevanti effetti emergenti. Luhmann ricorda che la comunicazione «può avere l'effetto di portare ad una situazione in cui si è costretti ad assumere un determinata forma e ad essere alla fine ciò che si era apparsi nel corso della comunicazione: il seduttore finisce col trovarsi costretto ad amare» (1990b, p. 272). In effetti, sottolinea Rositi, «anche quanti aspirano al potere sull'opinione pubblica sono costretti a nascondere le proprie intenzioni, a destinare omaggi alla libera discussione, a simulare argomentazioni» (2001, p. 14). Aldilà delle intenzioni esplicite degli attori, o anche in presenza di motivazioni strumentali e privatistiche, può quindi succedere che il processo comunicativo in quanto tale porti a privilegiare il perseguimento dell'in-

teresse collettivo. Due esempi sono rappresentati dagli effetti non intenzionali che possono originarsi nell'ambito dei processi di comunicazione pubblica. Il primo riguarda il meccanismo che Elster (1993) definisce «forza civilizzatrice dell'ipocrisia». È questo, ad esempio, il caso di un gruppo che sia portato, per interesse, a favorire una determinata proposta A. Nel tentativo di renderne più «appetibile» l'approvazione, il gruppo in questione si pone il problema di individuare un equivalente imparziale del suo interesse egoistico. Se però non esiste un argomento imparziale a favore di A, il gruppo si trova nella condizione di cercare – e di favorire – una proposta che sia il più vicino possibile ad A: «Se i benestanti auspicano sgravi fiscali per tutti i benestanti, e solo per loro, probabilmente l'argomento imparziale che una simile politica, grazie a un effetto di ricaduta, andrà a vantaggio di tutti non sarà ottimale. Ma, se l'argomento imparziale che viene proposto sostiene una tesi più debole – sgravi fiscali per la maggior parte dei benestanti, ma non per tutti, e anche per alcuni dei meno abbienti – e più probabile che venga accettato» (Elster, 1993, p. 114), determinando in questo modo una scelta più equa, anche se la motivazione era inizialmente egoista.

Nella stessa direzione si muove Boudon (2000) quando, nel tentativo di tracciare una teoria delle opinioni, riprende la metafora dello «spettatore imparziale» di Adam Smith. Questa metafora designa secondo Boudon, «il complesso procedimento attraverso il quale opinioni e giudizi individuali "deviati" sotto l'effetto degli interessi e delle passioni dei singoli, *possono*, a certe condizioni, una volta aggregati, produrre un'opinione o un giudizio conformi all'interesse comune» (2000, p. 3). Il fatto che prevalga la prospettiva dello spettatore imparziale può favorire, soprattutto nel caso di problemi che non riguardano direttamente il soggetto, il manifestarsi di un atteggiamento «empatico» nei confronti degli stati affettivi altrui (*ivi*, 4). Questo comporta che le persone si mostrino abitualmente più tolleranti riguardo a problemi che non le toccano da vicino e tale empatia può più facilmente favorire l'interesse generale.

In conclusione è possibile sottolineare come la comunicazione pubblica – a cui non può essere demandata la soluzione di questioni così complesse – rappresenti la precondizione per affrontarle. Se, sottolinea Cassano, «il bene comune nasce e non può non nascere che dalla libera discussione della *civitas*» (2004, p. 20), questo non comporta ovviamente che *la libera discussione* produca in modo automatico *il bene pubblico*. La cura e l'attenzione per i processi comunicativi appaiono piuttosto come una condizione necessaria, ma non sufficiente.

Il punto è che «quali che siano i criteri di giustizia adottati, è importante che essi siano resi visibili e giustificati. Perché un presupposto cruciale affinché vi sia giustizia, affinché la si persegua, è la sua discutibilità» (de Leonardis, 2002, p. 89).
Nell'ambito dei processi comunicativi pubblici (nei quali è richiesta la pubblicità delle posizioni assunte dagli attori) possono dunque configurarsi esiti migliori di quelli che le motivazioni dei singoli potrebbero prefigurare. Anche in questo caso sarebbe opportuno continuare a riflettere, ma può apparire rassicurante pensare che – nostro malgrado – questo possa accadere.

Riferimenti bibliografici

Arendt H., 1991, (ed. or. 1958), *Vita Activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano.

Bauman Z., 2002, (ed. or. 2001), *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Il Mulino, Bologna.

Bifulco L., 2005, *Come cambiano le politiche sociali europee*, in Id. (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.

Bifulco L. e de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Id. (a cura di), *Le politiche sociali,* Carocci, Roma.

Bobbio L., 1996, *La democrazia non abita a Gordio. Studio dei processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano.

Borzi N., 2002, *La parabola Enron e la crisi di fiducia del mercato mondiale*, Feltrinelli, Milano.

Boudon R., 2000, *Vox populi, vox Dei? «Lo spettatore imparziale» e la teoria della opinioni*, «Biblioteca della libertà», XXXV, n. 154, pp. 3-31.

Bourdieu P., 1997, (ed. or. 1996), *Sulla televisione*, Feltrinelli, Milano.

Bourdieu P. e Wacquant L., 2000, *La nuova vulgata planetaria*, «Le Monde Diplomatique», maggio.

Cassano F., 2004, *Homo Civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari.

Confalonieri M. A., 2001, *Policy issues e media*, in G. Chiaretti., M. Rampazi e C. Sebastiani (a cura di), *Conversazioni, storie, discorsi. Interazioni comunicative tra pubblico e privato*, Carocci, Roma.

Converso D., 2003, *Le specificità delle organizzazioni non profit*, in D. Converso e C. Piccardo, *Il profitto dell'empowerment*, Raffaello Cortina, Milano.

De Leonardis O., 1997, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, «Rassegna Italiana di Sociologia», a. XXXVIII, aprile-giugno, n. 2, pp. 169-193.

De Leonardis O., 2002, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in A. Montebugnoli (a cura di), *Questioni di welfare*, Franco Angeli, Milano.

Di Lello G., 2005, *Il «calo di tensione» e la mafia regionalizzata*, «Problemi dell'informazione», a. XX, n. 2, maggio, pp. 147-152.
Elster J., 1993, (ed. or. 1993), *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano.
Faccioli F., 2000, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, Roma.
Galbraith J. K., 2004, *L'economia della truffa*, Rizzoli, Milano.
Gallino L. (a cura di), 1993 *Disuguaglianze ed equità in Europa*, Laterza, Roma-Bari.
Gallino L., 2005, *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino.
Garelli F., 2005, *La rilevanza concreta e pubblica del cattolicesimo italiano*, «Il Mulino», n. 5, settembre-ottobre, pp. 823-833.
Hirschman A. O., 2003, (ed. or. 1982), *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
Luhmann N., 1990a, *L'opinione pubblica*, in Id. (1991), *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida, Napoli.
Luhmann N., 1990b, (ed. or. 1984), *Sistemi sociali*, Il Mulino, Bologna.
Mancini P., 1996, *Manuale di comunicazione pubblica*, Editori Laterza, Bari.
Milanesi E., 2004, *L'occhio puntato sul presente. Intervista con il filosofo Umberto Curi sul libro «La forza dello sguardo»*, «Il Manifesto», 19 ottobre.
Montebugnoli A. (a cura di), 2002, *Questioni di welfare*, Franco Angeli, Milano.
Noelle-Neumann E., 2002, (ed. or. 1980), *La spirale del silenzio*, Meltemi, Roma.
Perini B., 2004, *Bocciata la legge salva Silvio*, «Il Manifesto», 15 ottobre.
Perkins J., 2005, *Confessioni di un sicario dell'economia*, MinimumFax, Roma.
Privitera W., 2001, *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Bari.
Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e Mercato», n. 73, aprile, pp. 3- 31.
Rositi F., 2001, *Sulle virtù pubbliche*, Bollati Boringhieri, Torino.
Rossi G., 2003, *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano.
Sebastiani C., 1997, *Spazio e sfera pubblica: la politica nella città*, «Rassegna Italiana di Sociologia», aprile-giugno, n. 2, pp. 223-243.
Sebastiani C., 2001, *Il discorso della sfera pubblica*, in G. Chiaretti., M. Rampazi e C. Sebastiani (a cura di), *Conversazioni, storie, discorsi. Interazioni comunicative tra pubblico e privato*, Carocci, Roma.
Sen A., 2004, *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano.
Sergi P., 2005, *L'antimafia rovesciata*, «Problemi dell'informazione», a. XX, n. 1, maggio, pp. 13-25.
Stiglitz E.J., 2004, (ed. or. 2003), *La libertà, il diritto all'informazione e il dibattito pubblico: il ruolo della trasparenza nella vita pubblica*, in Aa.Vv., *La debolezza del più forte. Globalizzazione e diritti umani*, Mondadori, Milano.
Zattoni A., 2006, *Corporate Governance*, vol. 10, Egea - Università Bocconi Editore, Milano.

Diritti di cittadinanza nella società della proprietà

Alessandro Casiccia

I diritti sociali, definiti da Marshall mezzo secolo fa come una conquista del Novecento e come una terza fase (dopo i diritti civili e quelli politici) dell'evoluzione della cittadinanza, sembra che ora vengano sempre meno garantiti pubblicamente. L'erogazione sostanzialmente gratuita delle risorse in cui quei diritti si concretarono, presto potrebbe dover ridursi a casi residuali, perdendo nettamente di qualità e di significato. E ciò proprio quando la durata e la protezione del lavoro sembrano ridursi; mentre il lavoratore, nelle retoriche che formano la pubblica opinione, viene invitato ad «attivizzarsi» per suo conto, magari pensandosi come una piccola impresa autonoma; e contemporaneamente orientandosi sempre più verso forme di previdenza private. In questo paper si tenta di affrontare questo nodo. Ma viene richiamata l'attenzione anche sui cambiamenti che possono intervenire nelle relazioni industriali (ad esempio in talune ingannevoli forme di coinvolgimento azionario prive di reale controllo sul decision-setting e il decision-making). Insomma, sembra prospettarsi una nuova forma di struttura sociale basata sulla proprietà privata. E si pretende che quest'ultima (che nella storia moderna aveva costituito un diritto civile di prima generazione) torni in primo piano a ridefinire la cittadinanza. Ora però mancano alcune delle condizioni iniziali. Manca la reale o supposta giustificazione data dal superamento delle disparità giuridiche e materiali connaturate agli antichi regimi: ora le disparità di sostanza hanno raggiunto livelli incommensuarabili e privi di ogni precedente. Ma manca anche il radicamento in un luogo (proprio della proprietà nella sua forma storica), così come manca un vero scambio doveri-diritti. Il soggetto dell'azionariato diffuso non è saldato a un luogo di appartenenza, così come non lo sono le corporations di cui possiede i titoli. Il suo rapporto proprietario galleggia su un oceano di rischio, ambiguità e instabilità.

1. Diritti politici e diritti sociali

Una serie di problemi scaturisce oggi dall'applicazione alla politica delle alternative di scelta operanti nella sfera economica[1]. Nelle relazioni fra politica ed economia, la prima sta oggi cedendo la sua autorità e i suoi poteri alla seconda. Anzi, rischia di venire da questa inglobata, lasciando emergere un'immagine economica della democrazia, che tende a trasformare i cittadini in semplici utenti di un sistema di mercato[2]. Tende, del resto, a prevalere una concezione meramente economica della politica, dove si sostiene che il cittadino non debba attivarsi né protestare; e possa semplicemente optare nel seggio elettorale per un altro partito, come fa il cliente che, scontento di un prodotto, sceglie la concorrenza[3]. Sappiamo che un'interpretazione del sistema politico liberale in analogia con il modello economico era stata a suo tempo anticipata da Schumpeter, che vedeva nella competizione elettorale un puro mezzo per selezionare i governanti e regolarne l'avvicendamento[4].

Ma l'esercizio della funzione di cittadino richiede consapevole vigilanza e se occorre anche contestazione: non semplice e silenziosa scelta nel momento delle scadenze elettorali. Esige *voice*, non solo *exit*, per usare la terminologia di Hirschman. Anzi, senza *voice*, anche l'*exit* resta pura finzione.

Tutto questo vale per i diritti politici, naturalmente[5]. Ma vale anche per i diritti sociali, per il giudizio riguardante l'erogazione di beni pubblici, i modi di accesso alle risorse e ai servizi, la qualità delle pre-

[1] Esamineremo quest'ultimo punto (le alternative uscita, protesta, lealtà) partendo da chi per primo le ha poste: Hirschman, 1970, trad. it. 1982. Noteremo che all'interesse per la dimensione politica dell'economia può fare da contrappunto una critica della concezione meramente economica della politica.

[2].Habermas, 1999.

[3] Un'interpretazione del sistema politico liberale in analogia con il modello economico era stata a suo tempo anticipata da Schumpeter, 1942, tr. it. 1964. Vedi anche Greblo, 2005.

[4] Schumpeter, 1942. Vedi anche Dogliani, 2004, e Greblo, 2005.

[5] Ricordiamo la classificazione di Marshall, che ridefiniva la cittadinanza come progressivo acquisto di diritti lungo la storia della modernità: dapprima i diritti civili (libertà personale e proprietà), poi i diritti politici; infine i diritti sociali, nei quali (ultimi nel tempo ma non per importanza) appariva riconoscibile una convergenza tra eguaglianza giuridica ed eguaglianza fattuale (Marshall, 1949, tr. it. 2002).

stazioni di *welfare*, specie della scuola. E ciò implica informazione e conoscenza.
Peraltro, occorre evitare di tenere troppo distinti i diritti politici dai diritti sociali. Il diritto politico alla partecipazione informata e attiva, ad esempio, non è separabile dal diritto sociale all'istruzione. Il grado del primo, come osserva Dahl, è direttamente influenzato dal secondo[6].

2. Diritto di proprietà

Nel riconsiderare il rapporto fra cittadinanza e diritti, è opportuno dedicare una particolare attenzione al diritto di proprietà; il quale, pur appartenendo al gruppo più antico, quello dei diritti civili di impronta liberale, e pur non implicando un ambiente democratico per la propria affermazione, tuttavia ha influenzato l'esercizio di tutti gli altri diritti, quelli politici e quelli sociali.
Nel suo progressivo ridefinirsi, la proprietà ha contribuito a riconfigurare il binomio libertà-uguaglianza e ha sollevato problematiche che sarebbero infine divenute attuali all'inizio di questo nuovo millennio, come quelle che riguardano il ridimensionamento dei poteri dello Stato, la riduzione del *welfare*, la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità. E più in generale il disegno di una *ownership society*, di una società fondata prioritariamente sulla proprietà: disegno dichiarato formalmente dall'amministrazione americana nei primi anni duemila ma presente, in modo più o meno implicito, nelle politiche riformiste di molti governi, in gran parte del pianeta. Il programma del *New Labour* britannico, ad esempio, nell'autunno 2005, ha posto anch'esso come obiettivo, nelle parole di Gordon Brown, la formazione di una «democrazia di proprietari».
Nel Regno Unito, questo orientamento alla privatizzazione della vita era già presente da almeno vent'anni, da quando la lunga stagione dello stato sociale era apparsa sul punto di concludersi. Sono un esempio dell'orientamento in questione le politiche orientate alla proprietà popolare dell'abitazione. La loro estensione, mentre già si profilava il declino del «compromesso fordista», aveva rappresentato un punto di forza per la linea liberalconservatrice poiché aveva introdotto un fattore, almeno simbolico, di stabilità e una sensazione compensativa di sicurezza privata nella condizione umana del lavoratore,

[6] Dahl, 1997, trad. it. 2001, p. 118.

destinato a percepire ben presto intorno a sé prospettive di crescente incertezza. Con la riduzione dello Stato sociale, la fine del fordismo e il disperdersi della continuità temporale e anche spaziale del lavoro, dovevano poi sorgere intorno all'acquisto della casa nuove contraddizioni, specie quella tra la fine tendenziale della continuità del rapporto di lavoro e la stabilità di reddito richiesta per l'erogazione di mutui.

3. Cittadinanza e proprietà

Il tempo della finanza globale trasforma le relazioni fra cittadinanza e proprietà. È noto però quanto a sua volta l'istituto della proprietà abbia mutato di natura e sostanza nel corso del tempo, subendo ambivalenti definizioni, contrastanti interpretazioni, mutevoli applicazioni[7]. Dalla concezione feudale di questo diritto come espressione di una signoria sulla terra, si era passati alla sua prima ridefinizione moderna, connessa alla trasformazione della natura attraverso il lavoro. La fase successiva, fra il Sette e l'Ottocento, si concretava nel possesso dei grandi mezzi di produzione da parte del capitalista. In seguito, con l'allargamento e la complessificazione dei sistemi organizzativi industriali e con lo sviluppo delle società per azioni, interveniva la nota e dibattuta separazione della proprietà dalla gestione, che implicava l'avvento del potere manageriale. Le ulteriori trasformazioni della società capitalista, e il ruolo sempre maggiore assunto dal capitale finanziario, conducevano infine a una concezione della proprietà come merce. In quest'ultimo passaggio era la stessa proprietà dell'impresa a diventare «bene di consumo» attraverso la diffusione di massa della proprietà azionaria[8].

Durante gli ultimi decenni, il fenomeno ha assunto significati ancora da definire e da interpretare nelle loro possibili implicazioni.

Nel quadro di una società tutta composta da proprietari potrebbe anche prendere consistenza, per fare un esempio, un generalizzarsi del possesso di azioni di singole aziende da parte dei loro dipendenti. La tipologia di questa «proprietà del lavoratore» potrebbe concretarsi nella partecipazione azionaria, senza voce nel Consiglio d'amministrazione; e anche in forme di cogestione (però con limitata informazione, limitato contributo alle decisioni e gradi diversi di assunzione

[7] Notoriamente, è anche intorno alla storicità della nozione che si articolano le critiche marxiane al famoso scritto di Proudhon, del 1840.

[8] Questa concettualizzazione è di Barcellona, 1987, pp. 101 e ss.

del rischio). Teoricamente, si potrebbe arrivare fino all'autogestione integrale, ma di ciò occorre discutere a parte[9]. È un vasto terreno di esperienze che può collocarsi all'interno di un regime socialista, di un sistema socialdemocratico o anche di una società di mercato. Negli Stati Uniti, ad esempio, taluni esperimenti di *employee ownership* coinvolgono decine di migliaia di lavoratori anche nei rischi d'impresa, senza peraltro che questo implichi un loro effettivo potere di controllo sulle decisioni strategiche[10]. Non mancano esperienze di coinvolgimento puramente *share* in vari paesi, e neppure in Italia. Ed esistono, almeno sulla carta, direttive dell'Unione Europea volte a incentivare la partecipazione azionaria[11]. Una vicenda particolare è quella della co-determinazione, la *Mitbestimmung*, che ha impresso un carattere preciso alla socialdemocrazia tedesca, ed è cresciuta soprattutto attraverso la dialettica conflitto-contratto tra le parti sociali restando quindi segnata da una priorità del lavoro dipendente nel compromesso fordista, oggi in crisi.

Nei diversi modelli di società capitalistica, sia dove la funzione dello Stato è stata già sotto molti aspetti ridotta, sia dove sussiste ancora buona parte dell'apparato del *welfare*, è in atto un complesso scenario di trasformazione, nel quale si fa strada, da un lato, la prospettiva di una generalizzata e sempre più ineguale frammentazione della proprietà, dall'altro, una crescente perdita di garanzie riguardo alla qualità e durata del lavoro e alle prospettive di carriera. In tale scenario, ai tagli della spesa sociale e all'incremento della flessibilità del lavoro, dovrebbe fare riscontro, secondo il progetto liberista, un netto calo della disoccupazione. I dati disponibili, in primo luogo negli Stati Uniti, sembrano confermare un estendersi del lavoro «flessibile», però anche una drastica riduzione dei posti di lavoro nelle cittadelle sindacalizzate (e un tempo relativamente protette) di quanto resta del sistema indu-

[9] A suo tempo Engels, annotando il III libro de *Il Capitale* di K. Marx (V sezione), ricordava esempi di fabbriche fallite, poi gestite da cooperative operaie. E citava uno dei casi in cui l'ex proprietario veniva impiegato come direttore. Le esperienze dei consigli nella storia sono testimoniate e analizzate da numerosi autori fra cui K. Korsch, M. Adler, A. Pannekoek, P. Mattick.

[10] Sull'Esop (Employee Stock Ownership Plans) negli Usa, si trovano annotazioni in Casiccia, 2004. Vi sono presenti inoltre riferimenti a esperienze europee e anche italiane. Una serie di riflessioni, «da destra» sull'autogestione operaia si trovano in R. Nozick, 1974, trad. it. 1981, pp. 265 ss.

[11] Per qualche riferimento alla problematica, compreso il caso delle esperienze di autogestione in Argentina dopo la crisi dei primi anni duemila, vedi fra l'altro, Casiccia, 2004, capp. 7, 8, 9, 10.

striale fordista. Molte decine di migliaia sono stati i licenziamenti nel settore auto (si veda il caso General Motors, nel 2005, seguito da altri).
Nuovi orizzonti di incertezza e di crescente ineguaglianza investono tanto il rapporto di lavoro in tutte le forme e le categorie, quanto il piccolo risparmio di milioni di lavoratori e pensionati, che si trovano «esposti a rischi» di varia natura e misura su diversi fronti. Il processo coinvolge anche le sorti della previdenza pubblica, nella prospettiva della sua privatizzazione e trasformazione in conti individuali.
La massificazione, la diffusione pulviscolare, dei piccoli azionisti dei fondi pensione negli Stati Uniti è vista da qualche autore come un'opportunità per il sorgere di un movimento associativo avente quale obiettivo la trasparenza e il controllo (Monks, 1998). Pur mossa dall'intento di criticare gli abusi delle *corporations*, e di proporre una forma di democrazia economica, tale posizione resta però entro un orizzonte proprietario che accetta il primato del mercato ed esclude qualsiasi ricorso a una regolamentazione pubblica di questa complessa materia. Come è stato notato, se è vero che negli Stati Uniti una buona metà della popolazione possiede azioni e sarebbe quindi in grado di partecipare a una «democrazia» degli azionisti, è anche vero però che l'altra metà ne è interamente esclusa. E anche tra coloro che possiedono azioni, ben pochi ne possiedono quanto sarebbe sufficiente per esercitare davvero un diritto di voto, sia pure tentando di organizzarsi e di percorrere vie associative (Bakan, 2004).
Le cause collettive degli azionisti (le *class actions*) rappresentano uno strumento per recuperare parte di ciò che era stato perduto nelle note vicende di fine-secolo, oltre che un'ottima opportunità di guadagno per gli studi legali. Anche in Europa si studiano strumenti legislativi per risarcire in misura più o meno limitata i risparmiatori traditi. Ma strumenti e misure di questa portata non saranno sufficienti di per sé a fare giustizia. Il pronto intervento del presidente Bush, ad esempio, che ha sostituito il presidente della Sec (Securities and Exchange Commission, la Consob americana) con un politico repubblicano notoriamente nemico delle *class actions*, è sintomatico dei limiti di questa via puramente giudiziaria e dei latenti conflitti interni alla materia.

4. Diritti di cittadinanza: il dibattito degli anni duemila

Non è certo facile comprendere quali mutamenti potranno prodursi nella quotidianità, nelle carriere individuali, negli orizzonti di vita di coloro che, pur vedendo forse aprirsi opportunità di lavoro, saranno coin-

volti in misura crescente in attività temporanee, instabili, incertamente retribuite. Ancor meno facile, però, è immaginare quali saranno le sorti di una piccola proprietà diffusa, polverizzata in piccole frazioni di capitale finanziario. Affidate alle cure dei grandi operatori di questo settore, esse restano e resteranno strutturalmente precarie e deboli.
Le relazioni fra diversi tipi di diritti tornano ad assumere importanza, durante questi anni duemila. Il dibattito sulla cittadinanza si è riacceso in Europa, dapprima per l'intensificarsi dei problemi legati all'immigrazione, poi per la reazione agli atti terroristici.
Ma ben prima, altri aspetti del tema della cittadinanza divenivano nuovamente oggetto di discussione. Negli ultimi due decenni del Novecento, infatti, e soprattutto negli anni novanta, erano stati sottoposti a un riesame critico i diritti sociali. Anthony Giddens, teorico della «terza via» tra liberismo e socialdemocrazia, si è chiesto poi cosa restasse della sinistra europea dopo il primo quinquennio del Duemila. E ha imputato il mancato successo dei governi continentali, soprattutto di quello tedesco, al non aver realizzato quel programma riformatore, che delle garanzie sociali proponeva un ridimensionamento (Giddens, 2005).
Nel travaglio post-elettorale tedesco si è aperta la via verso diverse linee programmatiche, non necessariamente concordi nel restringere i diritti di cittadinanza sociale. La socialdemocrazia tedesca, considerando il suo carattere preminentemente «lavorista» e la sua coordinazione da sindacati di categoria ancora relativamente forti, potrebbe subire trasformazioni. Non sarebbe neppure da escludere un'estensione delle categorie di diritti, volta a controbilanciare il loro indebolimento. Con interventi, ad esempio, diretti a compensare in parte la crisi del lavoro industriale, aprendo la via di una *Bürgerversicherung*, ovvero di una relativa sicurezza sociale dei cittadini più orientata al sostegno delle situazioni difficili nella disoccupazione, nell'occupazione saltuaria e precaria, nella malattia (Strengmann-Kuhn, a cura di, 2005). Del resto, l'ambivalenza delle prospettive nei sistemi socialdemocratici non riguarda solo la Germania, ma include il possibile divenire di stati sociali meno strutturati o, all'opposto, molto più efficienti, come nel caso dei paesi nordeuropei.

5. L'era dello stato sociale: il primato della politica sull'economia

Nell'era dello stato sociale, pochi avevano posto in dubbio la funzione redistributiva dei suoi strumenti, la loro efficacia nel ridurre le ineguaglianze.

Vari obiettivi erano stati perseguiti, nel progressivo completamento della cittadinanza. Fra essi, quello di assicurare ai cittadini un regime previdenziale caratterizzato da sufficiente certezza.

Con la Grande Crisi del 1929, il mercato si era dimostrato incapace di trovare l'equilibrio. E tanto nelle dittature quanto nelle democrazie, era apparsa necessaria una politica d'intervento dello Stato, mirante a stabilizzare il ciclo economico.

Dopo la catastrofica orgia di speculazioni finanziarie che aveva portato al grande crollo di Wall Street (e alla quale assomigliano alcune vicende del nostro inizio del Duemila), l'allora candidato alla Casa Bianca F.D. Roosevelt, pronunciando un celebre discorso, aveva indicato chiaramente il problema della *social security*, cogliendo il suo complesso rapporto con l'incertezza finanziaria e con il diritto di proprietà. L'ottica era già quella del piccolo risparmio e del connesso trattamento pensionistico. Roosevelt considerava essenziale questo diritto alla sicurezza, e ribadiva che «tutti gli altri diritti di proprietà devono passare in secondo piano» (Roosevelt, 1932, trad. it. 1995, pp. 55 e ss.).

Dunque, la politica acquistava un ruolo nuovo ed egemone rispetto all'economia, nei paesi industrializzati.

Lo Stato interveniva attuando una politica fiscale, sviluppando attraverso la spesa pubblica una politica di sostegno alla domanda aggregata. Metteva in atto misure dirette a stabilizzare il ciclo economico. Entrava a determinare politiche di investimenti, a creare imprese pubbliche, a controllare settori strategici come l'energia, a gestire nuovi e sempre più vasti spazi nella sfera dei servizi. Si delineava così un'articolazione di funzioni. Una era quella dello Stato imprenditore ovvero dell'intervento pubblico nella formazione di grandi imprese, o nel loro finanziamento, o – dove necessario – nella loro nazionalizzazione. Un'altra era quella della gestione pubblica di aziende aventi come obiettivo l'erogazione di risorse indispensabili per la produzione di beni e ancor più per la vita sociale: l'energia elettrica, l'acqua e il gas, ma anche i trasporti e le telecomunicazioni. Un'altra funzione ancora era quella di ottenere indirettamente una redistribuzione del reddito e della ricchezza finalizzando il sistema fiscale al sostegno di istituzioni fondamentali come l'istruzione pubblica e la sanità pubblica, il più possibile gratuite.

Quest'ultimo punto non sarà mai abbastanza esaminato e discusso. A motivo della loro genesi storica, scuola e salute vengono comunemente ricomprese nel concetto di *welfare*, includendo in questo non solo l'assistenza alle famiglie in necessità, ma anche il sistema previ-

denziale. Tale concettualizzazione però può risultare insoddisfacente per molti aspetti.
Il sistema previdenziale, lo abbiamo visto, ha un suo specifico modo di funzionare e deve essere oggetto di valutazioni apposite. Si pensi al problema della sua sostenibilità di fronte alle trasformazioni demografiche che implicano la crescente difficoltà di garantire alle future generazioni gli stessi trattamenti che erano stati assicurati nel corso del secolo XX. Tale specificità della previdenza non è sufficientemente sottolineata, né dai sostenitori del *welfare*, né dai suoi detrattori. E ciò genera valutazioni inaccurate, e semplicistiche liquidazioni in blocco di tutta la problematica. Ma su un altro lato la nozione di *welfare* resta invece circoscritta e distinta troppo rigidamente da alcuni altri aspetti del vivere sociale (e del benessere individuale) non meno importanti. Pensiamo a quelli connessi con l'erogazione di risorse essenziali. Senza dubbio vi sono state buone ragioni per tenere distinta l'attività di fornitura di servizi da parte di imprese di pubblica utilità che hanno una gestione di tipo aziendale, un costo d'esercizio e un prezzo, quand'anche politico, che l'utente deve pagare. Tuttavia è innegabile che, per quanto concerne le condizioni di vita del cittadino, l'erogazione di acqua e quella di energia elettrica non sono meno essenziali delle prestazioni sanitarie. Forse è anche un po' da questo insieme di improprie unioni e altrettanto improprie separazioni che hanno origine molti equivoci sui «servizi», sulla loro natura più o meno pubblica, sui benefici e gli svantaggi della loro privatizzazione. E della loro internazionalizzazione.
A questo proposito, non si può ignorare una contraddizione che sembra ricorrere nelle argomentazioni dei sostenitori del privato. Da un lato, si afferma che i «servizi» debbono essere liberalizzati perché erano stati troppo a lungo protetti dalla mano pubblica, perdendo efficienza e capacità di reggere la competizione internazionale. Dall'altro, si pone l'urgenza di mettere in vendita alcuni apparati pubblici (come i servizi postali e i connessi servizi finanziari) in quanto appetibili ai privati anche sul piano internazionale proprio perché eccellenti sotto il profilo dell'efficienza e della redditività[12].

[12] Entrambe queste tesi apparivano nello stesso numero del quotidiano «Il Sole-24ore» il 16 ottobre 2005. La prima a p. 12, nel riportare le dichiarazioni di L. Cordero di Montezemolo al forum delle Pmi a Prato (reportage di Lina Palmerini). La seconda a p. 11 in un lungo articolo di Giorgio Pogliotti dedicato, appunto, alle Poste. Nei quotidiani dello stesso giorno, vi era anche la cronaca della mobilitazione europea del giorno prima, contro la direttiva Ue in materia di servizi.

Esistono componenti del sistema di *welfare* che la letteratura sulla cittadinanza ha preferibilmente collocato nella sfera dei diritti sociali, ma che ad essa non possono restringersi poiché si estendono di fatto alle altre sfere di diritti del cittadino. L'esempio più chiaro è quello dell'istruzione pubblica, che deve essere posta anche a fondamento di un corretto realizzarsi dei diritti politici, in un sistema complesso che richiede un certo standard di competenza del cittadino. Ricordiamo ancora le osservazioni di Dahl in proposito (1997). Considerando l'odierno stato del mondo, è ormai inaccettabile che nell'esercitare il diritto di voto per eleggere i propri rappresentanti, il cittadino resti vittima di ineguaglianze nella formazione e asimmetrie nell'informazione: e che sia privo quindi di consapevolezza riguardo ai problemi in gioco, agli interessi propri, al bene generale. Ciò, fra l'altro, vale anche per l'esercizio del suo diritto di partecipare alla vita pubblica in modo sufficientemente costante. Anche facendo sentire la propria voce. Anche controllando il comportamento degli eletti durante la legislatura. La politica come mercato, ovvero la semplice libertà di scegliere fra concorrenti politici al momento del voto non può bastare. Come abbiamo già detto, in una reale democrazia non ci può essere *exit* senza *voice*.

6. Si sovvertono i rapporti fra mercato e società: le priorità economiche prevalgono su quelle politiche

Per più di mezzo secolo, cittadinanza democratica aveva dunque significato primato della politica sull'economia. E dello Stato sul *laissez-faire*. Poi qualcosa si è rotto. Ciò che sembrava acquisito è divenuto problematico e instabile. Intorno ai rapporti fra mercato e società, è iniziata una nuova convergenza teorica, di segno opposto a quella precedente. Si è percepita una nuova armonia. E nuove vibrazioni si sono udite nel sottofondo delle idee più diffuse attraverso i *media* fra gli anni novanta e i primi anni duemila, pur quando marcate da interessi diversi o da opposte coloriture politiche.

In questo o quello schieramento, in America come in Europa, è cresciuta la convinzione che il superamento del *laissez faire* annunciato a suo tempo da John Maynard Keynes fosse superato a sua volta in modo definitivo.

I princìpi che avevano ispirato le scelte dei governi democratici durante gli anni centrali del Novecento, venivano sovvertiti. Le priorità

economiche prevalevano su quelle politiche e nuovamente si affermava, palese o implicita, una fede nella teoria dell'equilibrio generale: ovvero nella spontanea tendenza, in un regime di concorrenza perfetta, verso la distribuzione ottimale delle risorse (Fitoussi, 2004).
Anticipate da von Hayek, le idee «neoliberali» avevano da tempo rivolto i loro sforzi a corrodere la credibilità di tanti programmi di giustizia sociale e di pianificazione economica[13].
Tra il finire del Novecento e l'inizio del Duemila, si assisteva a una svalutazione generale del principio di eguaglianza, specie di eguaglianza sostanziale, bollato come inattuabile e accusato d'aver fornito la giustificazione ideologica di uno statalismo opprimente. Il rigetto del *big government* e l'elogio della libertà economica più completa, benché già presenti nella battaglia delle idee da molto tempo, iniziarono a far parte del *discorso corrente* e a trasformarsi in una sorta di *koiné* soprattutto durante i decenni che seguirono alla fine del confronto bipolare, ovvero quando venne meno per le democrazie occidentali la necessità di competere con il modello rivale e di prevalere, non solo sul piano militare ma anche sul piano dell'immagine, e quindi della lotta alle varie forme di ingiustizia e povertà.

7. Ridefinizione complessiva della sfera dei diritti sociali e dei servizi

I nodi teorici connessi al concetto di proprietà sarebbero divenuti più evidenti qualche decennio più tardi, con la proposta di privilegiare tale concetto in un progetto di ridefinizione complessiva della sfera dei diritti sociali e dei servizi, nella quale tutto ciò che è pubblico deve diventare privato, tutto ciò che è politico diviene economico, e tutto ciò che attiene alla partecipazione, alla discussione, alla deliberazione, dovrà restare affidato alla pura e tacita scelta fra un fornitore di beni o servizi e un altro fornitore di beni e servizi. Incertezze e contraddizioni incombono sul destino del cittadino di domani. La riforma della previdenza, ad esempio, e il passaggio a sistemi totalmente contributivi gestiti in forme diverse con largo spazio per i privati potranno vedere all'opera una tendenza di questi a forme di monopolio, o almeno ad accordi *regolanti* l'offerta. E questo, una volta che fossero escluse le

[13] Nozick, (1974) 1981; Stigler, 1970; Friedman M. e R., 1979, tr. it. 1981; Tullock, 1983a; Tullock, 1983b. Il commento critico più significativo di queste tesi si trova in: Hirschman, 1991.

vie della protesta, potrà ridurre drasticamente anche le opportunità di *exit*. Ma anche indipendentemente da questo, possiamo dire che, in una più generale ottica di primato della dimensione proprietaria, il cittadino di domani, titolare di azioni, obbligazioni, mutui per la casa, polizze assicurative, vedrà gestiti i suoi frammenti di proprietà da attori che possono soddisfarlo o deluderlo, o anche rovinarlo.

Nella nuova *koiné*, una delle idee meno contrastate sembra quella che indica quale via possibile per il risanamento delle economie europee, un massiccio trasferimento di risorse dagli enti pubblici ai privati. Per l'Italia, i portatori di questa tesi, prescrivono che venga alienata senza esitare la residua quota di capitale pubblico nelle grandi realtà imprenditoriali nate dalle nazionalizzazioni del secolo XX[14]; e indicano come necessario procedere a massicce dismissioni e soprattutto a una privatizzazione dei servizi[15].

Su un versante, le pressioni internazionali, i limiti posti dall'Unione Europea e l'allarme sui conti pubblici parrebbero imporre una politica di dismissioni soprattutto nel campo dell'energia e delle telecomunicazioni. Nel contempo, su un altro fronte, le trasformazioni della demografia e del lavoro sembrano richiedere un disimpegno dello stato dal sociale e un passaggio da quanto restava di retributivo nella sfera previdenziale a forme integralmente contributive.

È vero che in Italia le trasformazioni del *welfare* hanno seguito, negli anni, orientamenti parzialmente diversi, anche per l'avvicendarsi di governi di ispirazione politica opposta (Vicarelli, a cura di, 2005). Tuttavia nell'indirizzo verso la privatizzazione i vari schieramenti si sono distinti solo in efficienza (non senza qualche esito paradossale).

Una convinzione tacitamente ma sostanzialmente condivisa (da più parti, come già abbiamo potuto intuire), si ha intorno al totale e irreversibile superamento del *welfare state*. Un quadro più problematico viene proposto nelle discussioni sulla sua sostituibilità con nuovi modelli di *welfare society*: da un lato, un modello ancora relativamente centralizzato, con uno Stato che conserva il monopolio della committenza, pur rinunciando al monopolio nella gestione dei servizi; da un altro lato, un modello integralmente privatistico fondato sul disimpegno pubblico totale, quindi sullo sforzo individuale (e, per i perdenti, sulla pura filantropia); e infine una terza via, o modello «civile» di *welfare*,

[14] Per quasi due decenni si discusse, in Italia, di Eni, Enel, Finmeccanica, Snam, Rai, Poste. Vedi, ad esempio: Panara, 2005.

[15] Si veda, ad esempio, Napolitano, 2005.

attribuente alle organizzazioni della società civile la capacità di diventare partner attivi nei processi di programmazione degli interventi e di scelta strategica (Bruni, Zamagni, 2004).
Tra la produzione integralmente pubblica di servizi sociali e quella puramente privata (nella forma mercato o in quella volontariato), le possibili vie da adottare vanno da quella contrattuale, a quella dei sussidi, a quella degli assegni, a quella del *franchising*.
Ma nella maggior parte di questi modelli sorgono problemi di varia natura: effetti perversi nel lungo termine (prestazioni sanitarie ridotte conducono a un incremento della popolazione ammalata); costi di transazione (che crescono nelle varie intermediazioni fra Stato, mercato, consumatori); mancata realizzazione degli obiettivi (in quanto la gestione privata tende spesso a ridurre la qualità e magari non i prezzi).
Il modello privatistico, detto anche del «conservatorismo compassionevole», dove la presa in carico dei bisogni di chi «resta indietro» dovrebbe restare affidata in primo luogo alla filantropia e all'azione volontaria, rimanda a sua volta a un tema controverso ma ricorrente, almeno nelle enunciazioni ufficiali degli *opinion maker* e dei politici: quello dell'adozione – che alcuni ritennero auspicabile anche in Europa – del paradigma neoliberista; culminante nel progetto di una società fondata sulla proprietà privata e composta, appunto, da proprietari (Della Vedova, 2004). Un interrogativo si apre ovviamente a questo punto. Proprietari di che cosa? Sappiamo già che si tratterà in gran parte di piccole quote di capitale finanziario, affidate in gestione a operatori «specializzati». È di tali mutamenti che discuteremo fra poco, e degli ulteriori interrogativi che sollevano. Soprattutto dovranno esser tenute ben presenti le difficoltà già accennate, relative al passaggio da un modello politico a un modello puramente economico, ovvero dalla possibilità di un vigile controllo politico-associativo dell'offerta pubblica, a un comportamento del cittadino fondato sull'opzione «uscita» quale unica via da lui praticabile, in caso di insoddisfacente risposta ai suoi bisogni da parte dell'offerta privata.
Connesso in vario modo con quest'ultima serie di quesiti, si apre un ampio terreno di discussioni e di convergenze centrato sull'ormai più che secolare mutamento del rapporto fra proprietà e gestione nelle imprese, sull'affermarsi del potere manageriale e infine sul cambiamento strutturale di questo: processo culminante (all'alba del nuovo millennio) con gli eccessi e gli scandali che hanno segnato i movimenti del capitale finanziario. E che hanno sollevato l'esigenza di discutere sull'efficacia della *corporate governance* e degli automatismi del mercato.

8. Libertà e proprietà: l'individualismo diventa «privatismo»

Prima della rivoluzione industriale, per i fisiocratici, per Turgot, per chiunque considerasse la nozione di proprietà, essa appariva inscindibile dalla terra. Nell'ottica di Locke questa relazione aveva acquistato senso in quanto attraversata dall'attività del lavoro umano. L'autore dei *Two Treatises* aveva considerato naturale, prima ancora che «positivo», il diritto alla proprietà privata della terra e dei suoi prodotti. E ciò in relazione all'opera dell'uomo sulla natura, all'attività attraverso cui la personalità umana viene a estendersi e a realizzarsi nel mondo. È proprio spendendo il proprio *lavoro* su alcune parti di questo mondo che la persona le trasforma in *valore*, in oggetti che hanno un valore. Ed è così che il diritto di proprietà si spiega e si giustifica. (Questa legittimazione della proprietà attraverso il lavoro, sarebbe stata ripresa nei secoli seguenti da altri autori di ben diverso orientamento, fra cui va ricordato particolarmente Proudhon, che considerava furto una proprietà scissa dal lavoro e trasformata in pura fonte di profitto).

Ma non è solo la santità del lavoro, discesa dal comando divino ad Adamo, ciò che fonda, giustifica e pervade di senso il nesso proprietà-terra. In tutta la cultura del periodo illuministico, il primato dell'agricoltura è decretato in base alla sua netta prevalenza su altre attività (le prime manifatture, il commercio); ma anche e soprattutto in base alla concreta fisicità, al peso e alla stabilità (nonché alla tassabilità) della terra coltivata. La ricchezza commerciale era ritenuta qualcosa di volatile e immateriale. E perfino le attività industriali apparivano relativamente instabili. Così che anche nel definire la cittadinanza veniva attribuita priorità all'essere legati a un *luogo*, da un certo rapporto.

Il disegno di regolamentare con più rigore, e anche di limitare, l'esercizio della proprietà privata era stato pensato da Roosevelt, «non per distruggere l'individualismo ma per proteggerlo».

In quelle parole veniva sottolineata l'esigenza di un *diretto* intervento pubblico. Si voleva ribadire tuttavia come ciò non deprimesse il valore individualismo, ma anzi lo assicurasse e lo proteggesse, contrariamente all'opinione di chi invece contrapponeva i due elementi. Al tempo stesso appariva un altro aspetto dell'individualismo stesso: il suo costituire l'istanza da cui l'eguaglianza era sorta inizialmente. L'eguaglianza infatti era sorta attraverso la negazione della legittimità delle gerarchie; le quali, fondate com'erano su basi olistiche e organicistiche, l'individualismo non lo riconoscevano in alcun modo. Parliamo di eguaglianza quale principio giuridico, naturalmente; da cui

però, attraverso intrinseche contraddizioni, nuove linee si snodavano. L'eguaglianza formale, infatti, faceva emergere le ineguaglianze sostanziali, richiedendo il loro superamento. E l'affermarsi dell'eguale partecipazione alla cittadinanza, al di là dei diritti politici come l'espressione libera e il suffragio, si poneva anche come titolo all'attribuzione di risorse, beni e servizi necessari alla produzione e riproduzione dei soggetti stessi (Barcellona, 1987, pp. 40-56).

Oggi questo rapporto fra individualismo ed eguaglianza non viene più in alcun modo percepito. Anche perché l'individualismo dei nostri giorni ha cambiato senso.

Nel quadro di una generale tendenza a enfatizzare priorità molto diverse dall'interesse sociale e ad alleggerire l'impegno pubblico privilegiando le opportunità individuali, le politiche dell'era liberista si orientano verso una nuova trasformazione del rapporto fra cittadinanza e proprietà.

Il primo passaggio storico attraversato da tale rapporto, ricordiamolo, era stato quello in cui si costituiva il diritto stesso di proprietà nel senso moderno: quest'ultima veniva liberata da ogni determinazione personale di tipo feudale e veniva resa disponibile sul mercato, così che il soggetto giuridico si traduceva in soggetto «astrattamente proprietario»[16].

La sfera pubblica a sua volta era resa problematica dai suoi legami necessari con l'autonomia e la libertà degli individui, ma al tempo stesso dall'altrettanto necessario statuto proprietario degli individui stessi. Libertà e proprietà formavano appunto oggetto del diritto di cittadinanza nella fase della cittadinanza civile. Nelle fasi storiche successive, il senso di queste relazioni doveva trasformarsi. Da un certo momento in avanti, un rinnovato quanto ambiguo accento sulla proprietà individuale, come quello cui oggi assistiamo, doveva assumere nuove valenze segnando un prevalere della sfera privata sulla sfera pubblica e producendo un netto degrado di quest'ultima. A questo punto, l'individualismo avrebbe mutato di natura, segnando l'avvento del «privatismo»[17].

[16] Barcellona, 1987. Secondo questo autore, si avviava un processo di liberazione dell'individuo dagli antichi vincoli gerarchici, sebbene l'individualità e l'eguaglianza che ne risultavano mostrassero con i loro limiti l'alto grado di artificiosità del progetto moderno.

[17] Il termine «privatismo», introdotto da Ota De Leonardis e approfondito da Vando Borghi, esprime efficacemente una serie di trasformazioni che investono

L'*individualismo* si era formato con il crescere di condizioni storiche che permettevano e alimentavano un circuito virtuoso, ovvero un rafforzamento reciproco nella relazione tra qualità della vita pubblica e promozione dell'individualità, tra «felicità pubblica» e «felicità privata»[18].
Il *privatismo* invece insorge come *mutazione* dell'individualismo; e si caratterizza a sua volta per l'instaurarsi, fra quelle due «felicità», di un circolo vizioso, ovvero di un processo che tende a incrementare la loro polarità e a esasperare la loro opposizione, anziché favorirne il reciproco integrarsi: «[…] la svalutazione della dimensione pubblica, collettiva, della vita sociale, si accompagna a processi sociali e culturali che non valorizzano l'individualità, ma al contrario la squalificano, confinandola nell'indifferenza verso il legame sociale, consegnandola non soltanto al suo "particulare" ma più al fondo all'immediatezza […]» (de Leonardis, 1997).
Zygmunt Bauman ha notato che, nella presente situazione, la solidarietà e i progetti di lungo periodo sono inefficaci. Una competizione continua consuma le vite di esseri umani isolati, abbandonati alla propria libertà impotente, privi di una prospettiva solidale e di uno stabile progetto di vita (Bauman, 2002). A questo stato di cose contribuisce anche la natura frammentata e competitiva del mercato del lavoro, in definitiva quello stato antropologico di «flessibilità» che Richard Sennet ha descritto in un saggio famoso (Sennet, 2000).
Il pensiero filosofico critico, le scienze sociali, la psicanalisi hanno condiviso un'immagine di mutamento antropologico. Secondo Max Horkheimer (1974, vol. II), «Il progetto del nostro tempo è l'autonomia dell'Io, la sua conservazione, proprio quando non c'è più alcun Io da conservare».
Da parte sua, Christopher Lasch ha messo a fuoco i tratti di una società narcisistica, dove l'Io appare disancorato dall'ideale dell'Io, la dimensione dell'Altro risulta indebolita mentre aumenta la fragilità dell'Io stesso[19].
L'«individuo» prodotto dalla nuova forma di capitale, secondo Ziegler (2003, p. 237), non ha identità né storia. «Il capitale globalizzato pro-

entità pubbliche e imprese, sistemi di *welfare* e culture amministrative, operando un depotenziamento della sfera pubblica e della partecipazione al *problem solving*, come al *problem setting*: Ota de Leonardis, 1997; Borghi, 2003.

[18] L'espressione è di Hirschman, 1983.

[19] Lasch, 1981; Lasch, 1985. Vedi anche i contributi di Bodei, Dogliani, Gilardi, Miletto, Repetto, Casiccia, 2004.

duce individui atomizzati, isolati gli uni dagli altri […]». Da un altro autore, gli «individui» realmente esistenti, nel trionfo universale del capitalismo globalizzato, vengono definiti come «frammenti di esseri sociali fragili, deboli, indifesi, lasciati soli ad affrontare i grandi sistemi» (Zarifan, 2000).

9. Conclusioni

Un ruolo in queste trasformazioni, e nel progressivo affermarsi del «privatismo», viene giocato anche dai nuovi media, ovvero dalle Ict (*information and communication technologies*), in particolare da Internet. Al riguardo, si distinguono le posizioni distopiche, che vedono nelle Ict la via verso una rapida distruzione di quanto resta della dimensione comunitaria, e la posizioni utopiche, che invece vedono nel *cyberspace* il terreno su cui può germogliare un nuovo tipo d'interazione e un nuovo tipo di comunità. Vista in questa seconda luce, Internet permetterebbe il superamento dell'atteggiamento puramente passivo caratterizzante l'utenza dei media relativamente maturi, come la Tv. Ma secondo alcuni studi recenti, il grande web, la ragnatela planetaria parrebbe invece indurre l'individuo a cercare soluzioni private per problemi di natura pubblica, contribuendo a ridefinire la cittadinanza in termini – appunto – sempre più privatistici (Pajnik, 2005).
Stiamo attraversando una fase estremamente contraddittoria della storia politica e sociale. Da un lato, nel mondo in via di globalizzazione, l'articolazione dei diritti descritta da Marshall parrebbe continuare ad estendersi: infatti nelle dichiarazioni delle autorità internazionali viene posto un nuovo accento sulla tematica dei diritti con l'introduzione del concetto di diritti umani; inoltre, nuovi spazi di sicurezza del cittadino potrebbero aprirsi se alle incertezze del reddito facesse riscontro una qualche forma di quella *Bürgerversicherung* che il trasformarsi delle socialdemocrazie parrebbe aver promesso, almeno a parole. Da un altro lato, invece, si direbbe che il processo vada incurvandosi, invertendo il proprio cammino e prospettando un passaggio ulteriore della relazione fra proprietà e cittadinanza. In tale passaggio, il diritto civile di proprietà sembra tornare ad assumere un posto prioritario, ma in una situazione ingannevole come non mai, una situazione di enorme e crescente diseguaglianza tra livelli di reddito incommensurabilmente diversi: da un lato, i picchi vertiginosi raggiunti dai grandi attori della banca e della borsa, dall'altro, la massa che costituisce l'azionariato

diffuso. In questo stesso passaggio, a fronte dell'accento ora ricordato (e in buona misura ingannevole) su uno dei diritti civili «di prima generazione», accade invece che i diritti sociali, definiti da Marshall come fondamenti costitutivi del diritto pieno di cittadinanza, vengano *sempre meno* garantiti pubblicamente. In tal modo, l'erogazione gratuita delle risorse in cui quei diritti si concretano parrebbe dover ridursi a casi residuali, perdendo nettamente di qualità. E questo proprio mentre la protezione del lavoro verrebbe progressivamente a ridursi, e il lavoratore sarebbe invitato ad «attivizzarsi» per suo conto, magari pensandosi come una piccola impresa autonoma; e contemporaneamente orientandosi sempre più verso forme di previdenza private.

Con tutte le sue peculiarità e le sue anomalie, il nostro paese è un interessante terreno e laboratorio per l'osservazione sociale. È stato giustamente notato che i padri fondatori dell'Italia repubblicana avevano a loro tempo voluto affermare nella Carta Costituzionale «il primato del diritto di libertà sul diritto di proprietà». Ma le successive elaborazioni e applicazioni delle norme (nel diritto penale in particolare) non paiono aver voluto riflettere in alcun modo tale orientamento[20].

Dunque, quello che ora abbiamo di fronte è un ulteriore passaggio nel rapporto fra proprietà e cittadinanza. Si prospetta – come si è detto – una nuova forma di struttura sociale basata sulla proprietà privata. Quest'ultima (in modo esplicito quanto a sua volta ingannevole) torna in primo piano a ridefinire la cittadinanza. Ora però mancano alcune di quelle condizioni che avevano segnato il primo passaggio. Manca la reale o supposta giustificazione data dal superamento delle disparità giuridiche e materiali connaturate agli antichi regimi: ora le disparità di sostanza hanno raggiunto livelli incommensurabili. Ma manca anche il radicamento in un luogo, manca un vero scambio doveri-diritti. Il soggetto dell'azionariato diffuso, il cittadino *shareholder* non è saldato a un luogo di appartenenza, così come non lo sono le *corporations* di cui possiede i titoli. Il suo rapporto proprietario galleggia su un oceano di rischio, ambiguità e instabilità.

[20] Cottino, 2005, p. 108. Sul modo di interpretare e applicare la Costituzione, e sulle ambivalenze nei criteri di merito adottati, vedi Dogliani, 1982.

Riferimenti bibliografici

Bakan J., 2004, *The Corporation*, Fandango, Roma.
Barcellona P., 1987, *L'individualismo proprietario*, Bollati Boringhieri, Torino.
Bauman Z., 2002, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Il Mulino, Bologna.
Borghi V., 2003, *Capitale sociale e istituzioni nel capitalismo a rete: Avviso ai naviganti*, «Sociologia del lavoro», n. 91, pp. 148-166.
Bruni L., Zamagni S., 2004, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
Casiccia A., 2004, *Il trionfo dell'élite manageriale. Oligarchia e democrazia nelle imprese*, Bollati Boringhieri, Torino.
A. Casiccia, 2006, *Democrazia e vertigine finanziaria. Le avventure del cittadino in una società proprietaria*, Bollati Boringhieri, Torino.
Cottino A., 2005, *Disonesto ma non criminale*, Carocci, Roma.
Dahl R.A., 1997, *Politica e virtù*, (selez. di scritti da: *Toward Democracy. A Journey*, Berkeley, 1997), trad. it. 2001, a cura di S. Fabbrini, Laterza, Bari.
Della Vedova B., 2004, *La società dei proprietari contro il big government*, www.benedettodellavedova.com.
de Leonardis O., 1997, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, «Rassegna italiana di sociologia», aprile-giugno.
Dogliani M., 1982, *Interpretazioni della Costituzione*, F. Angeli, Milano.
Dogliani M., 2004, *Le masse abbandonate*, «Nuvole», anno XIV, n. 24.
Fitoussi J.-P., 2004, *La démocratie et le marché*, trad. it. *La democrazia e il mercato*, Feltrinelli, Milano.
Friedman M. e R., 1979, *Free to Choose*, New York, trad. it. 1981, *Liberi di scegliere*, Longanesi, Milano.
Giddens A., 2005, *Cosa resta della sinistra senza terza via*, «La Repubblica», 29 settembre.
Greblo E., 2005, *Un matrimonio di convenienza. Mercato, diritti, democrazia*, «aut aut», n. 326.
Habermas J., 1999, *La costellazione postnazionale: Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano.
Hirschman A.O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty*, trad. it. 1982, a cura di L. Trevisan, *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano.
Hirschman A.O., 1983, *Felicità pubblica e felicità privata*, Il Mulino, Bologna.
Hirschman A.O., 1991, *Retoriche dell'intransigenza*, Il Mulino, Bologna.
Horkheimer M., 1974, *Teoria critica*, Einaudi, Torino, vol. II.
Marshall T.H., (1949), 1992, *Citizenship and Social Classes*, Pluto Press, Londra, trad. it. 2002, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, con una introduzione di Sandro Mezzadra dal titolo *Diritti di cittadinanza e Welfare state*.

Monks R., 1998, *The Emperor's Nightingale: Restoring the Integrity of the Corporation in the Age of Shareholder Activism*, Addison-Wesley, Reading, Mass.

Napolitano G., 2005, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna.

Nozick R., 1974, *Anarchia, Stato, Utopia*, trad. it. 1981, Le Monnier, Firenze,.

Panara M., 2005, *Un piano triennale per scuotere il sistema e far ripartire l'Italia*; intervista a G. Tamburi, «La Repubblica», Affari&Finanza, 4 luglio 2005.

Pajnik M., 2005, *Citizenship and Mediated Society*, «Citizenship Studies», vol. 9, n. 4, settembre.

Roosevelt F.D., 1932, *Sul governo progressista*, (discorso elettorale, San Francisco, 23 settembre 1932), trad. it. 1995, manifestolibri, Roma.

Schumpeter J., (1942), 1964, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Comunità, Milano.

Stigler G., 1970, *Director's Law of Public Income Distribution*, «Journal of Law and Economics», n. 13, aprile.

Strengmann-Kuhn W. (a cura di), 2005, *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Tullock G., 1983a, *Welfare to the Well-to-do*, Fisher Inst., Dallas.

Tullock G., 1983b, *Economics of Income Distribution*, Kluwer Nijhoff, Hingham, Mass.

Vicarelli G. (a cura di), 2005, *Il malessere del welfare*, Liguori ed., 2005.

Lasch C., 1981, *La cultura del narcisismo. L'individuo in fuga dal sociale in un'età di disillusioni collettive*, Bompiani, Milano.

Lasch C., 1985, *L'io minimo: La mentalità della sopravvivenza in un'epoca di turbamenti*, Feltrinelli, Milano.

Bodei R., Dogliani M., Gilardi C., Miletto R., Repetto F., Casiccia A., 2004, *Le masse e l'Io*, dossier «Nuvole», a. XIV, n. 24.

Zarifan P., 2000, *L'emergere di un popolo mondo*, Ombre corte, Verona.

Ziegler J., 2003, *La privatizzazione del mondo*, Marco Tropea Editore, Milano.

L'assistenza nella storia dell'*État providence*[*]

Robert Castel

Durante il periodo di crescita economica e progresso sociale intercorso fra il secondo dopoguerra e la metà degli anni '70 il welfare state e l'assistenza sociale si sono sviluppati in modo sinergico assicurando protezione e integrazione sociale. Oggi non è più così. Gli interventi sociali sono sollecitati da nuove tipologie di utenti (publics), il cui principale problema attiene meno a un deficit personale che all'impossibilità di occupare un posto stabile nella società a causa delle congiuntura sociale ed economica. Da parte sua, il welfare state ha perso molto del suo potere di garantire, attraverso un lavoro protetto, l'integrazione sociale della grande maggioranza della popolazione. Di fronte a queste nuove sfide, il campo dell'assistenza si amplia e si trasforma. Parallelamente,il welfare state, attraverso la decentralizzazione e diverse misure di attivazione, tende a diventare più flessibile, più vicino agli interessi degli utenti e alle specificità delle situazioni locali. Bisogna dedicare attenzione alle aperture che queste dinamiche potrebbero promuovere. Ma bisogna anche sottolinearne le ambiguità. Quali che siano le evoluzioni future, gli interventi sociali dovrebbero continuare a inscriversi nel quadro dell'esercizio di un diritto garantito dal potere pubblico-statuale.

L'*État providence* e l'assistenza hanno già una storia comune piuttosto lunga[1]. Non è possibile oggi anticipare con precisione il modo in cui si trasformerà questa coppia dato che, nel bene e nel male, il futuro è

[*] Questo contributo è stato pubblicato in Ion J. (a cura di), 2005, *Le travail social en débat(s)*, La Découverte, Parigi. Ringraziamo l'Autore e l'editore per aver gentilmente concesso l'autorizzazione alla traduzione e alla pubblicazione.

[1] Recupero qui l'espressione «*État providence*» per adeguarmi all'uso corrente. Mi sembra tuttavia discutibile. Come vedremo in seguito questa funzione dello Stato non consiste tanto nel distribuire benefici e sussidi, come fossero provvidenze generose e un po' irresponsabili, quanto nell'imporre protezioni e diritti per lottare contro i principali rischi sociali. Per questa ragione l'espressione «stato sociale» mi è sempre sembrata più appropriata per qualificare queste funzioni giuridico-politiche assunte dallo Stato.

sempre imprevedibile. Si può tuttavia tentare di collocare le loro relazioni entro una traiettoria che ha già conosciuto diverse peripezie. Parto dall'ipotesi secondo la quale esistono corrispondenze molto strette fra lo sviluppo del *welfare state* e quello dell'assistenza. Non si tratta di relazioni di determinazione meccanica ma di partecipazione a una dinamica comune. Al processo di sviluppo dello stato sociale corrisponderebbe il processo di sviluppo dell'assistenza. E, quando la prima dinamica ha un rallentamento, la seconda ne subisce il contraccolpo ed è costretta a modificarsi a sua volta. Come convalidare questa ipotesi?

Semplificando un po', distinguerei due grandi periodi all'interno di questa storia comune. Il primo, dalla fine della Seconda guerra mondiale a metà degli anni '70, è caratterizzato da uno sviluppo spettacolare delle strutture del *welfare state* e da una promozione massiccia dell'assistenza[2]. Per dar conto di questa espansione simultanea si può partire dal presupposto che l'assistenza che definiremo «classica» si iscrive nel piano di sviluppo dello stato sociale. Ne rappresenta un settore specifico, con i suoi tipi di pratiche, le sue istituzioni, i suoi esperti e le fasce di popolazione sulle quali «lavora», che è parte del progetto di realizzazione del progresso sociale proprio dello stato sociale.

Il secondo periodo si estende da metà degli anni '70 fino a oggi. La traiettoria ascendente dell'espansione dell'*État providence* e della concezione del progresso sociale che è ad essa associata comincia a rallentare e poi, come sembra, a fermarsi. Non essendo ovviamente possibile analizzare in dettaglio questa «grande trasformazione», che comprende dimensioni multiple, l'idea è quella di dimostrare che a essere rimesso in discussione è un modello di integrazione, un modo di «fare società» con i propri simili, nella quale tutti o quasi tutti siano dotati di un posto stabile. E, nella misura in cui era parte integrante di questo modello di integrazione, l'assistenza classica è stata profondamente colpita da questa «crisi». Se, come si cercherà di dimostrare, è vero che l'assistenza classica funzionava come un *ausilio all'integrazione* che cercava di reintegrare, o almeno di avvicinare all'integrazione, fasce di popolazione rimaste

[2] Al pari del *welfare state*, l'assistenza non nasce bruscamente dal nulla attorno al 1945. Ma questo momento del dopoguerra può essere preso come punto di partenza di un'espansione sistematica e continua dell'uno e dell'altra. Per una sintesi della storia, o piuttosto della preistoria, della messa in opera di una forma di assistenza prima di questo periodo, vedere ad esempio R.-H. Guerrand e M.-A. Rupp (1978).

escluse dalla dinamica del progresso sociale, cosa succede se non solo la reintegrazione diventa molto più difficile (ad esempio con la disoccupazione di massa), ma se ci si comincia a interrogare su ciò che può voler dire essere integrati in un mondo sempre più mobile, aleatorio, nel quale il futuro appare contrassegnato dall'incertezza?

L'assistenza contemporanea si troverebbe così di fronte a nuove sfide. Sfide che si affacciano al suo interno e che mettono in discussione il tipo di professionalità che stava sviluppando e il tipo di obiettivi che stava perseguendo. Ma anche sfide che provengono dall'esterno in ragione delle trasformazioni della società di cui non ha la gestione, ma di cui neppure lo Stato sembra avere più la gestione. Difatti questa incertezza crescente su ciò che significa essere integrato e sui mezzi per arrivarci rimette in discussione anche la questione legata alla funzione dell'*État providence* classico, concepito come la chiave di volta dei processi di integrazione.

Sarà questo in ogni caso il filo conduttore del mio saggio. Che non intende solo indagare in dettaglio l'insieme delle relazioni tra assistenza e stato sociale ma anche mostrare la solidarietà che unisce – nei momenti di conquista come in quelli in cui vengono rimesse profondamente in discussione – queste due maniere di amministrare il sociale: l'una a livello dello Stato, partendo da una volontà di governo generale della società, e l'altra a livello di un insieme di pratiche professionali che hanno come vocazione quella di prendere in carico le frange della società che sfuggono alle regolazioni generali dello Stato.

1. Stato di crescita, integrazione sociale e servizio individuale

Si sa che il periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, e fino a metà degli anni '70, è stato caratterizzato da una considerevole modernizzazione della società francese che ha associato sviluppo economico e sviluppo sociale. Si può definire «Stato di crescita» il tipo di Stato che presiede a queste trasformazioni (Castel, 1995, cap. VIII). Con tale espressione bisogna intendere uno Stato che gestisce i parametri principali del suo sviluppo economico (politiche di rilancio di ispirazione keynesiana), pianificazione, scelta dei terreni privilegiati di investimento, interventi sul credito, prezzi, salari, ecc.). Ma questa politica economica va di pari passo con una politica sociale: generalizzazione delle assicurazioni sociali, sviluppo del diritto del lavoro e delle convenzioni collettive, consolidamento di una condizione salariale che resta fortemente gerarchizzata ma nella quale tutti i componenti,

dal lavoratore pagato con il salario minimo fino al quadro superiore, dovrebbero godere degli stessi diritti sociali fondamentali. Lo stato sociale non è un semplice distributore di sussidi (di fatto ha lasciato sussistere delle forti disuguaglianze). È soprattutto la chiave di volta di una politica di lotta contro la miseria e i rischi sociali, in virtù della quale ciascuno dovrebbe essere liberato dal bisogno e dotato delle risorse e dei diritti minimi per potersi assicurare l'indipendenza sociale.

Il progresso sociale, tuttavia, è un processo di lungo respiro, e non ne sono coinvolti tutti i cittadini alla stessa maniera. Di fatto queste protezioni dello Stato sono state assicurate in primo luogo ai lavoratori, ai salariati e ai loro famigliari. Anche in periodi di crescita ci sono sempre dei poveri, in particolare persone anziane che non possono più lavorare e che non sono «coperte» dalla pensione. C'è anche quello che viene definito il «quarto mondo», insieme eterogeneo di individui e di gruppi che non sono mai entrati nella dinamica di costituzione della società salariale. Ci sono infine (ma queste differenti categorie possono intersecarsi) tutti coloro che una situazione sociofamiliare disastrosa o una deficienza personale tengono lontani dal circuito ordinario degli scambi sociali e dalla partecipazione al lavoro produttivo.

Così la guida del progresso sociale da parte dello Stato fa sopravvivere una specie di zona d'ombra. In modo sintetico si potrebbe dire che il mandato dell'assistenza diventa quello di occuparsi delle fasce di popolazione che, per ragioni diverse, sono ai margini di una società in pieno sviluppo economico e sociale. Essa fa così parte dei dispositivi dell'*État providence*. Ne costituisce un ausilio, e ha il compito di prendere in carico fasce di popolazione specifiche alle quali deve trasmettere almeno qualcosa del ruolo protettore ed emancipatore che oggi lo Stato moderno si attribuisce. Cercheremo ora di convalidare rapidamente questa ipotesi. L'assistenza si è affrancata progressivamente e con grande difficoltà da una lunga tradizione di sostegno e di filantropia di origine essenzialmente privata e religiosa. L'affermazione del suo carattere pubblico e lo sviluppo di una tecnicità professionale sempre più raffinata sono state le due principali leve di questo affrancamento. Se si prende la fine della Seconda guerra mondiale come un periodo di transizione in questo processo di emancipazione dell'assistenza, si può seguire questo doppio rafforzamento del ruolo dello Stato e del professionismo nel campo sociale[3].

[3] Queste tendenze iniziano a manifestarsi ben prima degli anni '40. Si sa ad esempio che l'istituzione di un diploma di Stato per assistente del servizio so-

Dal lato di una crescente presa in carico da parte del potere pubblico, a partire dall'ordinanza del 1945 sulla delinquenza minorile fino alle due leggi del giugno 1975 a favore delle persone handicappate e in materia di istituzioni sanitarie e sociali, si succedono una serie di misure attraverso cui il settore pubblico afferma il suo ruolo di controllore, di coordinatore, di regolatore e di promotore sull'insieme delle istituzioni sanitarie e sociali.

Lo sviluppo dell'assistenza va anche ricollocato nel quadro di un'ambiziosa politica di sussidio o piuttosto, come occorre chiamarla dopo il 1953, di *aiuto sociale*. Questa espressione un po' vaga individua, come spiega Bernard Lory, «una funzione collettiva il cui obiettivo è il miglioramento della vita sociale» (Lory, 1975, p. 13)[4]. Al limite potrebbe dunque riguardare l'insieme delle relazioni sociali per facilitare l'adattamento degli individui alle regole della vita comune. Ma è difficile pensare a come questo ambizioso obiettivo possa tradursi in pratiche specifiche. Bisogna infatti operare una distinzione proposta nella stessa epoca da altri due grandi portavoce dello sviluppo delle politiche sociali, Jacques Fournier e Nicole Questiaux: «Normalmente ciascuno dovrebbe avere il suo posto nelle relazioni sociali e, se non riesce ad averlo, ciò di cui ha bisogno è un intermediario. Questo intermediario gli propone un servizio individuale di sostegno e di contatto con le istituzioni» (Fournier e Questiaux, 1978, p. 949).

È questa una caratterizzazione piuttosto raffinata della specificità dei servizi sociali nell'ambito delle politiche di promozione del sociale

ciale risale al 1932. È senza dubbio l'affermazione di un diritto al sussidio da parte della Terza Repubblica a fissare chiaramente il principio della responsabilità dello Stato nelle questioni dell'assistenza. A questa dichiarazione di principio, però, non ha fatto seguito la messa in opera di un insieme sistematico di dispositivi necessari per promuovere una vera politica di assistenza, e il settore resta largamente dominato dalle istituzioni private. Si potrebbe dire che lo Stato che comincia a voler prendere in carico certe questioni di assistenza a partire dalla fine del XIX secolo, non è ancora uno stato sociale, cioè attore di una politica concertata di promozione del sociale, che si svilupperà soltanto a partire dalla Seconda guerra mondiale, con un'ambiguità sul ruolo dello Stato collaborazionista di Vichy durante la guerra. Vedere M. Chauvière (1980), e soprattutto il cap. 2, «*Professions et professionnalité dans le secteur social*».

[4] Va sottolineato che colui che fu senza dubbio il grande ideologo di questa politica ambiziosa di azione sociale era un rappresentante dell'apparato statale, direttore della «Population», che aveva giocato un grande ruolo nella preparazione del VI piano.

promosse dallo Stato. Ciascuno dovrebbe essere provvisto dei mezzi per «avere il suo posto» nella società moderna. Ma alcuni non possono realizzare da soli un tale adattamento, e hanno dunque bisogno di un aiuto specifico. I servizi sociali e l'assistenza rappresentano questa struttura di «intermediari» nella messa in opera delle politiche di promozione del sociale. Hanno un ruolo di «sostenitori» o di *traghettatori*, e devono sviluppare una tecnicità particolare per dare o restituire il loro posto a coloro che non riescono a farlo da soli. Allo stesso tempo viene precisata la modalità di intervento. Si tratta di proporre un servizio *individuale* «di sostegno e di contatto con le istituzioni». Paradosso dell'assistenza: si vede chiaramente attribuire un ruolo collettivo e politico, e la sua finalità è aiutare a promuovere l'integrazione *sociale* degli individui. Ma il mezzo per assolvere a questo mandato è la proposta di un servizio *individuale*. Questo paradosso è gravido di conseguenze e pesa sull'intera storia dell'assistenza (Autès, 1999).

L'assistenza si sviluppa dunque attraverso un'individuazione sempre più precisa delle fasce di popolazione che essa prende in carico, alla quale corrisponde una diversificazione crescente delle specializzazioni professionali (Ion e Tricard, 1984, ried. Ion e Ravon, 2002; Chauvière, 2004, cap. 2, *Professions et professionnalité dans le secteur social*). Sotto queste specializzazioni vi è tuttavia una struttura comune. Esse costituiscono una variante della relazione di sostegno, o della relazione di servizio, concepita come una relazione personalizzata tra un professionista dotato di una competenza e un cliente, o utente, portatore di un problema che da solo non può risolvere. È quello che Erving Goffman chiama lo *schema di riparazione*, che non va inteso in maniera riduttiva o peggiorativa (Goffman, 1968). Il suo significato è che occorre rimediare a una disfunzione, cercare di colmare una carenza, mettendo in opera una relazione di tipo tecnico-psicologico, della quale potrebbe essere dimostrata l'idoneità a rappresentare una trasposizione della relazione clinica (vedere il ruolo giocato dal *case work* nella storia dell'assistenza[5]).

Sullo sfondo dell'assistenza, e alla base della sua idea regolatrice, vi è anche un modello di integrazione sociale che potrebbe essere qualificato come durkheimiano. Una società è integrata se è costituita da gruppi stabili i cui membri intrattengono relazioni di interdipendenza.

[5] Il *case work* è una tecnica relazionale di ispirazione psicanalitica applicata agli interventi sociali negli Stati Uniti durante gli anni '20 e in seguito importata in Francia.

All'inverso la malattia sociale è quella che Durkheim chiama l'anomia, l'esistenza di individui staccati dai loro gruppi di appartenenza o incapaci di inserirvisi. L'assistenza è un «lavoro su altri» (Dubet, 2002) (ecco il motivo per cui la relazione è centrale in questo lavoro), per aiutare individui «anomici» per ragioni diverse a colmare il loro deficit di integrazione, cioè a promuovere la loro reintegrazione o il loro reinserimento in collettivi stabili: il luogo di lavoro, la famiglia, le relazioni strutturate di vicinato[6].Vi è anche una corrispondenza fra una concezione della società come insieme stabile, senza dubbio in movimento ma ispirato da una dinamica di progresso economico e sociale continuo, e l'assistenza concepita come un *dispositivo di recupero*. Un dispositivo nel significato che gli dà Michel Foucault: un insieme di istituzioni, di professionisti, di tecniche, di regolamentazioni, il cui obiettivo è *ridurre il divario* che separa certe fasce di popolazione da una dinamica di progresso sociale che attraversa l'insieme della società. Questo dispositivo occupa così un posto specifico fra altri che lo stato sociale sviluppa parallelamente, come il dispositivo di assicurazione o quello del diritto del lavoro per le fasce di popolazione già integrate.
Questa interpretazione, che potrebbe sembrare ottimista o agiografica delle funzioni dell'assistenza, è paradossalmente confermata dalle critiche che i suoi nemici le hanno rivolto. È ben noto che, durante il periodo post-1968, l'assistenza è stata contestata violentemente per il suo ruolo «normalizzatore». Con l'appoggio dello Stato borghese di cui sarebbe uno strumento, essa mirerebbe a estirpare tutte le forme di devianza e di differenza, inserendole di forza entro quadri amministrativi costrittivi per imporre loro un ritorno all'ordine morale e al lavoro alienato. Oggi la popolarità di queste critiche del «controllo sociale» appare sorprendente, dato che all'assistenza si addebiterebbe piuttosto l'incapacità di realizzare una tale integrazione[7]. Ma questa versione critica è l'esatto contrario della versione positiva che fa dell'assistenza un'impresa di riabilitazione degli individui in vista della loro reintegrazione nella società.

[6] Nella stessa logica l'assistenza può anche darsi l'obiettivo di *prevenire* rotture di legami prima che si producano. Ma questa intenzionalità preventiva, spesso affermata, resta più sfumata, essendo più difficile associare ad essa delle tecnologie d'intervento efficaci.
[7] Il numero speciale di «Esprit», pubblicato nell'aprile-maggio 1972 con il titolo *Pourquoi le travail social?*, presenta un campione abbastanza significativo di queste critiche, che hanno dato luogo a una letteratura molto abbondante.

2. Crisi e reindividualizzazione

Una tale configurazione è stata profondamente scossa a partire da quella che si comincia a chiamare la «crisi» all'inizio degli anni '70. Ma questa «crisi» si è progressivamente rivelata essere non solo un insieme di perturbazioni più o meno passeggere. Si tratta di una trasformazione profonda dell'economia e delle modalità di regolazione sociale che, senza dubbio, corrisponde all'irrompere sulla scena del capitalismo industriale. Non è questa certamente la sede per fare un bilancio d'insieme di una tale trasformazione. Mi limiterei, nella logica del mio intento, a indicare come essa rinvii al periodo precedente il modello di integrazione che voleva promuovere l'*État providence*, e come anche, per contraccolpo, essa prenda in contropiede la configurazione «classica» dell'assistenza.

Nella società salariale, la cui espansione segna il suo punto d'arresto a metà degli anni '70, l'integrazione avveniva essenzialmente grazie all'inserimento degli individui in collettivi strutturati: collettivi di lavoro, con sindacati potenti e un'organizzazione collettiva della vita sociale, ma anche regolazioni collettive del diritto del lavoro e della protezione sociale. Gli individui vengono anche sistemati in condizioni stabili e beneficiano di diritti sociali estesi perché partecipano a forme di regolazione collettiva (per questo motivo coloro che non possono beneficiare direttamente di tali coperture collettive hanno bisogno di una presa in carico individualizzata che li aiuti a colmare il loro deficit, ciò che è esattamente il mandato dell'assistenza «classica»).

Ora, uno degli effetti principali delle trasformazioni intervenute ormai da più di un quarto di secolo, sembra essere quello di un'ampia *decollettivizzazione*, o reindividualizzazione, di queste regolazioni che si erano sviluppate durante l'epoca d'oro del capitalismo industriale, e di cui l'*État providence* era il principale promotore e garante. Tutto ciò avviene in primo luogo nel mondo del lavoro. Anche al di là della disoccupazione di massa e della precarizzazione delle relazioni di lavoro, sempre più l'insieme delle relazioni di lavoro appare ricomporsi attorno a crescenti esigenze di competitività, di concorrenza, di personalizzazione dei compiti, di adattamento al cambiamento, di mobilità, ecc., che mettono in crisi l'omogeneità delle grandi categorie professionali a cui erano legate le condizioni collettive dell'integrazione. L'individuo lavoratore è lasciato sempre più a se stesso per far fronte alle trasformazioni in corso e per gestire la propria carriera. Alcuni se la cavano benissimo e beneficiano di questa nuova congiuntura per

massimizzare le loro opportunità. Sono coloro che sanno più approfittare dell'egemonia crescente del mercato. Ma gli altri pagano queste nuove esigenze con la perdita del loro status sociale e, al limite, con la loro totale invalidazione[8]. Bisogna anche aggiungere che, se il mondo del lavoro ne è senza dubbio l'epicentro, questa dinamica di reindividualizzazione riguarda la maggior parte delle istituzioni, mentre si parla anche di «crisi» della scuola, della famiglia, delle organizzazioni sindacali e politiche, delle Chiese tradizionali[9], ecc.
Qui ci accontenteremo di sottolineare l'incidenza che queste trasformazioni possono avere sul modello di integrazione rappresentato dal *welfare state*. Da una parte l'integrazione è certamente più difficile oggi di quanto non fosse trent'anni fa, a causa della disoccupazione di massa e del degrado delle condizioni d'impiego. Ma, più nel profondo, occorre domandarsi se in via di trasformazione non sia il modello stesso dell'integrazione. Un modello che, come si è detto, si realizzava attraverso l'inserimento degli individui entro strutture sociali stabili. Ma che cos'è oggi una struttura sociale stabile, quando assistiamo alla mobilizzazione generalizzata sia delle strutture sia degli individui che dovrebbero integrarvisi? E quale può essere il ruolo dell'*État providence* se esso perde la sua facoltà di essere garante di strutture stabili e di protezioni generali? Vedremo ora come queste domande riguardino anche l'assistenza.

3. Precarietà, inserimento e territorializzazione

Vi è quanto meno una concomitanza fra le trasformazioni della società che abbiamo appena riassunto e i cambiamenti che hanno riguardato l'assistenza. Il fattore più decisivo è l'arrivo sul terreno dell'assistenza, o alla sua periferia, di nuove fasce di popolazione il cui profilo differisce sostanzialmente da quello che costituiva l'utenza dell'assistenza classica. Questo cambiamento è in rapporto diretto con l'aggravamento della «crisi» economica e sociale e, soprattutto, con

[8] Su questo punto sono costretto a restare esageratamente schematico. Per un'argomentazione un po' più elaborata vedere Castel (2003). Il riemergere dell'insicurezza sociale è un effetto delle conseguenze massicce di questo sfaldamento delle protezioni collettive.
[9] Vedere tra gli altri Dubet (2002), che descrive anche alcune implicazioni di questo declino dei «programmi istituzionali» sull'assistenza propriamente detta.

l'emergere della tematica della precarietà a partire dalla fine degli anni '70 (Pitrou, 1980; Oheix, 1981). La precarietà è un rischio sociale che riguarda fasce di popolazione differenti da quelle che soffrono di un deficit personale. Come certe famiglie popolari che sono oggetto delle ricerche di Agnès Pitrou, si può «cadere» nella dipendenza per effetto di una fragile situazione sociale. Questo tema si alterna a quello della «nuova povertà», che avrà grande risonanza mediatica attorno al 1984. Vi sono dei «nuovi poveri» – diversi dai poveri del genere «quarto mondo» – perché vi è un numero crescente di persone che si staccano dalle posizioni che potevano assicurare loro l'integrazione, in particolare nel lavoro. Corrispondono a quelli che io ho proposto di chiamare i «naufraghi della società salariale» o i «soprannumerari», il cui handicap principale è quello di non trovare un posto stabile nella nuova organizzazione della società (Castel, 1995). Ne fanno parte sia coloro che hanno perduto le protezioni precedenti, come i disoccupati di lunga durata, sia coloro che non riescono a trovarne di nuove, come i giovani in cerca di impiego e che vivono di lavori saltuari.

François Dubet ha compiuto, con *La galère. Jeunes en survie* (1986), una delle prime analisi approfondite di questo profilo di popolazioni. Si vede bene quanto esso differisca profondamente da quello di cui si occupava l'assistenza classica. Il deficit di integrazione di tali popolazioni non riguarda tanto una deficienza che potrebbe essere rapportata a queste stesse popolazioni, quanto un insieme di ostacoli che impediscono loro di occupare un posto riconosciuto nella nostra società. Se hanno, senza dubbio, «problemi personali» – come del resto li hanno tutti –, se spesso sono un po' tossicodipendenti, talvolta un po' delinquenti, all'occasione imprevedibili e violente, queste persone non sono però costituite da tossicodipendenti accertati né da delinquenti a tempo pieno, né da caratteriali, anche se possono essere talvolta un po' di tutto ciò. Non possono dunque entrare nella logica che ha costituito la base professionale dell'assistenza, non si piegano a questa «relazione di servizio» che pone di fronte un professionista competente e un individuo che soffre di un handicap o di una deficienza veri e propri. Anche e soprattutto se resiste alla tentazione di criminalizzarle e di patologizzarle, l'assistenza classica si trova disarmata di fronte a queste situazioni.

Senza dubbio non sono sempre situazioni del tutto nuove (ad esempio i gruppi di prevenzione, dalla loro genesi, si sono dovuti confrontare con situazioni di questo tipo). Ma ormai sono diffuse massicciamente, toccano intere categorie sociali che appaiono come i reietti

della costruzione dell'Europa, o della mondializzazione. E l'*État providence*, nella forma che aveva preso in quanto «Stato di crescita», non appare più in grado di intervenire in maniera efficace su queste situazioni.
Il tentativo di risposta a questa nuova congiuntura – qui schematizzata troppo rapidamente – è stata la ricomposizione degli interventi sociali nel doppio registro dell'inserimento e della territorializzazione.
L'*inserimento* è una categoria emblematica delle nuove politiche sociali messe in opera a partire dall'inizio degli anni '80[10]. Differisce dal lavoro di reinserimento operato con modalità specializzate in direzione di diverse categorie mirate di popolazione al di fuori del lavoro (assistenza «classica»). Ci si accorge anche che differisce dall'integrazione concepita come un reinserimento completo nel mondo del lavoro e degli scambi sociali ordinari. L'inserimento era inteso come un passaggio, o una transizione, una forma originale di accompagnamento di nuove fasce di popolazione in deficit di integrazione, che doveva tradursi nel ritorno al lavoro e nella soluzione dei problemi della vita quotidiana. Ma ci si è progressivamente resi conto che si trattava molto spesso di una «transizione durevole», per riprendere l'espressione di un rapporto di valutazione del Rmi, «boccata d'ossigeno che migliora marginalmente le condizioni di vita dei beneficiari senza poterle trasformare» (Vanlerenberghe, 1992, p. 63). Curiosa situazione in verità quella di individui che non sono veramente abbandonati, di cui ci si continua a occupare, sviluppando con loro e per loro un'ampia gamma di attività spesso ingegnose e originali ma che spesso non riescono a farne dei membri a pieno titolo della società. Si può immaginare come queste situazioni pongano interrogativi profondi sulle finalità dell'assistenza.
La *territorializzazione* degli interventi sociali è l'altro grande vettore della loro attuale ricomposizione[11]. D'altronde essa è strettamente as-

[10] La nozione di inserimento si impone con il rapporto di Schwartz (1981), seguito dal rapporto della Commissione dei sindaci sulla sicurezza (1983) e dal rapporto Dubedout (1983), alla base della «politica della città» che si svilupperà a partire dalla fine degli anni '80. Il Reddito minimo di inserimento (1988) costituisce un altro grande vettore di sviluppo delle pratiche di inserimento. Ma non bisogna dimenticare l'importante settore dell'«inserimento attraverso l'economia», alle frontiere dei problemi della disoccupazione, dell'impiego e dell'intervento sociale.
[11] Qui parlo di «interventi sociali», piuttosto che di assistenza propriamente detta, per tenere conto dell'allargamento che si produce simultaneamente nell'ambito delle professioni del sociale. Appaiono nuovi mestieri del sociale (vedere

sociata al primo, se si considera che la territorializzazione è la modalità generale con cui vengono messe in opera le politiche di inserimento, e dimostra anche con chiarezza che queste trasformazioni rimettono profondamente in gioco la struttura dell'*État providence*. Mentre nel periodo precedente quest'ultimo si era imposto come il principale promotore delle politiche sociali, assicurandone la coerenza, gli interventi sociali sembrano ormai frammentati e sempre più dipendono non solo da una gestione locale ma anche da una responsabilità del territorio per l'ideazione e l'elaborazione di programmi sociali. Le politiche territorializzate non sono politiche generali che si applicano a tutto il territorio nazionale. Non dipendono più dalla responsabilità di una sola amministrazione dello Stato, ma sono «trasversali» e richiedono la partecipazione di un insieme di attori locali che appartengono a differenti amministrazioni, a istanze politiche locali e alla società civile (partenariato). Il ruolo svolto dallo Stato risulta così profondamente trasformato. Lo Stato propone delle direttive generali, e spetta alle istanze locali farle proprie ed elaborare progetti capaci di mobilizzare i partner sul campo. Le collettività locali si trovano così a essere politicamente responsabili della realizzazione dei programmi sociali[12].

Come interpretare questa trasformazione del ruolo dello Stato? Si tratta di un ritiro, come talvolta si dice, cioè di una rinuncia alle sue ambizioni di promotore del sociale, che lo porta a disfarsi delle pro-

ad esempio il «capo progetto» nella politica della città), il cui profilo è ben diverso da quello degli assistenti sociali classici. Vedere a questo proposito J. Ion (1990) e il numero speciale di «Esprit» coordinato da J. Donzelot (1998). Non penso tuttavia che occorra tradurre queste importanti differenze in un'opposizione tra i «vecchi» e i «nuovi». Su questo punto condivido la posizione sfumata di M. Autès (1999), che però non posso qui esplicitare. Il campo degli interventi sociali è sempre più complesso, traversato da conflitti interni e affidato alla concorrenza, ma l'assistenza «classica», che d'altronde può all'occorrenza rinnovarsi, continua a farne parte.

12 Su questo punto vedere ancora M. Autès (1999, cap. 2) e J. Ion (1990). Queste trasformazioni si inseriscono nel contesto del decentramento dell'azione sociale prescritto dalla legge del 22 luglio 1983, che trasferisce ai Dipartimenti e ai Comuni la responsabilità preminente della messa in opera dell'aiuto sociale. Il consiglio generale diventa così il principale promotore dell'azione sociale. Allo stesso tempo gli amministratori locali, che in precedenza intervenivano come agenti dello Stato dipendenti da un'amministrazione centralizzata, diventano anche i principali interlocutori e i principali controllori dei lavoratori sociali.

prie responsabilità sulle istanze locali? Questa interpretazione appare oggi unilaterale, o in ogni caso prematura. Ad esempio, nel quadro della politica della città, sono i rappresentanti dell'apparato dello Stato, i «viceprefetti competenti per la città», che cercano di coordinare l'azione dei diversi partner sul campo; l'inserimento, nella forma che ha assunto con il Rmi, si presenta come un «imperativo nazionale» imposto per via legislativa sull'insieme del territorio; lo Stato mantiene le sue prerogative su numerose prestazioni di aiuto sociale, come il sostegno alle persone handicappate o senza fissa dimora, e prende in carico la salute mentale e la lotta contro la tossicodipendenza, ecc. Più che parlare di un declino ineluttabile dell'*État providence* si potrebbe fare l'ipotesi più ottimista di un riposizionarsi delle sue modalità d'intervento grazie al quale la ricomposizione attuale degli interventi sociali figura come terreno di sperimentazione. Così, a partire dalle strategie messe in opera dalla politica della città, Jacques Donzelot e Philippe Estèbe (1994) si appellano a uno «Stato animatore», la cui funzione principale sarebbe quella di mobilizzare le risorse della società per assicurare la sua coesione. Pierre Rosanvallon (1995) vede nello sviluppo delle pratiche di inserimento il mezzo per cambiare il «*welfare state* passivo» in uno Stato attivo grazie al riposizionamento del potere pubblico a livello locale e al coinvolgimento diretto dei differenti attori sul campo, compresi gli utenti dei servizi. Si delinea così una nuova filosofia delle missioni dello stato sociale. Invece di essere un promotore delle regolazioni generali e dei diritti omogenei a vocazione universale, esso sarebbe sempre più impegnato in operazioni mirate, localizzate, chiamando alla partecipazione attiva i diversi partner sociali e gli stessi utenti.

È questo il «futuro dell'*État providence*», la logica profonda della sua ricomposizione negli anni a venire? Credo che occorra rispondere con prudenza e guardarsi dal fare profezie. Assistiamo a una fase di trasformazione dello Stato. Ma la situazione attuale è estremamente complessa, attraversata da tensioni contraddittorie. In particolare, trattandosi di fare una diagnosi complessiva sul divenire del *welfare state*, non si dovrebbe dimenticare che il campo degli interventi sociali esplorato in questa sede non costituisce che una parte, relativamente debole, dell'insieme delle protezioni assunte dallo Stato sociale. In Francia la protezione sociale è ancora ampiamente garantita sulla base dei dispositivi di assicurazione allestiti e finanziati a partire dal lavoro. Il fatto che oggi questo edificio sia indebolito e minacciato (basti pensare alle riforme in corso del regime pensionistico e dell'assicurazione

contro le malattie) non deve far dimenticare che esso è ancora potente, e che la Sicurezza sociale «copre» ancora la grande maggioranza della popolazione[13]. Accentuando ancora la difficoltà di anticipare il divenire dell'*État providence*, occorrerebbe tener conto del fatto, essenziale, che la costruzione dell'Europa e la mondializzazione impongono sfide considerevoli ai sistemi di protezione costruiti entro un quadro nazionale.

4. Dinamiche di individualizzazione e supporti collettivi

Non potendo qui tenere conto di tutte queste variabili, ci accontenteremo di mettere in luce la sinergia che unisce le profonde trasformazioni della società intervenute nell'ultimo quarto di secolo, o per lo meno alcuni dei nuovi orientamenti delle attuali modalità d'azione dell'*État providence*, e le incertezze che oggi prevalgono nel campo degli interventi sociali.

Il tramonto del capitalismo industriale ha portato con sé quella decollettivizzazione, individualizzazione e, in generale, mobilizzazione dell'intera società che qui abbiamo rapidamente evocato. Questa dinamica mette in crisi le strutture organizzative dello stato sociale che erano state costruite attraverso sistemi di regolazione collettiva (diritto del lavoro, diritti sociali, protezioni assicurative a vocazione universalista). Lo Stato cerca di adattarsi al cambiamento e alla sincronizzazione delle situazioni sulle quali è chiamato a intervenire. Si vuole che sia «attivo», flessibile, si faccia «piccolo», ridiscenda verso il locale per essere più efficace e più agile. È una grande sfida che potrebbe essere espressa nella maniera seguente: come può lo Stato, istanza del collettivo per eccellenza, essere localizzato e dispiegarsi attraverso modalità d'azione adeguate a fasce specifiche di popolazione che si trovano in situazioni particolari?

Gli interventi sociali ereditano, per così dire, queste difficoltà e le riversano nella loro pratica. Si sa che in epoca recente le nozioni di contratto e di progetto sono diventate le parole d'ordine dell'azione sociale, così come l'«attivazione delle spese passive» è diventata il *leit-*

[13] In Palier (2002) si possono trovare analisi sfumate che mostrano sia il progressivo passaggio della protezione sociale da un modello universalista verso un modello particolarista secondo la logica dei *minimi* sociali, sia il peso ancora determinante dei sistemi collettivi di protezione garantiti dallo Stato.

motiv delle riforme in corso in campo sociale. Si tratterebbe di rompere con una distribuzione automatica e impersonale delle prestazioni sociali per prendere in conto la singolarità degli utenti e lavorare con questi ultimi alla loro riabilitazione. È la logica della contropartita adattata ad una situazione particolare, che si oppone ad una logica dello sportello rivolta a categorie astratte di beneficiari o di aventi diritto. L'obiettivo dell'intervento sociale sarebbe ormai quello di arrivare a ricostruire percorsi individuali con la partecipazione degli utenti medesimi.

Non si contesta il fatto che questa evoluzione abbia aspetti positivi. Essa segna un progresso in rapporto alle tentazioni burocratiche e tecnocratiche che erano spesso rimproverate all'assistenza (ancorché un tale rimprovero sia da relativizzare, dato che l'assistenza è sempre stato considerata una forma di «lavoro su altri» basata sullo scambio relazionale). Queste nuove aperture alimentano a loro volta la complessità e la ricchezza degli interventi sociali. Bisogna dar prova di inventività e disponibilità costanti per «accompagnare» davvero un individuo nei meandri della sua traiettoria e trovare con lui la risposta al suo bisogno specifico.

Tuttavia questi orientamenti portano con sé una profonda ambiguità. La mobilizzazione dell'individuo è un'impresa molto costosa e molto aleatoria quando non è accompagnata da supporti collettivi. Lo si può constatare sul terreno dell'organizzazione del lavoro attuale, dove un numero crescente di lavoratori perde terreno perché da loro si pretendono risultati – adattabilità, mobilità, assunzione di responsabilità, ecc. – senza che siano loro offerti i mezzi per ottenerli. L'obbligo di comportarsi come un individuo, di indirizzare da solo la propria vita in un mondo sociale destabilizzato, si ritorce contro di lui e lo invalida socialmente. Per le fasce di popolazione in difficoltà il rischio è ancora maggiore. Chiedere ad esempio di fare un progetto di vita a qualcuno che non ha lavoro e si trova in una situazione familiare e sociale molto difficile non è pretendere troppo da lui? Non è dar prova di disprezzo verso la maggior parte degli utenti dei servizi sociali rimarcare, se ne hanno fatto ricorso, che essi da soli non hanno le risorse sufficienti per uscire dalla loro situazione? Trattare l'utente come una persona è certamente positivo, ma a condizione di sapere che è una persona fragile, vulnerabile, spesso in situazione di smarrimento, e che dunque ha bisogno di supporti *esterni*.

Risiede qui, a mio avviso, il cuore del paradosso, per non dire della contraddizione, che devono affrontare gli operatori sociali. L'abbiamo

già segnalato nel caso dell'assistenza classica: quest'ultima ha un mandato sociale e politico, che è quello di promuovere l'integrazione sociale dei suoi beneficiari, ma lo realizza trasponendolo sotto forma di problema proprio degli individui e lavorando sulla loro economia personale. Oggi questa tensione tra una finalità socio-politica e una modalità di trattamento psicorelazionale si aggrava nella misura in cui, come abbiamo sottolineato, la maggior parte dei nuovi utenti ha bisogno di un servizio perché è in una situazione sociale insostenibile, e non perché soffroe di un deficit personale. Come non accontentarsi di convertire un deficit di integrazione in una problematica individuale? Gli interventi sociali sono minacciati dalla preponderanza di quella che François Dubet definisce la *norma di interiorità*: la propensione a cercare nell'individuo stesso tanto le ragioni che rendono conto della situazione in cui si trova, quanto le risorse da mobilizzare perché egli ne possa uscire[14]. È senza dubbio un modo per responsabilizzarlo, ma anche un grande rischio di colpevolizzarlo imputandogli la responsabilità della sua situazione, nel momento stesso che tale situazione rinvia a dinamiche sociali ed economiche che gli passano interamente sopra la testa.

La maggior parte degli operatori sociali sono coscienti di questa contraddizione, che è al cuore della loro attività. Si rifiutano di psicologizzare la disoccupazione o di criminalizzare tutti i comportamenti che non sono conformi alle norme. Cercano di non lasciarsi racchiudere entro la «norma di interiorità». La localizzazione degli interventi in un territorio, l'appello al partenariato, la costruzione di programmi rivolti ad un intero quartiere, oppure ad una città, la moltiplicazione dei referenti dell'intervento sociale[15], ecc., sono tutti tentativi per annullare una relazione di interfaccia centrata su un individuo. In altre parole sono tutti tentativi per trovare appoggio su *collettivi*. Difatti è il reinserimento in collettivi a costituire il rimedio migliore per individui destabilizzati, il cui dramma il più delle volte è esattamente quello di essersi distaccati da sistemi di appartenenze e di protezioni collettive, o di non potervisi inserire. Il riferimento al collettivo costituisce l'antidoto necessario alle dinamiche distruttrici di individualizzazione, nel campo degli interventi sociali come altrove.

È qui che si impone la presenza dello Stato. Il locale lasciato a se stes-

[14] Vedere Dubet, prefazione a Castra (2004).

[15] Karsz (2004) propone al riguardo una «clinica interdisciplinare dell'intervento sociale».

so esprime un rapporto di forza in un dato territorio fra gli interessi dei diversi partner presenti. Le categorie di pubblico che hanno a che fare con i servizi sociali – disoccupati di lunga durata, famiglie destrutturate, giovani precari, beneficiari del Rmi e marginalizzati di ogni sorta – non hanno in se stesse, è la caratteristica della loro situazione, i mezzi per «pesare di più» in un rapporto di forza locale. Per farle uscire da una condizione di dipendenza, in quanto assistite, la loro presa in carico dev'essere fatta in nome di un interesse che va oltre gli interessi particolari, e impone che tali categorie siano riconosciute come componenti a pieno titolo della comunità. Si può definire *potestà pubblica* questa incarnazione dell'interesse generale che dovrebbe garantire a tutti i cittadini le condizioni minime dell'indipendenza sociale in nome del mantenimento della coesione sociale. Tale potestà dev'essere presente anche sul territorio, a livello locale, e deve dinamizzare l'assistenza intesa come impresa di reintegrazione delle persone in difficoltà.

Senza dubbio vi è una tendenza eccessiva, soprattutto in Francia, a pensare questo riferimento all'interesse generale nella forma esclusiva di uno Stato-nazione centralizzato. Può rappresentare un progresso il fatto che essa si manifesti più vicino alla dimensione locale, là dove si costruisce o si demolisce concretamente l'integrazione sociale. In questo senso possono essere positive le trasformazioni dello Stato per diventare più agile, più attivo, in qualche misura flessibile, per imporsi anche al livello delle situazioni particolari. Ma la condizione è che questo riposizionarsi del potere pubblico su un territorio particolare non avvenga a prezzo di un suo indebolimento. Per accertarsene c'è, a mio avviso, un criterio semplice. Gli interventi sociali devono continuare a esistere, e in futuro dovrebbero essere concepiti sempre più come l'*esercizio di un diritto*. È infatti il riferimento al diritto a garantire che il trattamento di un individuo in difficoltà costituisca anche la presa in carico di una persona o di un cittadino. L'assistenza moderna, abbiamo detto all'inizio, è uscita dalla tradizione del sostegno filantropico e religioso, affermandosi come portatrice di un *obbligo* di prendere in carico le persone in deficit di integrazione. È in questo senso che il suo destino si è legato a quello del *welfare state*. Essa era parte integrante del suo ruolo emancipatore e protettore. Rischierebbe di regredire verso forme di neofilantropia o di neopaternalismo se fosse lasciata alla discrezione di configurazioni locali che esprimono rapporti di forza locali, politici, istituzionali o economici. Va però ricordato che il pubblico che dipende dagli interventi sociali non è costi-

tuito solo da persone sfortunate alle quali si accorda un aiuto su base più o meno facoltativa, anche a costo di rivolgersi a specialisti quali sono gli operatori sociali preposti a questo servizio. Questo pubblico è fatto anche di soggetti di diritto, che hanno diritto a un trattamento che si sforza di restaurare la loro cittadinanza sociale. Il mandato degli operatori sociali è allora quello di diventare gli ausiliari di questa restaurazione, in cui lo Stato, seppure «localizzato», è il garante del carattere obbligatorio di tale servizio. È a questa condizione che il divenire dell'assistenza e il divenire dell'*État providence* potranno essere considerati come un progresso dell'una e dell'altro. Ma si vede anche come sia sufficiente enunciare questa condizione per rendersi conto che, nella congiuntura attuale, la realizzazione di un tale progresso è molto incerta.

Riferimenti bibliografici

Autés M., 1999, *Les Paradoxes du travail social*, Dunod, Parigi.

Castel R., 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale.Une chronique du salariat*, Fayard, Parigi.

Castel R., 2003, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Le Seuil, Parigi.

Castra D., 2004, *L'Insertion professionnelle des publics précaires*, Puf, Parigi.

Chauviere M., 1980, *L'Enfance inadaptée et l'héritage de Vichy*, Éditions Ouvrières, Parigi.

Chauviere M., 2004, *Le Travail social dans l'action publique*, Dunod, Parigi.

Commission Des Maires Sur La Sécurité, 1983, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, La Documentation francaise, Parigi.

Donzelot J. (a cura di), 1998, «Esprit», *À quoi sert le travail social?*, marzo-aprile.

Donzelot J. e Estèbe P., 1994, *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Éd. Esprit, Parigi.

Dubet F., 1986, *La Galère. Jeunes en survie*, Fayard, Parigi.

Dubet F., 2002, *Le Déclin de l'institution*, Le Seuil, Parigi.

Dubedout H., (1983), *Ensemble refaire la ville*, La Documentation francaise, Parigi.

Fournier J. e Questiaux N., 1978, *Traité du social*, Dalloz, Parigi.

Goffman E., 1968, *Asiles*, Minuit, Parigi.

Guerrand R.-H. e Rupp M.-A., 1978, *Brève Histoire du service social*, Privat, Tolosa.

Ion J., 1990, *Le Travail social l'épreuve du territoire*, Privat, Tolosa.

Ion J. e Tricart J.-P., 1984, *Les Travailleurs sociaux*, La Découverte, Parigi (riedizione Ion J. e Ravon B., 2002, La Découverte, Parigi).

Karsz S., 2004, *Pourquoi le travail social?*, Dunod, Parigi.
Lory B., 1975, *La Politique d'action sociale*, Privat, Tolosa.
Oheix G., 1981, *Contre la précarité et la pauvreté: soixante propositions*, ministère de la Sante et de la Sécurité sociale, Parigi.
Palier B., 2002, *Gouverner la Sécurité sociale*, Puf, Parigi.
Pitrou A., 1980, *La Vie précaire. Des familles face à leurs difficultés*, Cnaf, Parigi.
Rosanvallon P., 1995, *La Nouvelle Question sociale*, Le Seuil, Parigi.
Schwartz B., 1981, *L'Insertion sociale et professionnelle des jeunes*, La Documentation francaise, Parigi.
Vanlerenberghe P., 1992, *Rmi. Le pari de l'insertion*, La Documentation francaise, Parigi.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Due o tre cosette sulle associazioni… Fare ricerca su contesti ibridi e ambigui

Daniel Cefaï

*Nella prima parte l'autore esprime le sue perplessità su un certo numero di utopie civiche e politiche che oggigiorno hanno come oggetto le associazioni e, più in generale, le organizzazioni comunitarie, l'associazionismo civico, il «capitalismo sociale» e l'economia solidale. A prescindere dalla simpatia che riscuotono, tali utopie si basano più su credenze normative che su ricerche empiriche rigorose e documentate sul modo in cui le associazioni sono implicate nelle arene pubbliche. Si tratta dunque di finzioni operative, le cui conseguenze devono essere indagate. Nella seconda parte l'autore fa appello ad una «giurisprudenza di casi» e allo sviluppo di un'«etnografia pragmatica». È solo con il ricorso a metodi di ricerca circostanziata, attraverso un lavoro di osservazione e di descrizione, di confronto e di induzione, che si comprenderà come differenti regimi di coinvolgimento (*engagement*) si compongano nelle attività associative, e che si potrà coglierle più precisamente in relazione alle dinamiche concrete del mercato e dello Stato.*

Agli occhi di molti le associazioni appaiono oggi come una panacea universale. *Une seule solution, l'association!*, titolava ironicamente una rivista francese[1]. Le associazioni sono veramente al cuore di utopie civiche e politiche attraenti a prima vista, ma, al tempo stesso, aprono diversi problemi. Porteremo qui alcuni argomenti facendo appello alla prudenza nella valutazione di questi progetti di riorganizzazione della vita pubblica, che hanno finito per avere un'eco ben oltre le arene universitarie e militanti, giungendo fino alle organizzazioni internazionali. Il fascino esercitato dai discorsi sull'organizzazione comunitaria, sull'associazionismo civico, sul «capitalismo sociale»[2] o sull'economia solidale non può essere temperato che dalla costituzione di una

[1] «Revue du Mauss», *Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif*, 1988.

[2] È Ota de Leonardis che mi ha suggerito questa bella espressione, per inquadrare la dimensione ideologica di alcune ricerche sul capitale sociale.

«giurisprudenza di casi». Richiede lo sviluppo di un'«etnografia pragmatica» nelle scienze sociali e politiche. È solo identificando in maniera circostanziata certi luoghi associativi, osservandoli e descrivendoli minuziosamente, comparandoli fra loro e generalizzando per induzione, che si arriverà a disporre di un sapere concreto sulle modalità di esistenza delle arene pubbliche e sul posto occupato dalle associazioni in contesti compositi, ambigui e ibridi.

1. Alcune belle utopie civiche e politiche

Fra queste numerose utopie, potremmo distinguere tre grandi prospettive, che senza dubbio si intrecciano le une con le altre.

1. I comunitaristi, come Etzioni, Sandel o Selznick, pensano di poter rigenerare la democrazia attraverso la rivitalizzazione delle comunità familiari, territoriali, etniche, linguistiche, religiose o professionali. Le versioni al riguardo sono molteplici, ma le associazioni fornirebbero dei solidi punti di riferimento e delle bussole per orientarsi in un mondo in cui i processi di razionalizzazione e di secolarizzazione tendono a dissolvere le forme di solidarietà sociale, ad abolire le certezze morali, a corrompere le convinzioni politiche, a lasciare isolati psichicamente e a favorire i comportamenti egoistici. Le associazioni inducono un senso di obbligazione e di responsabilità a fronte di una comunità trascendente, sebbene alcuni le accusino di essere complici di una balcanizzazione della società civile e della moltiplicazione delle politiche dell'identità. Le associazioni ridanno vita alle comunità. La *neighborhood democracy* affonda le sue radici nell'azione delle organizzazioni comunitarie.

2. In una prospettiva repubblicana, le proprietà attribuite alle associazioni non sono molto differenti, se non per il fatto che il referente comunitario si cela dietro le figure del contratto volontario. Walzer, Cohen o Barber insistono perciò su una democrazia forte fondata su un «associazionismo civico» (Chanial, 2001), che sarebbe in grado di rivitalizzare la società civile, di rendere effettivi i diritti formali, di prolungarli mediante una dinamica di *empowerment* e di rinforzare le capacità civiche attraverso l'esercizio della democrazia partecipativa. Senza andare così lontano nella finzione politica, a dispetto del ricorrente riferimento a Dewey e Addams, i «capitalisti sociali», di cui Putnam è capofila (Putnam, 2000), puntano su ogni sorta di gruppi civici – dai club di bowling alle congregazioni religiose, dalle associazioni di

quartiere ai gruppi di danza folk – per bloccare il processo di individualizzazione, di mercificazione e di mediatizzazione che sta distruggendo la società civile.

3. Questa visione di una rigenerazione civica e politica che passa attraverso le associazioni è condivisa da approcci maggiormente centrati su problemi economici. La prospettiva di Evers o Laville sul terzo settore segnala anch'essa il potere di auto-organizzazione della società civile, la possibilità di prendere in carico i settori trascurati dallo Stato e dal mercato (Laville, Caillé, Chanial, Dacheux, Eme, Latouche, 2001), e di dare impulso a circuiti di produzione e diffusione di beni e servizi da parte dei diretti interessati. Le associazioni partecipano da protagoniste a nuove forme di «*governance*» in materia di urbanistica, di sicurezza e salute, di educazione e di animazione. Esse possiedono altri tipi di virtù: quella di ricucire il tessuto sociale e di risocializzare individui «disaffiliati» (Castel, 2004), quella di generare un grande volume di posti di lavoro in situazioni di disoccupazione generalizzata, quella di riappropriarsi del mondo della vita quotidiana e, infine, quella di promuovere un'autonomia individuale e collettiva. Nelle sue versioni più radicali questa prospettiva genera rappresentazioni della «democrazia associativa» (Hirst, 1994; Cohen, Rogers, 1995).

Le associazioni presenterebbero alcuni vantaggi comparativi in riferimento alle imprese e alle amministrazioni. Esse sarebbero caratterizzate da una forte solidarietà interna, suggellata dall'impegno volontario, capace di superare le debolezze dovute alle strategie economiche o alle *routine* burocratiche per risolvere i problemi pubblici. Queste avrebbero una grande capacità di rispondere agli eventi e di adeguarsi alla fluidità dell'ambiente, in ragione della loro flessibilità nel management e nella contabilità, e in ragione della loro vicinanza alle preoccupazioni della gente comune. Esse prenderebbero in carico le situazioni nella loro singolarità, e non solo in virtù dei criteri universali del profitto o del diritto: in esse troverebbero espressione le logiche di esperienza e di azione del pubblico, del mercato e dello Stato. Ma l'argomento più diffuso è quello della «spirale civica», spirale virtuosa di proliferazione dei pubblici associativi[3]. Facendo parte di gruppi civici, gli individui contribuirebbero alla disseminazione di connessioni sociali, all'accumulazione di capitale sociale attraverso le dinamiche di

[3] Ben formulato e analizzato da Lichterman, 2004. Il concetto di «pubblico» è ripreso da Dewey, 1927, tr. it. 1971. Si veda anche Cefaï, Pasquier (a cura di), 2003.

bridging e all'aumento della *mixité* sociale, etnica o religiosa. Spesso gli stessi individui sarebbero membri di diverse associazioni o finirebbero per fondarne di nuove, convincendo altre persone a impegnarsi a loro volta e provocando reazioni a catena. A poco a poco si formerebbero delle reti più o meno formalizzate sulla base di relazioni di fiducia, di cooperazione e di comunicazione. Le associazioni sarebbero, inoltre, luoghi in cui realizzarsi in termini di autonomia personale, spazi di reciprocità, di socialità, di solidarietà, e reti di accumulazione di capitale sociale. Esse toglierebbero gli individui dal loro isolamento, ampliando i loro orizzonti di esperienza, moltiplicando le occasioni di incontro, trasgredendo le frontiere simboliche fra registri di attività e permetterebbero di scoprire le differenze sociali, religiose o culturali. Su un piano più politico, le associazioni sarebbero luoghi privilegiati di esercizio della cittadinanza: esse permetterebbero di apprendere saperi, virtù e competenze civiche e configurerebbero regimi di coinvolgimento dei cittadini comuni, offrendo loro l'opportunità di indagare e di sperimentare, di comunicare e di ragionare collettivamente. Sarebbero laboratori della vita civica e scuole di democrazia deliberativa, luoghi di formazione civica e di mediazioni della società civile. Grazie alla forza dell'esempio e alla capacità di *reticolarizzazione*, le associazioni, crescendo e moltiplicandosi, potrebbero rifondare una «politica della società civile».

2. Illusioni e cautele

Queste visioni ottimistiche sono alquanto illusorie.

2.1 La frammentazione del mondo associativo

Quando si esamina in profondità il mondo associativo si è subito colpiti dall'eterogeneità dei collettivi, delle esperienze e delle attività che esso comprende. Di solito le tecniche di ricerca sul mondo associativo mettono in evidenza due tipi di ricerche. Un primo tipo fornisce descrizioni incantate della molteplicità delle sperimentazioni in corso, che sarebbero da accreditare alla vita associativa e che costituirebbero gli operatori privilegiati di una nuova socialità e di una nuova solidarietà. In questa direzione, Putnam e altri studiosi hanno descritto una serie di casi che attestano i benefici della vita associativa (Putnam, Feldstein e Cohen, 2003). Questo lavoro è indispensabile, ma non ga-

rantisce che parlando di associazioni si tratti sempre degli stessi tipi di organizzazione, di ambiente, di politiche pubbliche e di regimi di coinvolgimento. Si basa sul postulato che tutte le associazioni si assomiglino, indipendentemente dai loro contesti d'azione, e che tutte operino in vista del bene comune.

Questa operazione finalizzata a fornire una descrizione unitaria è ancora più forte nella produzione statistica di dati sul terzo settore, che è il secondo tipo di ricerche prevalenti. Sono stati messi a punto indicatori statistici, che non tengono conto delle specificità dei mercati e di ciascun Stato-nazione (Wuthnow, 1991a), per valutare l'importanza del terzo settore nella produzione di beni e di servizi o nella creazione di nuovi posti di lavoro[4], ma anche per valutare come si trasforma l'impegno civile (Skocpol, Fiorina, a cura di, 1999). Nel caso di questi indicatori l'obiettivo è ancora quello di aggregare a fini normativi, piuttosto che di differenziare: l'obiettivo è, cioè, far riconoscere il volume del terzo settore in termini di capitale nonché la relativa competitività nel mercato, e far emergere, con una specie di ingenuità narrativa, una «società civile mondiale» quasi fosse un personaggio singolo e unitario.

Quando però ci si mette a fare ricerca sul campo, l'immagine omogenea del mondo associativo, sia quella aggregata grazie al «cemento» del progetto civico che quella dell'aggregazione statistica, si dissolve. Si incontra allora un mondo eteroclito, che è difficile trattare in blocco. Appare in primo luogo un pulviscolo di associazioni, che soffrono di fragilità cronica e dipendono in tutto e per tutto dalle sovvenzioni pubbliche: il minimo cambiamento di maggioranza nell'amministrazione municipale o nella politica pubblica della Regione o dello Stato le condanna all'asfissia. Ci sono poi le associazioni create dall'amministrazione o quelle a scopo *molto* lucrativo: le prime, sostanzialmente integrate nei dispositivi dell'azione pubblica, sono create dallo Stato in virtù di un principio di sussidiarietà, allo scopo di gestire progetti in materia di sanità, educazione o cultura; le seconde propongono beni e servizi per ricavarne del profitto, ma si nascondono dietro la legislazione associativa per trarne un beneficio fiscale. Vanno poi considerate le associazioni in apparenza spontanee, ma che in fin dei conti, nella scelta dei loro obiettivi o nell'organizzazione delle loro finanze, sono dipendenti da grandi federazioni nazionali o internazionali: se in

[4] Cfr. i rapporti annuali di Global Civil Society, a cura di H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor.

Francia l'«impegno affiliato» (Ion, 2001, p. 35) a «conglomerati associativi» dipendenti dalla Chiesa o dal Partito comunista francese (Ion, 1997, p. 37) si è parecchio indebolito e ha perso il suo carattere ideologico – basti pensare ai movimenti di educazione popolare –, le federazioni continuano però a mantenere la loro base, la cui composizione si è trasformata. Infine, stanno diffondendosi nuove reti associative. La maggior parte funziona sul modello delle «imprese per cause pubbliche» descritte da Skocpol (2003), gestite da professionisti in possesso di un forte capitale culturale: si tratta di gruppi di pressione che hanno accesso sia all'arena dei *media* che all'arena politica, ma sono sprovvisti di soci attivi, se non quelli legati dai vincoli minimali di effettuare un bonifico bancario o di ricevere delle e-mail. Altre reti si costituiscono attorno alle piattaforme Internet, e si riuniscono di tanto in tanto attorno a certi rituali come i Forum sociali: tali reti affiancano a strutture piramidali, controllate da oligarchie politiche, delle attività collettive di base fatte di mobilitazioni su obiettivi specifici (un esempio tipico è stata la campagna di Attac in Francia contro la Costituzione europea).
Alla luce di questa molteplicità empirica è impossibile teorizzare sulle associazioni in generale, le cui storie, statuti giuridici e culture politiche cambiano del resto da paese a paese.

2.2 La necessità di ricerche sul campo

In ogni caso, questa rassegna di teorie e approcci, in sé, non ha un gran valore. Ciò che interessa è non mettere insieme tutto e il contrario di tutto, ma osservare quali sono i meccanismi organizzativi e istituzionali – in particolare i dispositivi di azione pubblica – di cui le «associazioni» sono parte integrante e che vengono attivati in determinate situazioni. Le associazioni non creano da sole una politica. Esse comprendono i generi più disparati di forme organizzative, di legami fra persone e di progetti da realizzare. La loro capacità di combinazione delle energie in vista del bene pubblico non deve smettere di essere un postulato della teoria politica e divenire semmai un soggetto di indagine empirica sul campo. Indagine sul campo può voler dire analisi di situazioni (*situational analysis*), effettuando delle etnografie, nel significato goffmaniano di osservare e descrivere situazioni di co-presenza e di mostrare come in determinati luoghi, di fronte a problemi che devono essere in primo luogo definiti e poi gestiti, si mettono in moto dinamiche associative, gestendo spazi-tempi specifi-

ci e instaurando regimi di cooperazione e di adattamento a un ambiente. Oltre a questa microsociologia di luoghi e di momenti di copresenza, effettuare della ricerca empirica sul campo può significare restituire l'*unità di pertinenza pragmatica dei processi di definizione e di gestione di situazioni problematiche*[5]. Questi processi vanno al di là del «qui e ora». Nel corso delle attività dei loro partecipanti, le associazioni danno impulso a reti di relazioni o a terreni inter-organizzativi, mobilitano le risorse disponibili e modificano i contesti istituzionali: una dinamica tutta orientata verso la denuncia di mali pubblici e la rivendicazione di beni pubblici. A mettersi in luce sono così delle arene pubbliche (Cefaï, 2002, pp. 51-82), in generale articolate attorno a dispositivi di azione pubblica. È interessante evidenziare come associazioni di ogni sorta entrino in interazione con degli organi e agenzie dello Stato o del mercato e con altre associazioni per costituire ciò che Dewey definiva dei «pubblici», e che Park avrebbe a sua volta identificato nei termini di quelli che sono oggi definiti «anti-pubblici» (*counterpublics*). È interessante seguirvi i percorsi che compiono oggetti e discorsi, conflitti o problemi, entro concatenazioni di attività di testimonianza, di ricerca, di misurazione, di sperimentazione, di deliberazione o di negoziazione. Le associazioni diventano così attori chiave nella costruzione dei problemi pubblici.

Allo stesso tempo, la ricerca, poiché analizza rimanendo ancorata a dati acquisiti sul campo, consente di disfarsi di una certa forma di politica angelica. La ricerca empirica sul campo fa apparire, a seconda dei contesti, le associazioni come soggetti produttori di consenso piuttosto che vettori di disputa, come luoghi di integrazione piuttosto che fabbriche di esclusione, come organi di partecipazione piuttosto che agenzie di certificazione, come forme di rappresentanza piuttosto che di sottrazione del potere, come arene di scambio di argomenti piuttosto che di indottrinamento ideologico, come società aperte al pubblico piuttosto che ripiegate al loro interno. La ricerca empirica dimostra il modo in cui coabitano, in maniera assolutamente ambivalente, logiche di esperienza e d'azione di grande diversità, non riducibili all'equazione dell'associazione civica, né all'equidistanza fra Stato e mercato. Rivela, proprio nel cuore delle spirali civiche, alcuni circoli viziosi, dei coinvolgimenti esclusivi (politici, religiosi, etnici) o delle

[5] «Unità di pertinenza pragmatica» rinvia al concetto di *relevance* di Schutz, 1970; «definizione e gestione di situazioni problematiche» rinvia al teorema di Thomas e alla filosofia pragmatista, in particolare Dewey, 1927, tr. it. 1971.

mire particolaristiche (localistiche, corporative, comunitarie), laddove la qualificazione di questi elementi è l'oggetto stesso di dispute e controversie. La ricerca sul campo mostra, infine, a che punto la focalizzazione sulle sole associazioni crei un errore di prospettiva: per comprendere il ruolo delle associazioni è necessario semmai partire dai processi di risoluzione dei problemi pubblici, sia in occasione di mobilitazioni collettive *ad hoc*, sia nei dispositivi istituzionali di azione pubblica. L'unità di pertinenza pragmatica è l'arena pubblica in cui si decide il percorso di un problema sociale, di un programma d'azione pubblica o di una mobilitazione collettiva. La descrizione monografica di *una* associazione non può insegnarci alcunché: il senso politico appare solo ricostruendo le arene pubbliche nella loro totalità.

2.3 La scelta di una polis associativa

Giunti a questo punto, può essere riproposta la questione normativa. Che tipo di politica si desidera? Come «fare associazione»? Come «fare società»? Come formare dei «pubblici»? L'apologia della «democrazia associativa» può rinviare a opzioni politiche di estrema diversità. Ci limitiamo qui a due esempi.

La *polis* associativa può prendere la forma del «privato sociale»: tale è, ad esempio, nella versione cattolica più sofisticata, quella di Donati in Italia, ma anche in forme che rimandano alla corrente delle *faith-based communities* negli Stati Uniti, con i loro seminari di studio della Bibbia, le *Sunday schools*, i *self help groups* e le unità di mutua assistenza. L'azione filantropica e caritativa, su iniziativa di associazioni e di fondazioni religiose, sembra essere diventata la parola d'ordine per sostenere i più deboli e i più svantaggiati. L'elogio della società civile diviene un paravento per smantellare ciò che resta del *welfare state*, del diritto sociale, del diritto del lavoro e per generalizzare una politica neoliberista. L'enorme mercato dei beni e dei servizi sociali viene così recuperato da associazioni di diritto privato, monopolizzate da congregazioni religiose, mediante il trasferimento delle sovvenzioni pubbliche in questo senso. Pian piano il progetto del terzo settore cessa così di far parte dello spazio-tempo civico della solidarietà repubblicana, in cui i cittadini hanno dei diritti e cercano di farli valere, e in cui i legami di mutua assistenza e di associazione sono vettori dell'arena pubblica. La *res publica* è assorbita dal design istituzionale, per metà familista e per metà comunitarista, del «privato sociale».

La *polis* associativa può prendere anche forme più drammatiche, che

mostrano a che punto l'uso poco meditato della nozione di «capitale sociale», adottato universalmente senza ripensamenti, sia assurdo, se non addirittura pericoloso. Studi condotti in Brasile, meno ottimisti rispetto ai tentativi di Singer di federare un'economia solidale o a quelli di Avritzer di identificare i lineamenti di una democrazia partecipativa, mostrano ad esempio che le periferie di Sao Paulo o le *favelas* di Rio sono i luoghi in cui si concentra il massimo di capitale sociale, cioè la più forte densità di legami di socievolezza, di imprese solidali e di organizzazioni comunitarie. Ma gli indicatori di «capitale sociale» non ci dicono nulla sul tipo di ambiente della vita associativa, sugli obiettivi e le risorse dei loro attori, sulle forme di solidarietà e di potere, sulle modalità di appropriazione del territorio e di controllo della popolazione. È un mondo in cui prosperano l'arbitrio della polizia e il clientelismo politico, dove il narcotraffico è la fonte di reddito più sicura, in cui l'economia è fatta di piccoli lavori e di attività illegali, in cui il campo delle alternative di sopravvivenza si gioca tra le chiese evangeliche e le reti mafiose.

Bisogna dunque smettere di prendere alla lettera le retoriche dell'associazionismo, nelle versioni della società civile, del capitale sociale o dell'economia solidale, e bisogna smettere di restare affascinati dal luccichio equivoco delle nozioni di «locale» e di «prossimo» (*proche*). Queste letterature sono eccezionalmente prolifiche. Sono il prodotto di militanti, di promotori di organizzazioni non governative o di rappresentanti di organizzazioni intergovernative, nonché di ricercatori. Le favole politiche che mettono in scena sono elementi di «cultura pubblica», nel senso che Gusfield ha attribuito a questo termine (1980): non semplici *gadget* di moda, né metamorfosi di un'ideologia neoliberista, ma *finzioni operative*, che fissano orizzonti di riferimento di esperienza civica e politica. In nessun caso, quindi, devono essere assunte come strumenti di descrizione e di analisi. Si confonderebbe, così, l'istituzione di un ideale democratico – che alimenta proiezioni e giustificazioni pubbliche, che dà forma a un'iconografia di ciò che «deve essere» la città politica e che crea ambienti simbolici nei quali si allineano gli attori – con le azioni effettive e concrete degli attori e con le conseguenze pratiche cui esse danno vita. Di fatto, le dinamiche associative nelle arene pubbliche seguono percorsi assai differenti da quelli articolati virtualmente nelle retoriche dell'associazionismo.

3. Contesti ambigui, ibridi o compositi

In Francia si possono rintracciare due approcci maggiori che cercano di problematizzare la questione dell'impegno pubblico nelle associazioni. Alcuni studiosi di scienza politica, tra cui Offerlé (1994) e Neveu (2001), fanno riferimento a quella che potremmo chiamare «sociostoria della politica» e sono gli eredi più o meno dogmatici di Bourdieu. Essi continuano a ragionare in termini di impresa collettiva e a orientarsi su una rappresentazione del mercato sociale o politico. Privilegiano un'«economia delle pratiche» ma, allo stesso tempo, sono prigionieri di un'analisi in termini di gruppi d'interesse o di imprese morali, che agiscono sui mercati dei beni materiali e simbolici o sul terreno dei rapporti di forza, mobilitando risorse e negoziando alleanze in funzione dei loro obiettivi. In estrema sintesi, potremmo dire che gli autori di questo approccio sviluppano un utilitarismo sociologizzato e storicizzato, in cui l'arena pubblica è ridotta a un «campo» o a un mercato e in cui l'agente sociale è, allo stesso tempo, imbrigliato dal suo stesso percorso entro uno spazio strutturale di posizioni sociali e limitato ad esercitare esclusivamente le proprie competenze di calcolo in termini di profitti e di investimenti. Un secondo approccio, più sofisticato, è proposto dal gruppo di Ion. Questo approccio mostra l'avvento di una militanza irregolare, fluida e volatile, di individui che si impegnano e disimpegnano a seconda delle circostanze, si impegnano in misura limitata quanto a durata, restano spesso legati a problematiche del quotidiano e del territorio, e si mostrano preoccupati di assicurare ai loro interventi risultati tangibili. Anche se restano alcune «nicchie identitarie» (Ion, 197, p. 91), legate alle grandi federazioni o alle grandi organizzazioni, si assiste all'emergere di nuove forme di individuazione dei cittadini attivi e a nuove modalità di impegno all'interno di relazioni cooperative con altre persone (Ion, Peroni, 1997), nel perseguimento di beni pubblici, riferendosi ai collettivi solo con un certo distacco. La disaffezione dagli apparati istituzionali, la reticenza nei confronti delle forme centralizzate, gerarchizzate e burocratizzate di regolazione e di controllo politico, e il coinvolgimento in organizzazioni orizzontali e reticolari, senza vincoli di appartenenza o di convincimento, accompagnano un movimento molteplice di «personalizzazione», di «tecnicizzazione» e di «consumerizzazione» dell'impegno pubblico. Ion mette alla prova, pur senza farvi riferimento esplicito, certe ipotesi sulla «liquidificazione» post-moderna o sulla «frammentazione» delle comunità (Wuthnow, 1998), ma lo fa appog-

giandosi a un insieme di ricerche empiriche spesso di livello eccellente. Altre vie sono immaginabili per comprendere il funzionamento interno delle associazioni e il loro inserimento in arene pubbliche e, su una scala micro, per analizzare i contesti ibridi di esperienza e d'azione che le caratterizzano. Oggi l'obiettivo è superare la retorica dell'interesse e la retorica dell'individualismo o, in ogni caso, di riconsiderarle. L'una e l'altra tendono ad appiattire su un unico asse la complessità dei regimi di coinvolgimento (*engagement*)[6], con le loro forme di composizione, di tensione, di arbitraggio e di compromesso, con le loro architetture di attività, di legami e di progetti e con i loro dilemmi di diritto, di obbligazione e di responsabilità. Bisogna ridare peso ai ragionamenti in termini di mobilitazione delle risorse e rendere meno unilaterali i ragionamenti in termini di progresso dell'individualismo. Alcune ricerche hanno cominciato a prendere questa direzione, sia problematizzando la grammatica del *self-interest* e mostrandone i limiti e i legami con altre grammatiche, a seconda delle situazioni di espressione (Mansbridge, a cura di, 1990), sia scoprendo, mediante grandi *survey* con interviste in profondità, l'ambivalenza dei resoconti degli attori e dei loro «vocabolari della compassione» (Wuthnow, 1991b). Si può tentare di farlo partendo dall'architettura dei regimi di coinvolgimento, di coordinamento e di giustificazione che si incontrano nelle attività dei soci delle associazioni. Il lavoro di dipanatura delle logiche di razionalità e di legittimità che governano azioni e interazioni può ispirarsi al modello delle *cités* di Luc Boltanski e di Laurent Thévenot, la *cité* dell'ispirazione, del mercato, industriale, dell'opinione, domestica, civica[7]. Le associazioni appaiono così come «organizzazioni composite» (Thevénot, 2006), ordinate attorno a formule di coordinamento tra persone e cose, in base a compromessi attorno a convenzioni comuni[8]. Il raffronto con una situazione problematica richiede la messa in opera di procedure di transazione attraverso le quali gli attori compongono le loro controversie, risolvono i loro litigi e le loro dispute, trovano forme idonee di organizzazione delle loro esperienze e delle loro attività. Sono perciò sia panoplie di argomenti che modalità pratiche di impegnarsi nelle situazioni e di configurarle attraverso progetti densi di senso, di selezionarvi finalità e obiettivi e di destinar-

[6] Facciamo riferimento qui, in maniera eccessivamente rapida, al concetto di Thévenot, 2005 (di prossima traduzione italiana).
[7] Boltanski, Thévenot, 1991. Si veda anche Boltanski, Vitale, 2006.
[8] Per una introduzione in italiano, si veda Borghi, Vitale, 2006.

vi strumenti d'azione, nonché di coordinarsi con i propri pari all'interno dei progetti stessi, attraverso dinamiche di cooperazione e di competizione. Inoltre, a monte di questa dinamica pubblica di giustificazione, di denuncia e di rivendicazione, si può riconoscere anche una serie di modalità di esperienze e di azione, che possiamo chiamare «*regimi di prossimità*» (*proche*), dove prevalgono i legami di familiarità con le cose e con le persone[9].

Ciò che è specifico delle associazioni è che oggi esse costituiscono dei «contesti ambigui» (Eliasoph, 2006), nei quali la specificazione delle identità e delle responsabilità, delle alleanze e dei conflitti, dei progetti da realizzare e dei percorsi da seguire è fonte di «perplessità», come diceva Jane Addams, per gli attori come per gli osservatori. Secondo la «modellizzazione» del mercato filantropico, gli «imprenditori» associativi sanno subito riconoscere gli incentivi selettivi e calcolare gli investimenti redditizi. Secondo la «modellizzazione» della vita amministrativa, i «funzionari» associativi obbediscono a regole universali senza reagire a stati d'animo, e adottano ad esempio i canoni di equità e di giustizia sociale stabiliti dallo Stato. Secondo la «modellizzazione» dello spazio pubblico, i «cittadini» impegnati nelle associazioni sanno identificare il bene pubblico al termine delle loro inchieste e delle loro deliberazioni e per mettersi virtuosamente al suo servizio. Eppure, guardando alle associazioni, abbiamo spesso a che fare con situazioni decisamente più problematiche, in cui non sempre gli attori sanno chiaramente, in pratica, a quale regime d'azione e d'interazione devono riferirsi. S'impone un lavoro più accurato di analisi delle situazioni, che ne dipani le differenti dimensioni. L'indagine sul campo rivela così come nelle associazioni si compongano logiche differenti:

- una logica dell'*impresa commerciale*: si tratta di realizzare profitti su un mercato e vendere al miglior prezzo, di accrescere al massimo l'accumulazione di capitali, di ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane, di obbedire ad una razionalità strumentale e utilitaria, e di tenere conto delle insoddisfazioni e dei desiderata dei clienti. L'associazione sarà sottomessa a imperativi di produttività e di redditività;
- una logica dell'*organizzazione industriale*: si tratta di ragionare in termini di *performance*, di stabilire metodi di misura e di controllo, di standardizzare prodotti, di stabilire ambienti, ridurre incertezze, effettuare investimenti tecnici a lungo termine, e di programmare

[9] Si veda Thévenot, 2005. Si veda anche Breviglieri, 2006.

nuovi prodotti e nuove modalità di organizzare il lavoro. L'associazione sarà regolata da principi di efficacia e di prevedibilità;

- una logica del *servizio pubblico*: si tratta di applicare regolamentazioni di gestione pubblica, di perseguire obiettivi di interesse generale, di rispettare circuiti gerarchici di decisione e una divisione funzionale del lavoro, e di allinearsi all'insieme di obiettivi e ai metodi di lavoro imposti dai poteri pubblici. L'associazione si conformerà ai canoni dell'amministrazione pubblica per produrre e distribuire servizi;
- una logica della *rappresentanza democratica*: si tratta di fondare la legittimità all'interno delle associazioni sul voto e sull'obbedienza alla legge, di rispettare un principio di maggioranza, di accettare le decisioni prese dai delegati; e, all'esterno dell'associazione, di destituire i governanti in caso di abuso di potere, di rendere conto all'opinione pubblica, e di svolgere una funzione di contropotere nei confronti degli abusi dei funzionari e dei politici professionisti;
- una logica della *sovranità popolare*, talora combinata a una logica della razionalità *comunicativa*: partecipazione, deliberazione e decisione devono coinvolgere tutti i membri dell'associazione e promuovere dei processi di discussione tra individui liberi e uguali, in vista del raggiungimento di consenso e accettazione nei confronti dell'ordine pubblico. L'associazione sarà il luogo di realizzazione di una forma di democrazia locale, se non di democrazia diretta;
- una logica della *coesione sociale*: si tratta di convincere gli individui che essi hanno competenze e conoscenze utili a tutti, di infondere un senso di cittadinanza sociale in cui ciascuno ha diritti e doveri, obblighi reciproci con i propri pari, responsabilità nei confronti della collettività, e in cui, in cambio, ciascuno ha un posto nel gioco della gratitudine e della riconoscenza. L'associazione ricrea legami sociali e rinnova relazioni contro l'entropia dell'individualismo;
- una logica della *vita domestica*: si tratta di occuparsi degli affari della vita quotidiana, di appoggiarsi su relazioni di fiducia tra privati, che condividono la stessa storia e lo stesso territorio; di mobilitare competenze radicate nell'esperienza di ciò che è loro familiare, di sviluppare la generosità tra vicini o tra amici, di fondare l'autorità sulla frequentazione duratura, e di privilegiare il piacere della condivisione e della convivialità. L'associazione sarà un prolungamento dell'*oikos*, il luogo caloroso di casa propria e dell'inti-

mità, che può dar luogo a un ripiegamento comunitarista, agli antipodi dell'apertura al «pubblico»;

- una logica della *pienezza individuale*: si tratta di trovare modi di realizzazione di sé, sotto forma di felicità personale, di riuscita economica, di ricerca terapeutica o di autenticità espressiva; di privilegiare la pienezza di sé come bene supremo, di coltivare il proprio «piccolo giardino», di cercare la propria strada, di amare i propri cari e avere cura del proprio ambiente; di dare, ricevere e ricambiare allo scopo di aprirsi e di essere felici. Per gli uni l'associazione sarà l'orizzonte dell'autonomia individuale, per gli altri quello del narcisismo espressivo.

Come abbiamo visto, perciò, la vita associativa non è affatto semplice. Questi differenti *regimi di coinvolgimento* (*engagement*) vanno di pari passo con forme di prossimità e di distacco, con modalità di individuazione e di cooperazione, con dinamiche di razionalizzazione e di legittimazione. La preoccupazione di mostrare il loro intrecciarsi in contesti ambigui chiama in causa la riduzione delle associazioni a imprese o a burocrazie, rivela il loro carattere di organizzazioni composite e pone l'accento sulla loro partecipazione a «forum ibridi». In uno studio di caso su un'associazione di quartiere (Cefaï, 2006), avevamo indicato che il tipo di *relazioni col pubblico* che vi si incontra non è solo quello di un servizio sociale o di un servizio alla clientela. La relazione di fiducia e di simpatia, talvolta di rancore e di rimprovero, che esiste tra funzionari e abitanti del quartiere non ha l'impersonalità di una relazione economica o burocratica: è una relazione propria tra vicini e si mette in opera attraverso prove condivise (Breviglieri, 2005). Allo stesso modo il tipo di *socievolezza tra volontari* è prima di tutto quello di un contesto di conoscenza reciproca, di stima e di amicizia, secondo le affinità, che si estende ben al di là del solo contesto dell'associazione. La socievolezza tra volontari e dipendenti delle associazioni non può essere considerata in termini di mobilitazione economica di risorse, di combinazione ottimale di competenze o di coordinamento industriale di attività. Anche se consideriamo il tipo di *coinvolgimento dei soci attivi*, esso non ha come ragione dichiarata la ricerca strategica di un profitto economico, politico o simbolico. Non è il gusto del denaro, del potere o del prestigio a motivare i membri di questa associazione. I motivi ricorrenti sono il loro senso della responsabilità e della solidarietà, il loro rifiuto dell'ingiustizia sociale, la loro cura del bene pubblico, la loro indignazione contro l'incuria pubblica, il loro desiderio di partecipare agli affari pubblici, il loro attaccamento alla vita del

quartiere, ecc. E, nella presentazione delle loro azioni e nelle giustificazioni che ne danno, si ritrovano le forme di tensione fra radicamento locale nel vicinato e apertura a uno spazio civico e politico, fra inserimento concreto in una rete di conoscenze interpersonali e partecipazione astratta sul registro del diritto e della cittadinanza. Tutti questi elementi possono essere osservati, descritti e analizzati nelle diverse situazioni. È proprio la loro valutazione politica a richiedere che venga condotta della ricerca sul campo.

A nostro parere manca un progetto collettivo di etnografia pragmatica, induttiva e comparata, che metta assieme una «giurisprudenza di casi», che non si accontenti di raccogliere «discorsi» o «rappresentazioni», ma che osservi e descriva attività pratiche *in situ*, e che pazientemente faccia emergere un sapere circostanziato sulle associazioni. Solo a queste condizioni si potrà disporre di tipologie meno arbitrarie e meno imperniate sui dispositivi giuridico-amministrativi, si cesserà di costruire delle finzioni statistiche sul terzo settore o sulle *non-profit organizations*, e si smetterà di piangere sull'evaporazione del capitale sociale o sul disinteresse verso la cosa pubblica, per comprendere concretamente come si stiano affermando nuove arene pubbliche. Si tratta di catalogare dei siti di sperimentazione[10], di studiarli senza condiscendenza e di individuarne le particolarità e le generalità, tenendo insieme le esigenze di un sapere empirico e di un'attenzione normativa con uno spirito pragmatista, senza cedere alle utopie troppo facili della democrazia associativa, partecipativa o deliberativa.

Riferimenti bibliografici

Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.

Boltanski L., Vitale T., 2006, *Una sociologia politica e morale delle contraddizioni*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 91-116.

Borghi V., Vitale T., 2006, *L'economia delle convenzioni: un programma di ricerca istituzionalista*, in Borghi, Vitale (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, numero monografico di «Sociologia del Lavoro», n. 102, Franco Angeli, Milano.

Breviglieri M., 2005, *L'autonomia individuale tra sollecitudine e contratto. Per un'inclusione sociale che non umilia la persona*, «Animazione sociale», a. 35, 4, 192, pp. 10-17.

[10] Come avevano fatto a suo tempo de Leonardis, Mauri, Rotelli, 1994.

Breviglieri M., 2006, *Il gesto usuale come limite all'agire convenzionale e come fonte di arricchimento per le organizzazioni collettive*, in Borghi, Vitale (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, numero monografico di «Sociologia del Lavoro», n. 102, Franco Angeli, Milano.

Castel R., 2004, *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.

Chanial P., 2001, *Justice, don et association. La délicate essence de la démocratie*, La Découverte, Parigi.

Cefaï D., 2002, *Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste*, in D. Cefaï, J. Joseph (a cura di), *L'Héritage du pragmatismo. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, Éditions de l'Aube, pp. 51-82.

Cefaï D., Pasquier D. (a cura di), 2003, *Les sens du public. Publics médiatiques, publics politiques*, Puf, Parigi.

Cefaï D., 2006, *Il quartiere come contesto, risorsa, posta in gioco e prodotto dell'azione collettiva*, in T. Vitale (a cura di), *Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano.

Cohen J., Rogers J., 1995, *Associations and Democracy*, in E.O. Wright (a cura di), *Associations and Democracy*, Verso, Londra, New York.

Dewey J., 1927, *The Public and its Problems*, Henry Holt, New York, tr. it. 1971, *Comunità e potere*, La Nuova Italia, Firenze.

Eliasoph N., 2006, *Lo sforzo nella creazione di comunità, natura ed intimità: astrazioni sul sapere locale*, in Vitale T. (a cura di), *Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano.

Gusfield J., 1980, *The Culture of Public Problems*, University of Chicago Press, Chicago.

Hirst P., 1994, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge.

Ion J., 1997, *La fin des militants*, Les Editions de l'Atelier, Parigi.

Ion J., 2001, *Affranchissements et engagements personnels*, in *L'Engagement au pluriel*, Presses de l'Université de Saint-Étienne, Saint-Étienne.

Laville J.-L., Caillé A., Chanial P., Dacheux E., Eme B., Latouche S., 2001, *Association, démocratie et société civile*, La Découverte, Mauss et Crida, Parigi.

de Leonardis O., Mauri D., Rotelli F., 1994, *L'impresa sociale*, Anabasi, Milano.

Lichterman P., 2004, *Elusive Togetherness: Religious Groups and Civic Engagement in America*, Princeton University Press, Princeton.

Mansbridge J. (a cura di), 1990, *Beyond Self-Interest*, University of Chicago Press, Chicago.

Neveu E., 2001, *I movimenti sociali*, Il Mulino, Bologna.

Offerlé M., 1994, *Sociologie des goupes d'intérêt*, Montchrestien, Parigi.

Putnam R., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.

Putnam R., Feldstein R. e Cohen D., 2003, *Better Together: Restoring the American Community*, Simon & Schuster, New York.

Schutz A., 1970, *Reflections on the Problem of Relevance*, R. Zaner (a cura di), Yale University Press, New Haven, Londra.

Skocpol T., Fiorina M.P. (a cura di), 1999, *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington, Russell Sage Foundation, New York.

Skocpol T., 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma, Norman.

Thévenot L., 2005, *L'Action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte, Parigi, (di prossima traduzione italiana per L'ancora del Mediterraneo, Napoli).

Thévenot L., 2006, *Organizzazione e potere. Pluralità critica dei regimi di coinvolgimento*, in Borghi, Vitale (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, numero monografico di «Sociologia del Lavoro», n. 102, Franco Angeli, Milano.

Wuthnow R., 1991a, *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princ eton.

Wuthnow R., 1991b, *Acts of Compassion: Caring for Others and Helping Ourselves*, Princeton University Press, Princeton.

Wuthnow R., 1998, *Loose Connections: Joining Together in America's Fragmented Communities*, Harvard University Press, Cambridge.

Traduzione dal francese a cura di Carlo Gnetti

Disorganizzare il pubblico?

John Clarke

Nonostante la loro centralità nella modernità occidentale, le idee e le istituzioni del pubblico sono state messe in discussione da recenti trasformazioni sociali, politiche ed economiche. Sebbene il neoliberismo sia in genere considerato come la forza centrale che guida processi quali le privatizzazioni, la deregolamentazione e la ritirata dello Stato, questo articolo sostiene che le tendenze e i processi di transizione presenti nella dimensione pubblica sono eterogenei. Esso esplora questa eterogeneità attraverso l'esame di quattro aspetti della disorganizzazione del pubblico: organizzativo, occupazionale, sociale e spaziale. L'articolo si conclude riflettendo su tre diversi approcci alla questione dell'eterogeneità: una distinzione tra cambiamenti effettivi e di superficie; una lettura della disorganizzazione come strategia politica; una visione congiunturale dell'eterogeneità come risultato dell'azione di molteplici forze, tendenze e progetti.

Le idee e le istituzioni del pubblico hanno ricoperto un ruolo centrale in quello che Charles Taylor ha definito il «moderno immaginario sociale» dell'Occidente (2004). In questo articolo esploro alcune tendenze contemporanee in atto nelle, e sulle, idee e istituzioni del pubblico. Nel farlo, svilupperò tre argomenti correlati. Primo, resta importante prestare attenzione alle formazioni nazionali del pubblico, e ai loro cambiamenti, anche quando si riconoscano le loro connessioni transnazionali. Secondo, anche in questi tempi neoliberisti, nel riallineamento del pubblico sono presenti tendenze divergenti. Terzo, molte di queste tendenze sono collegate tra loro dalla loro capacità di disorganizzare, piuttosto che di distruggere o di abolire, il pubblico. Enucleerò quattro aspetti del pubblico che sono i luoghi di quattro varietà di «disorganizzazione», centrali nelle attuali trasformazioni della dimensione pubblica:

1. Il management «disperso» dei servizi pubblici (la disorganizzazione *istituzionale* della sfera pubblica);

2. la riforma del lavoro nei servizi pubblici (la disorganizzazione *occupazionale* della sfera pubblica);
3. la proliferazione delle cittadinanze (la disorganizzazione *sociale* della sfera pubblica);
4. la «ridefinizione territoriale» del governo del pubblico (la disorganizzazione *spaziale* della sfera pubblica).

Questo elenco deriva largamente dall'esperienza del Regno Unito. Esso riflette idee specifiche sul pubblico e sugli agglomerati istituzionali in cui esse si sono concretizzate. Per esempio, il Regno Unito ha sviluppato una concezione «nazionale» della cittadinanza sociale che si è espressa nelle concezioni del pubblico come identità collettiva e nella concettualizzazione dei cittadini come «membri» del pubblico. I servizi pubblici erano, almeno in principio, servizi per tutti i membri del pubblico. Essi erano forniti, in modo predominante, da organizzazioni che formavano il «settore pubblico», distinto dal «settore privato» delle organizzazioni *for-profit* (in modo occasionale può essere riconosciuto un «terzo settore» di associazioni di volontariato). Nel Regno Unito, poi, vi erano alcune omologie tra il pubblico come identità collettiva, i pubblici servizi e il settore pubblico. Una così precisa corrispondenza tra i significati di pubblico non si è mai verificata altrove. In particolare, i sevizi pubblici non hanno necessariamente coinciso con il settore pubblico. Naturalmente neanche il Regno Unito è stato del tutto unico. Il posto del pubblico nel moderno immaginario sociale occidentale è stato costruito, in parte, sulla possibilità di vedere somiglianze tra le idee di pubblico e le forme della loro istituzionalizzazione in politiche, processi e pratiche. Così le concezioni del pubblico hanno in qualche modo una valenza globale (anche se in modi differenziati) e quelle concezioni sono state istituzionalizzate in una varietà di forme differenziate.

Sia le concezioni che le loro attuazioni istituzionali sembrano essere particolarmente a rischio in questo periodo (Marquand, 2004). Ma vi sono tentazioni effettive di trattare specifici casi nazionali come se questi incarnassero tendenze generali o universali. Il caso britannico è particolarmente insidioso al riguardo, dato che le strutture del linguaggio dei *network* transnazionali, sia politici sia accademici, tendono a trasformare gli esempi britannici, degli Usa o di altra provenienza anglofona, in narrazioni normative. Tali narrazioni possono fornire ispirazione o produrre depressione. Esse possono celebrare la caduta di istituzioni pubbliche sclerotiche e inerti, o possono lamentare la liberazione di forze del capitale e del mercato dalle precedenti colloca-

zioni. Sia in un caso che nell'altro, per limitare tali modi anglocentrici di raccontare i fatti, ci vorrebbe più attenzione alla specificità delle formazioni nazionali e ai (molteplici) conflitti per la loro trasformazione.

1. Tendenze e transizioni: la destabilizzazione della sfera pubblica

L'attuale fase è spesso rappresentata come quella della «ritirata» globale della dimensione pubblica sotto la spinta di forze politiche ed economiche impegnate ad espandere lo spazio del mercato e il potere del capitale. Recentemente, e in maniera predominante, questo è stato teorizzato come espansione del neoliberismo (vedi, ad esempio, Harvey, 2005 e il dibattito in Clarke, 2004a). Harvey offre una spiegazione tipica della potenza – o della virulenza – del neoliberismo.

«Dappertutto, dagli anni '70, vi è stata una netta svolta verso il neoliberismo nelle pratiche e nelle concezioni politico-economiche. Deregolamentazione, privatizzazioni e ritirata dello Stato da molte aree dell'offerta sociale sono state assolutamente comuni. Pressoché tutti gli Stati, da quelli nuovi di zecca seguiti al collasso dell'Unione Sovietica, alle socialdemocrazie vecchio stile e ai *welfare states* come quello della Nuova Zelanda o la Svezia, hanno adottato, talvolta volontariamente e in altri casi rispondendo a pressioni coercitive, qualche versione della teoria neoliberista e adattato di conseguenza almeno alcune politiche e pratiche» (Harvey, 2005, p. 3).

Vorrei proporre tre riserve a questo quadro della diffusione del neoliberismo e delle sue implicazioni distruttive per la sfera pubblica. In primo luogo, dobbiamo prestare attenzione alle diverse condizioni e conseguenze del neoliberismo. Esso ha certamente costituito una potente forza transnazionale, modellando politiche e istituzioni politiche, economiche e sociali, influenzando modi di impostare il governo della vita sociale e riorganizzando forme di potere. Ma io ho argomentato, in altro luogo, che il neoliberismo non è universale (sebbene esso abbia ambizioni universalistiche). E che esso non avanza da solo. Esso è costretto ad alleanze e articolazioni con altre impostazioni politiche e culturali negli specifici ambiti regionali e nazionali. Io penso che questo implichi il pensare «in modo congiunturale» a come il neoliberismo «coabiti» con altri progetti in specifici tempi e luoghi. Esso non può rimanere «puro» – sia nelle formulazioni che nelle alleanze. Il neoliberismo, come ho dimostrato in altro luogo (2004b, cap. 5), ra-

ramente «esce da solo». Piuttosto, approdando in luoghi diversi, è stato trovato in compagnia di molti altri e, nelle varie regioni e paesi, in specifiche forme di «indigenizzazione». Ciò implica la necessità di guardare con attenzione e cautela alle complesse condizioni transnazionali di formazione della dimensione nazionale (Clarke e Fink, di prossima pubblicazione; Gupta, 1998; Sharma e Gupta, 2006).

La seconda riserva alla concezione del neoliberismo di Harvey riguarda il problema del «*trend spotting*». La maggior parte degli studi sul neoliberismo si sono concentrati sui processi di liberazione del mercato radicati nei processi di «deregolamentazione, privatizzazione e ritirata dello Stato da molte aree dell'offerta sociale» (Harvey, 2005, p. 3). Il problema è che queste non sono affatto le sole tendenze osservabili nei recenti cambiamenti politici e di governo. La deregolamentazione è stata accompagnata da una crescita sostanziale della regolamentazione, inducendo alcuni a discutere sulla nascita dello «Stato regolatore» (Baldwin e Cave, 1999; Picciotto, 2002; Power, 1997). In realtà, la crescita della regolamentazione appare essere, in parte, la conseguenza dei mutevoli «allineamenti' fra pubblico e privato: una delle risposte in merito alle modalità di esercizio delle funzioni di direzione, controllo e supervisione su un numero maggiore e diversificato di «agenzie private». Ma, nel Regno Unito, con la legislazione sul salario minimo e i requisiti del *Disability Discrimination Act*, tale regolamentazione ha anche comportato nuovi obblighi di conformità.

Le privatizzazioni sono state certamente un processo altamente visibile, in quanto imprese e servizi pubblici sono stati venduti a fornitori «di mercato». Ma vi sono anche altri processi in atto. La costruzione di «*partnership*» come relazioni-chiave supera l'emblematica «*partnership* pubblico-privato» con capitali aziendali implementata dai governi britannici. Anche le *partnership* costituiscono una nuova, e piuttosto imprevedibile, modalità di *governance* nei vuoti tra Stati e nella varietà degli attori pubblici (Glendinning, Powell e Rummery, 2002; Larner e Craig, 2005). Potremmo voler distinguere tra privatizzazioni come processo «di settore» (che trasferisce la proprietà dal pubblico alle organizzazioni private) e privatizzazioni come processo «sferico» (che trasferisce responsabilità dalle autorità pubbliche a singoli privati, spesso ipotizzati come «famiglie»). In questo secondo processo, possiamo vedere sia l'«individuazione» associata col neoliberismo (le persone come agenti attivi, imprenditoriali e calcolatori) e il familismo come sviluppo della politica sociale, in cui ci si aspetta che le persone provvedano e si prendano cura «di se stesse e delle proprie famiglie».

Vi è qui un punto di difficile intersezione tra gli approcci di economia politica tendenti al neoliberismo e gli studi ispirati a Foucalt di neo-(o avanzata) governabilità liberista (vedi, ad esempio, Brown, 2005; Larner, 2000; Petersen e al., 1999; e il dibattito in Barnett, 2005).
La visione della «ritirata dello Stato da molte aree dell'offerta pubblica» determina altre difficoltà. Di nuovo, non vi è dubbio che lo Stato si sia ritirato da alcune aree dell'offerta sociale: ma esso ha anche cambiato le condizioni, le relazioni e i risultati attesi di molti altri (soggetti, *n.d.t.)*. I programmi di «*welfare* per il lavoro», per esempio, non sono esattamente «da ritirata»: piuttosto essi comportano un riorientamento delle risorse e delle energie dello Stato finalizzate a rendere le persone «adatte al lavoro» secondo criteri confacenti ad un mercato del lavoro «flessibile» (vedi, per esempio, Hartmann, 2005; Goode e Maskovshy, 2001). Infine, potremmo anche voler considerare lo sviluppo dall'azione statuale nell'ambito delle strategie di «governo del sociale». Mediante più estesi, e non più ridotti, poteri dello Stato, sono state stabilite e imposte nuove richieste in termini di comportamento, orientamenti e condotta dei cittadini. Alcuni di questi si sono verificati in dimensioni precedentemente concepite di *welfare* sociale. Per esempio, i programmi di *welfare* per il lavoro negli Stati Uniti sono stati saturati di requisiti morali circa il comportamento delle madri e dei loro figli, al di là delle loro relazioni col lavoro e con il mercato del lavoro (Mink, 1998). In altri tempi, il governo del sociale ha comportato la crescita dei poteri e della pratiche poliziesche. Nel Regno Unito (e in altri luoghi) un interesse crescente per la «sicurezza della comunità» ha prodotto nuovi attacchi, nuove forme di sorveglianza e di controllo e nuovi tipi di agenzie e di agenti destinati a tali questioni (Hughes e Edwards, 2002). Crawford (di prossima pubblicazione) dimostra che abbiamo la necessità di saper teorizzare l'*espansione* dello Stato in queste forme, piuttosto che la sua ritirata.
Il punto che vorrei affermare è che, attualmente, attorno alla dimensione pubblica ruotano tendenze eterogenee. Esse non sono né lineari né univoche. Né, io penso, possono essere lette come unicamente «neoliberiste». Ciò non per negare l'importanza o l'impatto del neoliberismo, ma per sottolineare che, se vogliamo comprendere gli attuali riallineamenti del pubblico, è necessario prendere seriamente in considerazione le sue coabitazioni congiunturali. Nel far ciò, giungiamo alla terza delle mie riserve sulla visione del neoliberismo di Harvey: il bisogno di concepire le trasformazioni come processi indeterminati, piuttosto che dotati di un carattere politico prescritto o prestabilito.

Trattare la ridefinizione del pubblico come fondamentalmente neoliberista oscura le complesse dinamiche che stanno alla sua base e le sue tendenze emergenti di sviluppo (vedi, tra gli altri, Larner e Craig, 2005; Newman 2005b).
Un modo di affrontare la questione dell'eterogeneità è di considerare l'impatto delle differenti tendenze sulle idee e le istituzioni del pubblico. Di seguito, ho tentato di riflettere sul pubblico in quanto istituzionalizzato in quattro dimensioni collegate. Cioè:

- come servizi pubblici;
- come lavoro pubblico;
- come una identità collettiva; e
- come un sistema territorializzato.

Si tratta di un modo per provare ad evitare concezioni eccessivamente uniformanti del pubblico. Esso fa riferimento agli argomenti di Sharma e Gupta per una «antropologia dello Stato», ed è attento sia alle diverse, e potenzialmente contraddittorie, idee o rappresentazioni dello Stato, sia ai complessi assemblaggi entro cui tali idee sono state decretate o messe in pratica (Sharma e Gupta, 2006). Quanto segue ha un carattere esplorativo e può ridimensionare le loro ambizioni.

2. Servire il pubblico

Comincio con i *servizi pubblici* perché, in Occidente, durante l'«età d'oro» degli Stati-nazione, la dimensione pubblica è stata investita in modo consistente della produzione e distribuzione di servizi al pubblico (Leibfried e Zürn, 2005). Tali servizi sono stati largamente finanziati dalla «spesa pubblica» e hanno coinvolto sistemi nazionali di offerta pubblica (ad esempio, nella scuola, nelle case, nei trasporti, nell'ordine pubblico e nell'assistenza sanitaria). L'estensione di tali servizi e le loro forme organizzative di offerta sono state significativamente diverse tra le varie nazioni. Il pubblico disponeva di più o meno chiaramente precisati diritti d'accesso e di beneficio di tali servizi: come collettività, come singoli «membri», o come specifici sottogruppi demografico/amministrativi della popolazione nazionale (giovani/anziani; malati; disoccupati; ecc.). Dalla fine del ventesimo secolo questi servizi pubblici sono stati sottoposti a processi di commercializzazione e di privatizzazione. I due processi non sono identici, poiché la commercializzazione si riferisce tanto alla creazione di «meccanismi simili a quelli di mercato» dentro e tra le organizzazioni

(talvolta definite «quasi mercato»; Bartlett, Le Grand e Roberts, 1998), quanto alla creazione di mercati per i servizi. Nonostante venticinque anni di dibattito politico centrato sul mercato (scelta, concorrenza, consumatori, ecc.), molti servizi pubblici sono rimasti «*free at the point of use*». Dal punto di vista del pubblico, il risultato somiglia meno al mercato e più alla frammentazione dell'offerta. La proliferazione di «fornitori», la frammentazione di organismi pubblici di larga scala, e le disarticolazioni tra soggetti finanziatori, fra i decisori strategici, fra i regolatori, i valutatori e i fornitori di servizi contribuiscono nel loro insieme a determinarne l'immagine di strutture di offerta disorganizzate o caotiche.

C'è una tensione crescente tra l'ideazione di un servizio (per esempio, il Servizio sanitario nazionale) e le strutture organizzative che attuano tale idea, perché ciascuna di queste strutture è invitata a concepire se stessa come «un *business*», in un modo che potrebbe essere ben descritto sulla base di una relazione *quasi concorrenziale* con altri «*business*». Questo modello è applicabile sia se le organizzazioni sono, sia se non sono, dei «*business*», nel senso formale di essere costituite come interessi privati, produttori di profitto. «L'immaginario organizzativo» della managerialità presuppone che il «*business*» sia il modello fondamentale di organizzazione, dal quale i «monopoli» del settore pubblico rappresentavano una pericolosa deviazione (Clarke e Newman, 1997). Tali organizzazioni lavorano in concorrenza, sebbene la concorrenza possa essere sui consumatori, le entrate, la reputazione o il «successo» (riflesso in classifiche di «*performance*»). Quantunque il principio organizzativo primario sia la concorrenza, essa è temperata da principi che si sovrappongono e talvolta confliggono: la collaborazione con altri «fornitori»; la *partnership* con altre «agenzie»; la dipendenza a livello centrale dalla definizione degli obiettivi e dalla valutazione minuziosa; e l'impegno con «il pubblico» nei processi di consultazione e partecipazione. Questi modi misti di governo determinano anche la possibilità di un coordinamento disordinato o disorganizzato dei servizi pubblici (Newman, 2001; 2006). Le tensioni verticali tra la centralizzazione e il decentramento si incrociano trasversalmente con le tensioni orizzontali tra la concorrenza e la collaborazione. Il pubblico (come identità collettiva) occupa posizioni molteplici e contraddittorie in questo campo di tensioni: talvolta ci si rivolge ad esso come ad un comune interesse (opinione pubblica); talvolta come ad un insieme di sottogruppi da consultare (gli anziani, i soggetti deboli, le comunità locali); e talvolta come ad una serie di consumatori individuali da sod-

disfare (verificati attraverso rapporti sulla soddisfazione dei consumatori). In breve, la *destabilizzazione organizzativa* dei servizi pubblici ha profonde implicazioni per coloro che si presume siano il pubblico e su come ci si rivolge ad essi. Tornerò su questo aspetto più avanti.

3. Fare il lavoro «pubblico»

La comparsa dell'«organizzazione come *business*» è, in quanto modello, collegata a cambiamenti sostanziali della forza lavoro impiegata nel servizio pubblico. L'elemento di mediazione qui è stato il significato crescente attribuito nel settore pubblico alla managerialità, che comportava il «diritto a gestire» e imponeva un più forte attaccamento alla missione organizzativa. Questo è stato l'elemento centrale di numerosi studi sulla managerialità nel servizio pubblico fin dal lavoro apripista di Politt (1993). E, nel contesto di organizzazioni sempre più managerializzate, il luogo di lotte sulle forme e i limiti dell'autonomia. La logica organizzativa dominante è stata la ricerca della subordinazione dell'autonomia professionale a obiettivi, valori e missioni dell'organizzazione. Ciò non significa necessariamente che le organizzazioni cerchino di erodere l'intero spazio di giudizio autonomo – in realtà, nella maggior parte, riconoscono la necessità di qualche livello di autonomia per l'efficace erogazione del servizio. In questa visione, l'autonomia è quanto è funzionalmente necessario agli obiettivi dell'organizzazione piuttosto che un qualcosa di riferito a qualche fonte esterna (standard professionali, etica, regolamenti, ecc.). Tali fonti esterne sembrano «limitate» ad interessi professionali che producono «rigidità» nel mondo, razionalmente gestito, dell'organizzazione. Questo è il *focus* delle lotte per «*aziendalizzare*» *le culture professionali*: integrarle nell'organizzazione.

Una seconda tendenza, di ridefinizione del lavoro nei servizi pubblici, è stata la dinamica di de-professionalizzazione e di ri-professionalizzazione: riallineare le qualifiche con chi è certificato per lo svolgimento di specifici compiti e ruoli. Questi non sono stati semplicemente processi di indebolimento occupazionale o professionale, anche se molti servizi hanno costruito nuovi gruppi occupazionali di «assistenti» (dagli operatori di ordine pubblico per la sicurezza delle comunità, agli aiuti di classe nelle scuole). Ci sono stati anche processi di crescita delle specializzazioni professionali. L'attività di infermiera si è sempre più professionalizzata, entrando in campi precedente-

mente identificati come «medici» (la sfera decisionale clinica dei dottori). Al tempo stesso, in molte professioni la «scala della carriera» si è accresciuta, in base all'aspettativa che i professionisti *senior* assumeranno ruoli di management aziendale.

Contemporaneamente, molti lavori sono stati estromessi dalle organizzazioni pubbliche. Forme di privatizzazione, contratti esterni, e la «trasformazione in *trust*», hanno trasferito le organizzazioni, i processi lavorativi e le occupazioni dallo Stato al settore privato e a quello del volontariato. A causa di tali trasferimenti, le condizioni di lavoro, i processi lavorativi e il contenuto dei lavori sono cambiati – in genere verso lavori più a buon mercato e più flessibili, esemplificati in «lavori di cura», che si sono andati sviluppando di pari passo con l'espansione del settore privato e del volontariato, nell'attività di assistenza sociale e sanitaria (sia a domicilio che residenziale). Il lavoro di cura esemplifica inoltre alcune delle tendenze emergenti del mercato del lavoro più ampio – verso l'informalizzazione, la femminilizzazione del settore, e una crescente presenza di lavoratori migranti (Mayer, 2000; Yeates, 2004). In questi processi, i confini settoriali sono diventati indistinti. Questi possono essere servizi pubblici, ma sono raramente erogati da organizzazioni del settore pubblico o da impiegati pubblici, anche se possono essere acquistati attraverso fondi pubblici. Essi spesso comprendono una combinazione paradossale di flessibilità (di contratto e di discrezione dei manager) e nuove rigidità, per esempio, nella specificazione di cosa significhi in pratica il lavoro di cura, spesso collocando l'opera personale ed emozionale del lavoro di cura «al di là del contratto» (Stone, 2004).

Queste tendenze si intersecano con i processi di reclutamento di nuove risorse lavorative nel *business* del *welfare*. In particolare, la crescita del settore del volontariato ha significato un bisogno continuativo di scoprire – e gestire – nuovi volontari. Il settore del volontariato è al centro di molti processi contraddittori. Lo spostamento verso una «cultura del contratto» ha fornito carburante alla crescita organizzativa (per organizzazioni privilegiate) nel momento stesso in cui restringeva o inibiva i ruoli di «sostegno» e di «innovazione» che in precedenza erano stati centrali per una gran parte del settore. La spinta ad «assimilarsi al *business*», o di apparire un'«organizzazione ben gestita», possono contrastare la specifica etica dei volontari, che possono risentirsi dei tentativi di costituire forme di autorità manageriale e di disciplina del lavoro (Newman e Mooney, 2004).

A questo punto, cominciamo anche a vedere la confusione della cate-

goria del «lavoro» in sé: il lavoro nel *welfare* e il lavoro di cura sono soggetti a processi differenti – assumendo forme di lavoro di mercato o non di mercato, regolate da tipi diversi di disciplina. La crescita del settore dei servizi, per esempio, comprende lavori di cura di diversi tipi e comporta la commercializzazione del lavoro di cura (che diventa attività retribuita). Ma il trasferimento verso il lavoro volontario, familiare o personale marca una tendenza verso la decommercializzazione del lavoro di *welfare*/di cura in quanto questo è fornito indipendentemente dallo scambio economico. La crescita dell'offerta di volontariato e il trasferimento delle responsabilità di cura al privato non entra a far parte di ciò che i governi considerano «Lavoro», anche se queste dimensioni potrebbero essere vitali nella considerazione economica dell'incremento di efficacia del sistema pubblico di *governance* (Lister, 2002).

La nuova *governance* dei servizi pubblici, a questo punto, determina importanti, anche se contraddittori, cambiamenti del significato di «lavoro» nei nuovi assetti e relazioni occupazionali organizzativi e sociali. Questi comportano lo spostamento del lavoro di coordinamento dei servizi pubblici al confine tra sfera pubblica e sfera privata, in sistemi di offerta sempre più dispersi. Newman tratteggia questa dinamica (con caratteristiche di genere) in relazione ai servizi di cura che: «[…] non sono più semplicemente erogati dallo Stato: i ruoli di valutazione e di controllo possono essere mantenuti, ma adesso l'effettiva erogazione del servizio si attua attraverso un assortimento di organizzazioni e gruppi così complessi che i confini tra l'erogazione da parte del pubblico e del privato sono quasi impossibili da definire. Questa frammentazione significa che il lavoro di cura deve essere composto, diretto e coordinato da coloro che hanno bisogno di cure o da coloro che li assistono […]. Generalmente, il lavoro di coordinamento è svolto da donne che lavorano in reti a composizione femminile che attraversano il confine fra lavori prestati nel pubblico e lavori di cura retribuiti o non retribuiti. Dal momento in cui lo Stato si ritira nel nuovo ruolo di direzione di guida, di regolazione e di erogazione (condizionale e spesso finanziata a breve termine), mentre il mercato individua e sceglie dove potrebbe essere più remunerativo riempire gli spazi lasciati vuoti dalla ritirata dello Stato, emergono nuovi bisogni di coordinamento. Ciò si verifica nelle famiglie, nelle coabitazioni, nelle comunità e nelle reti amicali che organizzano cure e *welfare* […]. Donne impegnate in lavori retribuiti possono aver lasciato alcune delle loro responsabilità dirette di cura. Ancora il lavoro di organizzare reti di

cura patchwork, e di riempire i vuoti quando queste falliscono, rimane un lavoro di genere a causa del persistere di diseguaglianze fra i generi nella distribuzione del lavoro familiare e di cura domestica» (2005a, p. 90). Questo lavoro di coordinamento, largamente invisibile, argomenta Newman, è ancora un'altra forma di «lavoro emozionale» (2005a, p. 91; vedi anche Larner e Craig, 2005). È anche una conseguenza delle trasformazioni organizzative ed occupazionali dei servizi pubblici, il cui effetto è un campo disorganizzato di «offerta», caratterizzato da frammentazione, dispersioni e imprevedibilità.

4. La proliferazione delle cittadinanze

Il terzo aspetto della dimensione pubblica riguarda la mutazione della condizione del pubblico come entità collettiva che ha comportato la proliferazione dei tipi di cittadinanza (vedi anche Clarke, 2005). Nel Regno Unito, abbiamo osservato un'attenzione verso l'*attivazione* dei cittadini: coloro che vivevano il passaggio dall'assistenza al lavoro, consumatori protagonisti di scelte attive di pubblici servizi e soggetti attivi nel governo e nello sviluppo delle loro «comunità locali». Questo si è accompagnato in parallelo ad un interesse a creare cittadini *responsabili*: capaci di programmare e di prendersi cura di se stessi e delle proprie famiglie, di esercitare un «adeguato controllo parentale» sui figli e comportarsi in modi civili (non anti-sociali) negli spazi pubblici. Vi è un desiderio costante di trovare *cittadini partecipativi* desiderosi di essere impegnati in qualche forma di dialogo da una varietà di autorità pubbliche (e quasi pubbliche). Ci sono stati tentativi di *insegnare la cittadinanza* – sia nel curriculum nazionale per le scuole, sia nell'informazione fornita ai migranti per permettere loro di superare i «test di cittadinanza». Varietà, modi e pratiche istituzionali di cittadinanza sono proliferati di pari passo col declino della partecipazione nelle istituzioni dell'azione politica formale (misurata, ad esempio, con l'iscrizione ai partiti o la partecipazione alle elezioni). Questa proliferazione di cittadinanze è anche il luogo di pratiche di governo differenziate, rivolte ai loro specifici gruppi *target*. Così, coloro che rispettano le leggi e che lavorano con impegno sono individuati e premiati. Ad essi vengono offerte possibilità di scelta e partecipazione – infiorate con una varietà di crediti di imposta, e benedette con una «relativa autonomia» –, la libertà di scegliere ragionevolmente e responsabilmente. Altri ottengono «una mano verso l'alto, non una mano ver-

so l'esterno» per aiutarli a raggiungere la condizione di cittadini rispettosi della legge e lavoratori impegnati – sempre più prevedendo interventi «personalizzati» che hanno lo scopo di promuovere capacità e di (ri)formare il carattere. Altri ancora divengono oggetto di sorveglianza intensa, di criminalizzazione e di carcerazione per accrescere le loro qualità civiche, ridurre i comportamenti antisociali, e migliorare la sicurezza della comunità (Garland, 2001; Hughes e Edwards, 2002).
In questa ridefinzione del pubblico come identità collettiva (nazione o popolo) vi sono sia dinamiche di omologazione sia di differenziazione. Da una parte, i progetti politico-culturali devono immaginare e tentare di realizzare l'unità della nazione. Dall'altra, devono immaginare e rivolgersi alle differenze salienti presenti nella popolazione. Questa distinzione è presa da Chatterjee, che dimostra che la cittadinanza è ricompresa in questa duplice logica:
«In breve, l'idea classica di sovranità popolare si è espressa nei fatti giuridici e politici della pari cittadinanza determinata dalla composizione omogenea della nazione, mentre le attività della governabilità richiedevano classificazioni molteplici, trasversali e mutevoli della popolazione come destinataria di politiche diverse. Si ha allora qui un'antinomia tra l'elevato immaginario politico della sovranità popolare e una più modesta realtà amministrativa della governabilità. Si tratta dell'antinomia tra omogeneità nazionale ed eterogeneità sociale» (2003, p. 36).
Invece che considerare la classificazione della popolazione come rispecchiamento di un preesistente «carattere» sociale o demografico, possiamo pensare a questo tipo di differenze come al risultato di una suddivisione categoriale attuata dal governo. L'opera del governo definisce sia i propri obiettivi – gli esclusi, gli antisociali, gli inattivi – sia i metodi attraverso cui intende agire su questi gruppi specifici. Nei termini di Chatterjeee, questa eterogeneità sociale è un'area che si trova in un mutamento determinato dall'adattamento tra le rivendicazioni, le richieste e le proteste dei governati (che tentano di affermare identità e diritti collettivi) e le pratiche classificatorie degli apparati di governo.

5. Riformulare lo spazio pubblico

L'ultima dimensione del pubblico, soggetto a numerose evoluzioni, è la sua definizione nello spazio. Il pubblico è sempre stato concepito

come uno spazio nazionale – che rifletteva la sua composizione sociale (il popolo) e si realizzava in istituzioni nazionali di politiche, di «discorso» e di offerta. Ferguson e Gupta (2002) argomentano che uno dei risultati della formazione dello Stato è la sua rappresentazione topografica come società «al di sopra»: un blocco gerarchico e integrato che definisce sia l'unità che lo spazio sociale. Lo Stato è quindi inteso come definito dai confini nazionali. In vari modi, spinte diverse hanno cambiato questa concezione spaziale nazionalizzata. Istituzioni e pratiche governative sopranazionali, insieme ai flussi transnazionali della popolazione, hanno distrutto l'unità immaginata degli spazi pubblici nazionali (Larner e Walters, 2004; Hansen e Salskov-Iversen, di prossima pubblicazione). Gli spazi del dibattito pubblico non sono più solo i forum nazionali; l'opinione pubblica circola piuttosto per scenari più «globalizzati» (sebbene non fuori da formazioni di carattere regionale e nazionale). In questi spazi pubblici mediati, il futuro contestato del pubblico è esposto, dimostrato e dibattuto. Qui incontriamo il posto delle religioni nella modernità, la nascita di orientamenti cosmopoliti, la comparsa del neocolonialismo o gli impatti della globalizzazione e dell'antiglobalismo.

All'interno del territorio nazionale (sebbene spesso con condizioni transnazionali) gli spazi del pubblico sono in corso di riformulazione. Nel Regno Unito, abbiamo assistito alla parziale *devolution* dei poteri politici e amministrativi alle «regioni nazione» Scozia, Galles e Irlanda del Nord, che hanno prodotto una nazione multinazionale (Mooney e Williams, di prossima pubblicazione). Vi sono anche tentativi di costruire nuovi ordini di governo regionale e sperimentazioni di «nuovo localismo» che devolvono alcuni poteri pubblici al di sotto del livello dei governi locali esistenti, ai quartieri, alle comunità e alle parrocchie. In questi processi, possiamo osservare la creazione di nuovi spazi e relazioni. Questi spazi sono, almeno in parte, pubblici, ma sono organizzati attraverso nuovi processi e meccanismi (reti, *partnership*, o pianificazione partecipativa). Naturalmente, lo spazio pubblico nazionale ha sempre avuto la sua architettura territoriale interna – le sue regioni, le autonomie locali, le sue città. Attualmente, tuttavia, assistiamo ad una proliferazione di dimensioni, livelli e territori – costruiti attorno a forme innovative o ibride di collegamento e governo (Larner e Craig, 2005; Newman, 2006). Questi nuovi spazi creano certamente opportunità per «partecipazioni» di diversi tipi – pianificazione popolare; consultazione dei consumatori; attivismo nei quartieri e mobilizzazione di diversi tipi di «comunità», inclusa la «comunità degli affari».

Sottolineo questo punto, perché la costruzione dell'azienda come «comunità» è stato un espediente centrale nel dibattito (almeno) negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Il *business* ha acquistato lo status di *partner* favorito o accreditato in materia di politica pubblica e sociale, e della politica definita più strettamente «economica» (Farnsworth, 2004).
Voglio sottolineare la contemporanea frammentazione e proliferazione di spazi e luoghi pubblici , proprio mentre alcuni spazi e luoghi che abbiamo inteso come pubblici sono stati chiusi, privatizzati o tagliati fuori. In questi processi le questioni della proprietà e dell'appartenenza (ambedue relazioni giuridiche e «immaginarie») diventano più confuse, contestate ed elusive (Cooper, 1998). Ogni cosa, dai diritti consuetudinari (di accesso, di informazione) attraverso la «proprietà» delle risorse (terra, edifici) al potere decisionale (sull'uso o la disponibilità delle risorse collettive) è stata posta nel quadro di questi cambiamenti, in un flusso continuo di mutazioni. Un effetto è che, come ha dimostrato Newman (2005b), i processi di potere, autorità e controllo sono diventati più difficili da percorrere (sia dal punto di vista politico che da quello analitico).

6. Una proliferazione di pubblici?

Questa rassegna dei differenti orientamenti e tendenze ha mostrato qualcosa circa la complessità dei cambiamenti in termini di idee e di processi di istituzionalizzazione della dimensione pubblica (nel Regno Unito). Ma restano alcuni interrogativi su come dare senso a questa varietà di cambiamenti. In queste conclusioni vorrei considerare tre forme di spiegazioni: la distinzione tra cambiamenti fondamentali e superficiali, non espressa nelle analisi del neoliberismo; la concezione della disorganizzazione come strategia politica; l'analisi congiunturale delle tendenze e delle traiettorie contraddittorie.
È possibile leggere questi cambiamenti in termini di crescita e di impatto di una politica neoliberista che è fondamentalmente ostile ai concetti e alle istituzioni della sfera pubblica. Il neoliberismo è stato profondamente antistatalista e anti-*welfare* (Clarke, 2004a). Le istituzioni pubbliche – servizi, infrastrutture, media – hanno rappresentato bersagli importanti per le politiche del neoliberismo. Esse offrono la possibilità di realizzare profitti per le società, ma costituiscono anche forme istituzionalizzate di potere, protesta e ideologia che sfidano le logiche e le domande del risorgente capitale. Dunque, non sorpren-

dentemente, la loro trasformazione attraverso la privatizzazione, la commercializzazione e le logiche di «assimilazione al *business*» si adatta alla dinamica del neoliberismo. Altri tipi di cambiamento – nuove forme di regolamentazione, nuovi modi di cittadinanza, nuove pratiche di governo – tendono ad essere considerate come superficiali o puramente retoriche. Esse hanno l'effetto di dissimulare la dinamica che è alla radice, svolgendo una funzione ideologica che maschera il reallineamento del potere economico, politico e sociale richiesto nel neoliberismo. Io non ritengo che questo fornisca un'analisi soddisfacente: la distinzione tra eventi reali ed epifenomeni è stato a lungo un problema nella politica economica marxista e ricorre qui in forme che impoveriscono la comprensione dei cambiamenti contemporanei. Una visione del neoliberismo come forma di governabilità piuttosto che come progetto politico di classe potrebbe essere più attenta alla varietà di tendenze in gioco nella ridefinizione del pubblico (vedi, ad esempio, Hartmann, 2005; e Larner, 2000).

Un'analisi alternativa di questa eterogeneità potrebbe anche partire dalle questioni del potere e della strategia di classe, ma vedrebbe la diversità delle tendenze come complessivamente più significativa, considerando la «dis-organizzazione» come principio attivo, piuttosto che un effetto inatteso. Rifacendoci alla visione di Nicos Poulantzas della politica come terreno di organizzazione e disorganizzazione, potremmo considerare i processi di dislocazione dei concetti e delle istituzioni della sfera pubblica come strategici (Poulantzas, 1978, pp. 140-145). Nella misura in cui il pubblico (come immaginario collettivo e insieme di istituzioni) incarna un certo assetto politico (di classe), la dislocazione di queste istituzioni determina disorganizzazione all'interno del blocco democratico. Essa frammenta e disperde i poteri, rendendo difficile seguirne gli effetti. Essa fa proliferare piccoli punti di connessione mentre decostruisce i più grandi. Moltiplica i modi e i punti di coinvolgimento, mentre depoliticizza tale partecipazione. Anche questa visione è riduttiva, almeno nel senso di considerare un assetto di forze di classe (il ricomposto blocco dirigente) come un agente collettivo strategico. Comunque, essa coglie la diversità dei cambiamenti alquanto seriamente, piuttosto che (limitarsi a) distinguere il reale dal puramente retorico. Ciononostante, è abbastanza meno attenta di quanto sembri necessario a me alla presenza congiunturale di diverse forze, politiche e tendenze.

Alla luce di ciò, dedico in conclusione attenzione all'analisi congiunturale – attenzione alle forze diverse, molteplici e potenzialmente con-

traddittorie che costituiscono uno specifico momento di tempo e spazio. Raymond Williams distingueva tra «analisi epocale» che si concentrava solo su un «selezionato e astratto sistema dominante» e «analisi storica autentica» in cui era «necessario in ogni punto di riconoscere le complesse interrelazioni tra i movimenti e le tendenze sia all'interno sia oltre una specifica ed effettiva predominanza» (1977, p. 121). Potremmo, con le parole di Williams, considerare «il residuale»: i concetti e le istituzionalizzazioni del pubblico più vecchi che hanno resistito alle trasformazioni. I concetti del pubblico come un'identità collettiva persistono, articolati in domanda di servizi e istituzioni pubbliche. Questa dimensione pubblica fornisce anche un punto di vista per la critica sia popolare che accademica dei cambiamenti attuali. Williams suggeriva che vi fossero possibilità «emergenti» accanto a quelle dominanti. Noi possiamo vedere nuove identità e solidarietà collettive prodotte dalla ridefinizione del pubblico – e nuovi modi di operare che mettono in discussione, o si trovano in relazione scomoda con gli orientamenti neoliberisti dominanti. Per esempio, la «comunità» agisce come un luogo in cui sono in competizione politiche, identificazioni, pratiche e modi di governare.

Cosa sono allora le relazioni tra le formazioni dominanti, residuali ed emergenti? Potremmo concentrare l'attenzione sulle politiche di articolazione e sul «trasformismo» (Hall, 2003). Il «dominante» – il neoliberismo – tenta di articolare altre politiche, altri discorsi e altri movimenti entro le sue logiche (cittadini che diventano «consumatori» di servizi pubblici, Vidler e Clarke, 2005). Il dominante punta a dirigere la congiuntura: mettendo insieme i differenti elementi in una definizione del «modo migliore», di prospettiva, affermando le sue esigenze e inscrivendolo nell'organizzazione sociale. Ma, in queste pratiche, anche il dominante viene modificato – il neoliberismo viene tradotto e indigenizzato in modi specifici dalle sue articolazioni (Kingsfisher, 2002). Ma è anche possibile che il neoliberismo non si combini con successo con altri movimenti o tendenze – esso non riesce a cooptarli, sostituirli o subordinarli. Essi persistono, come possibilità «emergenti», nella congiuntura. L'attuale eterogeneità delle forme di ridefinizione del pubblico contiene tutte queste dinamiche: le logiche dominanti, i loro tentativi di articolazione e cooptazione, la persistenza del «residuale» e la nascita di identità alternative, pratiche e «contro-pubblici» emergenti (Warner, 2002; Newman, 2005b). Il pubblico è davvero diventato sempre più disorganizzato – ma rimane il centro di progetti che competono su come possa essere re-immaginato e ricomposto.

Riferimenti bibliografici

Baldwin R. e Cave M., 1999, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford.

Barnett C., 2005, *The Consolations of «Neo-liberalism»*, «Geoforum», n. 36, pp. 7-12.

Bartlett W., Le Grand J. e Roberts J. (a cura di), 1998, *A Revolution in Social Policy: Quasi-market Reforms in the 1990s*, The Policy Press, Bristol.

Brown W., 2005, *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*, Princeton University Press, Princeton.

Chatterjee P., 2003, *The Politics of the Governed*, Columbia University Press, New York.

Clarke J., 2004a, *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-Liberalism*, «Journal of Social Policy», n. 33 (1), pp. 27-48.

Clarke J., 2004b, *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*, Sage, London.

Clarke J., 2005, *New Labour's Citizens: Activated, Empowered, Responsibilised, Abandoned?*, «Critical Social Policy», vol. 25 (4), pp. 447-463.

Clarke J. e Fink J., di prossima pubblicazione, *People, Places and Policies: Identity, Citizenship and Welfare*, in W. van Oorschot, B. Pfau-Effinger e M. Opielka (a cura di), *Culture and Welfare State: Values of Social Policy from a Comparative Perspective*, Edward Elgar, Brighton.

Clarke J. e Newman J., 1997, *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Sage, Londra.

Comaroff J. e Comaroff J. (a cura di), 2001, *Millenial Capitalism and the Culture of Neoliberalism*, Duke University Press, Durham, Nc.

Cooper D., 1998, *Governing out of order*, Rivers Oram Press, London.

Crawford A., di prossima pubblicazione, *Networked Governance and the Post-regulatory State? Steering, Rowing and Anchoring the Provision of Policing and Security*, «Theoretical Criminology».

Farnsworth K., 2004, *Corporate Power and Social Policy in a Global Economy*, The Policy Press, Bristol.

Ferguson J. e Gupta A., 2002, *Spatializing States: Towards an Enthnography of Neoliberal Governmentality*, «American Ethnologist», n. 29 (4), pp. 981-1002.

Frank T., 2001, *One Market Under Good: Extreme Capitalism, Market Populism and the End of Economic Democracy*, Anchor Books, New York.

Garland D., 2001, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, Chicago.

Glendinning C., Powell M. e Rummery K. (a cura di), 2002, *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, The Policy Press, Bristol.

Goode J. e Maskovsky J. (a cura di), 2001, *The New Poverty Studies: the Ethnography of Power, Politics and Impoverished People in the United States*, New York University Press, New York.

Gupta A., 1998, *Postcolonial Developments*, Duke University Press, Durham, Nc.
Hall S., 2003, *New Labour's Double Shuffle*, «Soundings», n. 24, pp. 10-24.
Hansen H.K. e Salskov-Iversen D. (a cura di), di prossima pubblicazione, *Critical Perspectives on Private Authority in Global Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
Harvey D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
Hughes G. e Edwards A. (a cura di), 2002, Crime Control and Community: The New Politics of Public Safety, Cullompton, Uk, Willan Publishing.
Hartmann Y., 2005, *In Bed with the Enemy: Some Ideas on the Connections between Neoliberalism and the Welfare State*, «Current Sociology», n. 53 (1), pp. 57-73.
Kingfisher C. (a cura di), 2002, *Western Welfare in Decline: Globalization and Women's Poverty*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
Larner W., 2000, *Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality*, «Studies in Political Economy», n. 63, pp. 5-25.
Larner W. e Craig D., 2005, *After Neoliberalism? Community Activism and Local Partnerships in Aotearoa New Zealand*, «Antipode», pp. 402-424.
Larner W. e Walters W. (a cura di), 2004, *Global Governmentality*, Routledge, Londra.
Leibfried S. e Zürn M., 2005, *The Unravelling of the Golden Age Nation State*, in Leibfried S. e Zürn M. (a cura di), *Transformations of the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
Lister R., 2002b, *The Responsible Citizen: Creating a New British Welfare Contract*, in C. Kingfisher (a cura di), *Western Welfare in Decline*, University of Minnesota Press.
Mahajan G. e Reifeld H. (a cura di), 2003, *The Public and the Private: Issues of Democratic Citizenship*, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, Ca e Londra.
Marquand D., 2004, *The Decline of the Public*, Polity, Cambridge.
Mayer M.H. (a cura di), 2000, *Care Work; Gender, Labor and the Welfare State*, Routledge, New York.
Mink G., 1998, *Welfare's End*, Cornell University Press, Ithaca.
Mooney e Williams, di prossima pubblicazione, *Forging New «Ways of Life»? Social Policy and Nation Building in the Devolved Scotland and Wales*, «Critical Social Policy».
Newman J., 2001, *Modernising Governance*, Sage, Londra.
Newman J., 2005, *Regendering Governance*, in Newman J. (a cura di), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, The Policy Press, Bristol.
Newman J., 2005b, *Going Public*, Inaugural lecture, The Open University, maggio.
Newman J., 2006, *Rowing, Steering or Out of Control? The Dilemmas of Governance in Neo-liberal Times*, Paper to the Scientific Council for Government (Wrr), 23 febbraio, L'Aja.

Newman J. e Mooney G., 2004, *Managing Personal Lives*, in G. Mooney (a cura di), *Work: Personal Lives and Social Policy*, The Policy Press/Open University, Bristol.

O'Malley P., 2005, *Risk, Uncertainty and Government*, The Glasshouse Press, Londra.

Peterson A., Barns I., Dudley J. e Harris P., 1999, *Post-Structuralism, Citizenship and Social Policy*, Routledge, Londra.

Picciotto S., 2002, *Introduction: Reconceptualizing Regulation in the Era of Globalization*, «Journal of Law and Society», Vol. 29 (1), pp. 1-11.

Pollitt C., 1993, *Managerialism and the Public Services*, Basil Blackwell (2nd edition), Oxford.

Power M., 1997, *The Audit Society*, Oxford University Press, Oxford.

Poulantzas N., 1978, *State, Power, Socialism*, Verso, Londra.

Rose N., 1999, *Powers of Freedom*, Polity Press, Cambridge.

Sharma A. e Gupta A., 2006, *Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization*, in A. Sharma e A. Gupta (a cura di), *The Anthropology of the State: A Reader*, Blackwell Publishing, Oxford.

Stone D., 2000, *Caring by the book*, in Mayer M.H. (a cura di), *Care Work; gender, labor and the welfare state*, Routledge, New York.

Taylor C., 2004, *Modern Social Imaginaries*, Duke University Press, Durham, Nc.

Vidler E. e Clarke J., 2005, *Creating Citizen-consumers: New Labour and the Remaking of Public Services*, «Public Policy and Administration», Vol. 20 (2), pp. 19-37.

Warner M., 2002, *Publics and Counterpublics*, Zone Books, New York.

Williams R., 1977, *Marxism and Literature*, Oxford University Press, Oxford.

Yeates N., 2004, *Global Care Chains: critical reflections and lines of enquiry*, «International Feminist Journal of Politics», n. 6(3), pp. 369-391.

Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi

Pratiche partecipative e politiche pubbliche: studi di caso a Roma

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini*

L'articolo presenta sinteticamente i risultati di una ricerca su due casi di pratiche partecipative realizzate nei municipi di Roma, il Bilancio Partecipativo e le osservazioni al Piano Regolatore. Viene proposta una tipizzazione delle pratiche sulla base delle conseguenze esercitate sul sistema politico-istituzionale (consultive vs. decisionali) e del tipo di interazioni sociali che si producono al loro interno (aggregative vs. deliberative). Di tali esiti viene ricercata una spiegazione nei fattori relativi alle politiche pubbliche al cui interno si situano le pratiche, alla regolazione di queste ultime e alle culture e strategie politiche degli attori che le ideano e le promuovono all'interno dei sistemi istituzionali locali. Dopo aver considerato gli spazi di trasformazione delle pratiche osservate – sia le possibili derive, sia le innovazioni introdotte intenzionalmente – in conclusione viene delineato un interrogativo circa la possibilità che pratiche di tipo deliberativo siano confinate entro nicchie di policy ininfluenti rispetto alle grandi decisioni delle politiche urbane o, invece, favoriscano politiche dei beni comuni alternative a quelle di derivazione neoliberista che hanno dominato le agende di molte città negli anni '90.

1. Il governo delle città e la partecipazione: il «laboratorio» di Roma

Promuovere o incentivare la partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche, riducendo in varie forme la centralità esclusiva del ruolo degli eletti, costituisce una risposta politica da considerarsi ormai «ortodossa» alle insufficienze palesate dalle istituzioni della democrazia rappresentativa. Da parte delle scienze sociali il tema della partecipazione tende ad essere declinato ricorrendo a due opposte prospettive. Nella prima, la questione viene affrontata con riflessioni di carattere teorico sul tema della democrazia deliberativa (Pellizzoni, 2005; Bosetti, Maffettone, 2004), su quello della democrazia parteci-

* L'articolo riflette punti di vista largamente condivisi dagli autori. E. d'Albergo ha steso i paragrafi 1 e 3, G. Moini i paragrafi 2 e 4.

pativa[1] e sul rapporto tra queste forme di costruzione delle decisioni pubbliche e la moderna democrazia rappresentativa fondata sul suffragio universale[2]. Si tratta di analisi certamente rilevanti che però, come suggerito di recente anche da Bobbio (2005), spesso non spiegano come funzionano i processi partecipativi. Il rischio è quello di una ipostatizzazione dell'idea stessa di partecipazione che non consente di spiegarne criticamente gli aspetti processuali e operativi né gli esiti, soprattutto in termini di democratizzazione dei processi politici.
Nella seconda prospettiva di analisi, l'attenzione tende invece ad essere focalizzata sull'ampio repertorio di metodi e tecniche che sono disponibili per favorire la deliberazione o, più semplicemente, forme di *policy making* inclusivo (Bobbio, 2004; Bonanni, Penco, 2005). Si tratta di strumenti che, nel momento stesso in cui vengono utilizzati, pongono però rilevanti problemi di carattere teorico, oltre che operativo. Come favorire l'inclusione? Chi includere? Che rapporto c'è tra *setting* della deliberazione e decisioni assunte? Il rischio, in questo caso, è quello di una tecnicizzazione del tema della deliberazione che non consente di prendere in considerazione la sua dimensione più specificatamente valoriale. Senza una adeguata considerazione di tali aspetti queste analisi, anche perché fortemente orientate alla soluzione di problemi specifici, corrono il pericolo di scivolare verso proposte di tipo immediatamente prescrittivo.
Per tentare di evitare entrambi i rischi è utile collocare la riflessione ad un livello intermedio di generalizzazione, ancorandola allo studio del rapporto tra l'affermazione e lo sviluppo di pratiche partecipative e la trasformazione dei sistemi pubblici di azione delle grandi città. In molte agende politiche cittadine, azioni «*pro-growth*» come il marketing urbano e la promozione della città come luogo idoneo per la localizzazione delle imprese e per lo svolgimento di funzioni innovative e strategiche sono divenuti via via più importanti, sottraendo spazi e ri-

[1] C'è chi considera queste due esperienze diverse, ma non per questo non integrabili, poiché la democrazia partecipativa risulterebbe maggiormente legata al problema degli aspetti per così dire *quantitativi* della partecipazione, mentre la democrazia deliberativa farebbe principalmente riferimento al problema della *qualità* della partecipazione stessa (Gbikpi, 2005).
[2] Gloria Regonini, ad esempio, invita a considerare attentamente i limiti o le debolezze della democrazia deliberativa riservando ad essa «un trattamento non dissimile da quello riservato dalla *public choice* alle istituzioni della democrazia rappresentativa» (Regonini, 2005, p. 10).

sorse – in termini non solo finanziari, ma anche di attenzione politica – ad altri ambiti di azione, come le politiche del *welfare*, o dell'urbanistica (Brenner, 2004). In altre, invece, sono state sperimentate soluzioni che ricercano compatibilità fra sviluppo economico, solidarietà sociale e tutela ambientale (Savitch e Kantor, 2002).

Le conseguenze che le concrete sperimentazioni di tali pratiche possono produrre in tale contesto sono incerte. Per provare a sciogliere alcune di queste incertezze è stata realizzata una prima ricerca su due fra le diverse pratiche di partecipazione a Roma[3] con particolare riferimento alle esperienze realizzate nel periodo 2004-2005 in due Municipi della città: le «osservazioni» al Piano regolatore generale (d'ora in poi Prg) effettuate nel Municipio V e i primi due anni di sperimentazione del Bilancio partecipativo (d'ora in poi Bp)[4].

A Roma le esperienze di partecipazione alle politiche pubbliche locali sono ormai molteplici, su di esse la leadership comunale investe risorse politiche e amministrative[5] e la gran parte presenta aspetti di grande interesse, dal punto di vista scientifico. La scelta è però caduta su questi due casi perché pur nella loro diversità presentano alcuni importanti punti in comune. Si tratta, infatti, in entrambi i casi di pratiche che: *a*) corrispondono a opportunità di partecipazione «offerte» dagli attori del sistema istituzionale (sono cioè promosse dai Presidenti dei Municipi, dalle Giunte e dai delegati alla partecipazioni dei Municipi stessi); *b*) si sviluppano a livello sub-comunale e interessano Municipi di dimensioni significative (185.000 abitanti nel Municipio V e 139.000 nel Municipio XI) ed entrambi governati da maggioranze di centrosinistra; *c*) sono inserite all'interno di ambiti di azione pubblica come l'urbanistica e il bilancio, che rappresentano delle politiche «strutturali e ordinarie» e fortemente istituzionalizzate e non sono invece ambiti di azione innovativi e aggiuntivi, come ad esempio *Agenda 21*, i con-

[3] *La democrazia partecipativa a Roma. Metodologie e pratiche*. La ricerca è stata realizzata nel periodo maggio 2004-febbraio 2005 dal Dies (Dipartimento Innovazione e Società) dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» per il Comune di Roma – Dipartimento XV – Politiche economiche e di sviluppo. Report disponibile on line (http://www.diesonline.it/admin/materiali/1269410758_partecipazione.pdf).

[4] Per problemi di spazio non è possibile riportare in questa sede una dettagliata descrizione delle due pratiche di partecipazione e delle tecniche di rilevazione utilizzate. A tal fine si rinvia al rapporto di ricerca.

[5] Anche capeggiando la rete internazionale «*partecipando*» nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Urbact (www.urbact.org/partecipando).

tratti di quartiere, *Urban*, ecc. Tenendo conto di questi aspetti comuni, la ricerca ha focalizzato principalmente i motivi di differenza fra le due esperienze. Al centro della indagine non ci sono dunque interrogativi relativi al «perché» promuovere e fare partecipazione, né all'efficienza o all'efficacia delle tecniche impiegate. Piuttosto, il lavoro si è concentrato sulle *conseguenze* dell'«offerta partecipativa». Gli effetti cui dà luogo l'offerta di spazi per pratiche partecipative nella città di Roma sono stati analizzati con particolare riferimento a due sfere distinte, anche se fra loro interdipendenti: da un lato, quella relativa alle istituzioni politiche e al funzionamento dei sotto-sistemi politico-istituzionali; dall'altro, quella delle interazioni sociali che avvengono nell'ambito dei processi partecipativi.

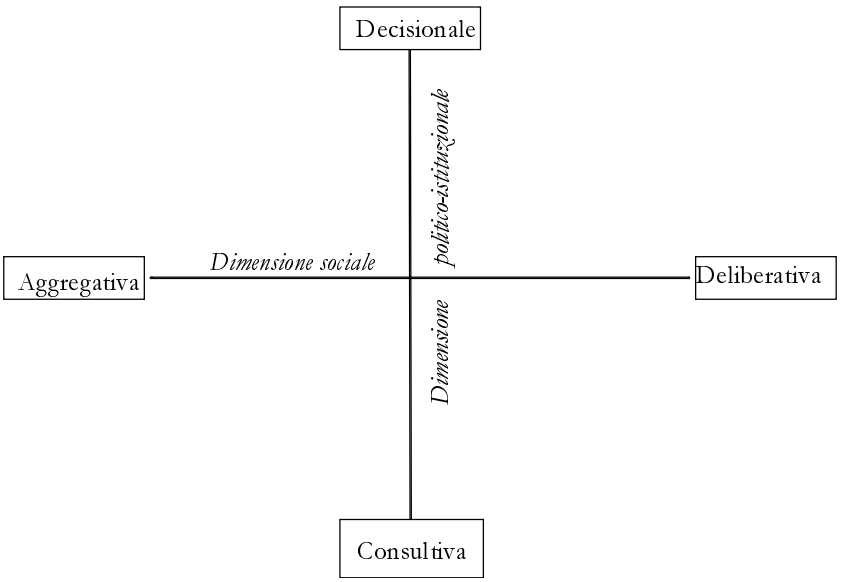
Rispetto alla sfera politico-istituzionale la ricerca ha cercato di rispondere alle seguenti domande: l'affiancamento di sedi e procedure di partecipazione diretta dei cittadini alle sedi e alle procedure della democrazia rappresentativa produce effetti di redistribuzione del potere decisionale, e con quali modalità? E in che modo questo condiziona il funzionamento degli organi istituzionali dei Municipi? In relazione alla sfera delle interazioni sociali ci si è invece interrogati sulla «qualità» delle relazioni sociali che si attivano all'interno di questi processi. In particolare la ricerca si è chiesta: cosa accade nelle arene partecipative? Chi partecipa e di quale natura sono le interazioni? Da cosa dipendono e cosa influenza gli *output* decisionali delle pratiche partecipative?

2. *Modelli di partecipazione tra società e istituzioni*

Per cercare di trovare delle risposte a queste domande è stata elaborata una tipologia delle pratiche partecipative, che muove dal presupposto che il concetto stesso di «pratica» stia progressivamente assumendo un ruolo particolarmente significativo nello studio dei processi di costruzione delle decisioni pubbliche (Wagenaar, Noam Cook, 2003; Laws, Rein, 2003; Fischer, 2003). Le pratiche si caratterizzano come forme di azione politica e sociale di attori individuali o organizzati che intervengono direttamente, ovvero senza mediazioni di natura rappresentativa o istituzionale, su questioni di rilevanza collettiva. Queste azioni acquisiscono, però, senso soltanto all'interno di una comunità locale di riferimento e quindi all'interno di una rete di interazioni sociali territorialmente contestualizzate. Ed è all'interno di que-

sto stesso sistema di interazioni sociali che si struttura la conoscenza dei bisogni e dei problemi delle comunità locali e, soprattutto, la definizione delle soluzioni possibili che, naturalmente, risentiranno dei valori e degli interessi di cui sono portatori i diversi attori.
Sono le forme specifiche assunte dai processi di interazione sociale tra gli attori coinvolti nella ricerca di una soluzione ad un problema comune che fanno assumere a queste pratiche connotazioni maggiormente *deliberative* o, invece, *aggregative*. Nel primo caso, prevale il confronto argomentato, una logica discorsiva orientata alla ricerca condivisa di soluzioni, che può consentire agli attori sociali di modificare le proprie preferenze nel corso dell'interazione stessa. Nel secondo caso, invece, prevale una composizione negoziale degli interessi che aggrega preferenze anche attraverso delle mediazioni, ma senza cercare forme di integrazione degli obiettivi dei singoli attori in finalità più ampie e definite in maniera condivisa, attraverso processi che comprendono il cambiamento delle preferenze nel corso dell'azione.
Tali interazioni non si sviluppano nel vuoto politico, ma prendono corpo all'interno di cornici istituzionali in grado di strutturare un ulteriore processo di interazione: quello tra politica e società. Da questo punto di vista le pratiche partecipative possono assumere un carattere *decisionale* o, all'opposto, *consultivo*. Nel primo caso, l'interazione tra istituzioni e società civile tende a favorire un processo di redistribuzione del potere decisionale dalle istituzioni politiche alla società. Nel secondo, invece, questo processo di riallocazione di capacità decisionale non prende corpo e prevale la raccolta di pareri e osservazioni sulla base dei quali saranno poi costruite le decisioni pubbliche da parte degli eletti.
Le pratiche partecipative assumono così una diversa connotazione in relazione, da un lato, al tipo di interazioni sociali che si sviluppano tra gli attori di una comunità locale e, dall'altro, al tipo di relazioni che si strutturano tra questi stessi attori e le istituzioni politiche. Incrociando queste dimensioni è possibile costruire uno spazio tipologico in cui collocare i diversi modelli di partecipazione, rappresentato nella figura 1.
Questo spazio tipologico consente di individuare quattro modelli idealtipici, classificando le pratiche partecipative sulla base sia delle diverse caratteristiche che assumono le interazioni sociali che le strutturano (aggregative *vs.* deliberative), sia del ruolo che a queste pratiche viene attribuito dal sistema politico-istituzionale (consultivo *vs* decisionale). Le differenti caratteristiche dei quattro modelli possono essere sintetizzate come: (*i*) aggregativo/decisionale; (*ii*) decisionale/

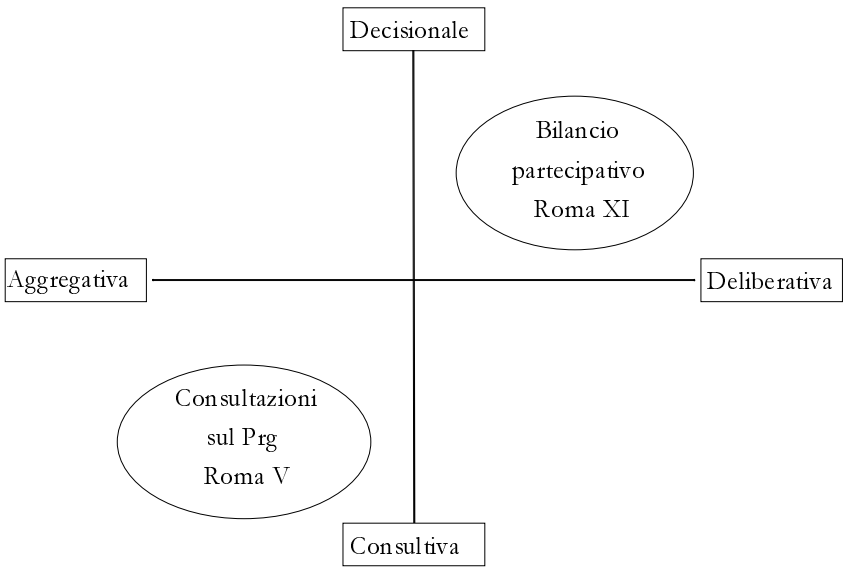
Figura 1 - Lo spazio tipologico della partecipazione



deliberativo; (*iii*) deliberativo/consultivo; (*iv*) consultivo/aggregativo.
Il primo modello di partecipazione fa riferimento ad interazioni sociali di tipo aggregativo e alla attribuzione di un ruolo più direttamente decisionale ai soggetti della partecipazione da parte delle istituzioni. In questo caso siamo di fronte a pratiche orientate ad una costruzione delle preferenze sociali attraverso strategie di negoziazione e concertazione tra i diversi interessi degli attori in gioco, a cui viene riconosciuta la capacità di co-costruire delle decisioni di rilevanza collettiva. È un modello di partecipazione che privilegia il coinvolgimento degli *stakeholders* nelle diverse politiche pubbliche e punta sulle loro abilità negoziali e di concertazione.
Il secondo modello fa ancora riferimento al ruolo decisionale riconosciuto ai soggetti della partecipazione, ma si basa su interazioni sociali di carattere deliberativo. Le preferenze vengono quindi formate attraverso una combinazione discorsiva delle posizioni dei soggetti partecipanti, attraverso il confronto delle opinioni e la decisione assunta si

forma collettivamente e, di norma, senza ricorrere a negoziati o votazioni. È la discussione pubblica che struttura le preferenze collettive che vengono poi formalizzate dal sistema politico-istituzionale. È un modello di partecipazione che privilegia il coinvolgimento dei singoli cittadini e punta sullo sviluppo di forme di riflessività sociale, in grado di far emergere problemi, bisogni e soluzioni di rilevanza pubblica.
Nel terzo modello, pur avendo le interazioni sociali ancora un carattere deliberativo, l'esito della discussione pubblica costituisce un risultato di cui gli eletti tengono conto in termini puramente consultivi. Il sistema politico-istituzionale, in queste forme di partecipazione, non cede quindi sostanzialmente nessuna quota di potere decisionale. La discussione pubblica non genera perciò decisioni, ma pareri e opinioni che potrebbero poi essere tenute in considerazione dal sistema politico-istituzionale nello sviluppo del processo decisionale.
Il quarto modello, infine, si riferisce alle forme aggregative di interazione sociale ai cui esiti viene riconosciuta una valenza di natura consultiva dal sistema politico-istituzionale. La mediazione fra le preferenze avviene attraverso negoziati che si basano, tendenzialmente, sulla presenza prevalente dei portatori di interessi delle politiche. Anche in questo modello, come nel secondo, non si determina alcuna cessione di potere decisionale dal sistema politico a quello sociale.
Nel primo modello possono rientrare le *partnership* pubblico-privato o le diverse forme di *governance* orientate al mercato, particolarmente diffuse, ad esempio, nelle strategie di sviluppo locale basate sugli strumenti della programmazione negoziata, o nelle versioni più orientate alla crescita della pianificazione strategica. Ma è anche il caso delle *partnership* tra il pubblico e il privato sociale per la programmazione e gestione della rete dei servizi sociali previste nelle contemporanee esperienze di *welfare mix* o delle esperienze di riqualificazione urbanistica realizzate nell'ambito dei «Contratti di quartiere». Il secondo modello descrive, invece, le forme di partecipazione come il Bp, in cui si tende a dar voce ad interessi e bisogni spesso marginalizzati perché privi di rappresentanza. Nel terzo modello rientrano, ad esempio, le strategie di *community visioning* (Uspel, 2003). Nel quarto modello, infine, rientra tutto il repertorio delle tecniche consultive, che va dalla semplice raccolta di opinioni alle forme di ascolto strutturato delle preferenze, in cui il potere finale di scelta spetta comunque al decisore istituzionale. È il caso tipico delle osservazioni al Prg. Le due pratiche partecipative analizzate nella ricerca possono quindi essere collocate nello spazio tipologico fin qui descritto con le modalità illustrate nella figura 2.

Figura 2 - La tipizzazione dei casi analizzati



Nel caso del Bp la pratica partecipativa è caratterizzata da una più significativa redistribuzione del potere decisionale dagli eletti verso gli attori sociali e da forme di interazione sociale di tipo prevalentemente deliberativo anche se ospitano azioni di tipo diverso, come la votazione. Le osservazioni al Prg sono invece una pratica caratterizzata da una bassa redistribuzione di potere decisionale e da interazioni sociali di carattere aggregativo. Si registra infatti una sostanziale continuità della concentrazione istituzionale nell'esercizio del potere decisionale (di esprimere osservazioni municipali alla bozza di Prg) attraverso gli istituti di democrazia rappresentativa, integrata dalla raccolta di pareri e proposte provenienti dalla società del territorio. L'influenza della partecipazione appare bassa non solo rispetto alla stesura del Prg, ma anche rispetto alle politiche di sviluppo territoriale del V Municipio. Con le parole della capogruppo dei Ds nel Consiglio del Municipio V, a proposito del rapporto tra amministrazione e associazioni di rappre-

sentanza degli interessi, infatti, «[…] noi abbiamo intercettato in parte gli interessi dei cittadini e quelli dei commercianti, ovviamente l'interlocuzione con i costruttori avviene a livello centrale e non municipale».

A depotenziare l'impatto della partecipazione sul sistema decisionale del Municipio non è, quindi, soltanto il limitato ruolo istituzionale del Municipio stesso in tema di Prg, ma anche il meccanismo di concertazione con il sistema degli interessi «forti» che tradizionalmente caratterizza le politiche urbanistiche. Questo aspetto è confermato dalle dichiarazioni del rappresentante di una delle associazioni di cittadinanza attiva presente nel territorio del Municipio quando afferma: «[…] il nostro ruolo è quello di partecipare, ma le decisioni non le prendiamo noi».

Nel caso del Bp, invece, il trasferimento di quote di sovranità alla partecipazione diretta dei cittadini è una promessa già evidente nelle parole dell'allora presidente del Municipio che definisce il processo decisionale un «concerto» fra cittadini, Giunta e Consiglio del Municipio (Smeriglio, 2004). Questo tipo di conseguenze sulle istituzioni rappresentative e sulla sovranità è oggetto però di una condivisione solo parziale all'interno del sistema politico locale, fondata su interpretazioni differenziate anche nella locale coalizione di maggioranza.

L'approvazione finale delle decisioni di spesa prese dalle assemblee territoriali del Bp dipende dalla volontà e dalla compattezza della maggioranza consiliare che può così, in teoria, esercitare un consistente ruolo di mediazione fra l'istanza partecipativa e quella rappresentativa, filtrando le priorità stabilite direttamente dai cittadini. Se questo non accade o si verifica in misura limitata si deve non tanto all'esistenza di garanzie istituzionali a vantaggio del Bp, quanto alla definizione di quello che un consigliere della maggioranza ha definito «un vero proprio patto d'onore», con il quale la giunta del Municipio e la maggioranza consiliare si impegnano a votare, al momento di approvare il bilancio, le priorità del Bp. Da questo punto di vista, si determina quindi una reale cessione di potere decisionale dagli attori istituzionali verso quelli della società civile che animano le assemblee territoriali.

Come si è visto, le due pratiche partecipative analizzate in questa ricerca sono diverse anche per quanto riguarda le conseguenze prodotte dall'offerta di un'opportunità partecipativa in termini di relazioni sociali. Quali sono le principali differenze?

La formulazione delle osservazioni al Prg non ha permesso di costrui-

re dei veri e propri spazi pubblici in cui interagiscono, discutono e si confrontano cittadini e istituzioni o i cittadini fra di loro. Nel luogo dell'assemblea si affiggevano sempre gli elaborati grafici che rappresentavano gli interventi previsti nel Prg per i singoli quartieri, che venivano illustrati e spiegati di solito dall'architetto del Municipio. I partecipanti si limitavano a chiedere spiegazioni sui vari interventi previsti nel Prg, senza che ci fosse però in realtà un dibattito sulle proposte e sulle osservazioni da apportare.

Anche se sono stati definiti «tavoli di lavoro», in realtà si trattava di assemblee pubbliche di presentazione in cui non si discutevano né si costruivano insieme proposte da sottoporre ad eventuale approvazione.

L'esito, dal punto di vista delle interazioni sociali, è la rivendicazione di istanze particolaristiche. Come segnalato da un componente di opposizione della Commissione territorio del Municipio succedeva spesso che: «il cittadino veniva per reclamare che sotto casa sua la strada non passava o perché voleva più parcheggi». Non si può parlare, dunque, di una costruzione sociale delle preferenze che avviene nel sistema delle relazioni sociali, ma di una sommatoria aggregativa di interessi specifici e di preferenze esogene al processo che gli attori politici del Municipio V hanno in parte tentato di riportare nella delibera municipale relativa alle osservazioni al Prg della città di Roma.

Nel caso del Municipio XI, tra gli obiettivi che gli ideatori hanno posto alla sperimentazione del Bp c'è, al contrario, anche la realizzazione di un processo partecipativo all'interno del quale si renda possibile la trasformazione delle preferenze individuali attraverso pratiche discorsive. Almeno in teoria, gli attori sociali che partecipano al processo possono uscirne «trasformati» per quanto riguarda la propria connotazione cognitiva, ossia il modo stesso in cui formulano le proprie preferenze.

La regolazione e la manutenzione del processo, curata in maniera particolare dai «facilitatori» delle assemblee territoriali, ha effettivamente favorito forme di interazione caratterizzate prevalentemente dalla costruzione discorsiva delle preferenze, dalla condivisione e socializzazione delle esigenze capaci, come ha evidenziato una portavoce, di determinare situazioni in cui: «capitava di partire da una proposta e di arrivare a un'altra, simile ma molto ampliata. Per esempio nel "tavolo della cultura" si è partiti dal centro anziani e si è arrivati al tendone della cultura, che è per tutti» .

3. I fattori esplicativi: politiche, regolazione, strategie e culture degli attori

Ma da che cosa dipendono, in ciascuno dei casi, gli esiti sintetizzati nella figura 2? La ricerca svolta ha permesso di mettere a fuoco l'importanza rivestita da tre principali fattori causali:

- il *contesto delle politiche* all'interno del quale si realizzano le pratiche partecipative. Ciascuna delle due politiche pubbliche in questione – la politica di bilancio e quella urbanistica – si presenta come un «contenitore» istituzionale particolare, con le sue regole e le sue poste in gioco;
- le *strategie* e le *culture politiche* degli attori che, all'interno dei due municipi, hanno promosso la realizzazione di queste esperienze partecipative. Queste si presentano come il prodotto di un confronto non solo politico, ma anche culturale nei sistemi di relazioni politiche del territorio;
- la *regolazione* dei processi partecipativi. In entrambi i casi la partecipazione segue delle regole, più meno formalizzate, le quali pongono significative premesse per lo svolgimento effettivo dei processi, nonché dei loro *output*.

3.1 Il contesto delle politiche

Come accade in altre politiche comunali la costruzione della decisione del Prg avviene in un sistema di relazioni politiche e istituzionali tra Municipio e Comune che riguarda in primo luogo il settore dell'urbanistica, governato ad entrambi i livelli da amministratori dello stesso partito.

L'alta salienza (politica ed economica) e l'alta complessità tecnica dei temi fa sì che gli esecutivi (sindaco e Giunta) e i tecnici svolgano un ruolo fondamentale, mentre hanno un ruolo residuale i cittadini e le assemblee elettive. Nel Prg infatti sono in gioco poste significative che riguardano lo sviluppo fisico ed economico del territorio (avendo a mente sia la dimensione comunale, sia quella municipale) e rendono visibile lo «*urban regime*» (Harding, 1997) costituito dai rapporti fra gli attori politici e gli interessi economici – in particolare gli imprenditori delle costruzioni e la rendita fondiaria – presenti a livello cittadino. Nel Prg devono trovare quindi composizione idee e interessi diversi, in un'area vasta che coincide con l'intero tessuto del territorio della Capitale e questo spiega perché vi sia scarsa autonomia decisionale da

parte dei Municipi a fronte di una rete di attori formata dall'amministrazione comunale e da interessi organizzati, in cui prevalgono logiche di azione di tipo concertativo. Non è perciò al livello del singolo Municipio che si possano realmente attivare giochi negoziali. È una consapevolezza diffusa sia nelle forze politiche di maggioranza: «io penso che i gruppi di interesse abbiano altri tavoli non nel Municipio […] non abbiamo consultato associazioni di interesse», che nelle associazioni presenti sul territorio, secondo alcune delle quali: «gli interessi si fanno da un'altra parte, non al Municipio». Ciò lascia concludere che con il crescere della salienza economica e politica delle poste in gioco si riduce anche la possibilità di ridistribuire il potere decisionale fra eletti e cittadini attraverso pratiche partecipative.

Passando al caso del Bp, la politica di bilancio ha subìto una trasformazione a tutti i livelli (statale, regionale, locale) a partire dagli anni '80: da processo decisionale incrementale, in cui la soluzione dei conflitti appropriativi era favorita dal reperimento di risorse aggiuntive, principalmente attraverso l'indebitamento, a strumento e sede di contenimento dei deficit, ai diversi livelli istituzionali. Per questo l'introduzione di pratiche partecipative in questa politica pubblica che attualmente è caratterizzata da allocazione di risorse e da «tagli» delle stesse, non facilita i giochi consensuali tipici dello stile incrementalista di soluzione dei conflitti appropriativi.

La finalità degli ideatori del Bp nel Municipio XI è di trasformare giochi potenzialmente a costi diffusi e fissi (l'imposizione fiscale non è una leva disponibile per il Bp) e benefici concentrati, risultato delle pratiche negoziali regolate dalla rappresentanza di interessi e di specifiche aree territoriali sub-municipali, in decisioni a costi e benefici entrambi diffusi, attraverso la dimensione argomentativa del processo partecipativo, che dovrebbe tendere alla valorizzazione di beni comuni sulla base di priorità socialmente condivise. In questa visione la dimensione redistributiva del potere politico e della sovranità è particolarmente accentuata, dal momento che le poste in gioco sono le stesse delle iniziative di spesa che definiscono i programmi di governo di esecutivi e maggioranze assembleari.

3.2 Strategie e culture politiche

La partecipazione viene interpretata diversamente nell'ambito delle culture politiche degli attori implicati in questo tipo di processi. Questa differenza è uno dei fattori che influenza la natura dell'offerta

partecipativa e, dunque, anche i suoi esiti effettivi. Ad esempio, la partecipazione può essere considerata da chi dà l'impulso iniziale ai processi di questo tipo più come un mezzo o, invece, come un fine. Nel primo caso ci si attende che le pratiche attivate producano legittimazione tanto di singole scelte e programmi, quanto delle istituzioni o degli attori di governo, nell'ambito dell'assetto esistente dei rapporti fra società e potere politico locale, tanto più necessaria quanto più i consigli elettivi sono svuotati di funzioni per effetto della concentrazione del potere negli esecutivi. Quando la partecipazione è considerata come un fine, invece, il risultato può consistere, in presenza di alcune altre condizioni, nella trasformazione di questi rapporti.

Offrire delle opportunità partecipative a cittadini e soggetti organizzati operanti nel territorio può acquisire tali diversi significati perché gli stessi corrispondono a differenti strategie. Anche se le riforme degli anni '90 hanno concentrato la leadership istituzionale nei sistemi locali in figure quasi-monocratiche direttamente elettive (come il sindaco, il presidente di un Municipio) le loro strategie raramente possono non tenere conto di vincoli e necessità di mediazione all'interno dei contesti istituzionali di riferimento, siano essi la collegialità di una giunta, una coalizione di partiti, o una maggioranza consiliare. Per semplificare, nei casi dei Municipi V e XI si possono distinguere a questo proposito quattro figure e ruoli diversi:

- gli *ideatori* della pratica partecipativa (la leadership politico-istituzionale del Municipio);
- i *promotori* (l'insieme della maggioranza politica che complessivamente promuove il Bp);
- l'opposizione consiliare;
- le *forme associative* operanti nel territorio indipendentemente da questa specifica pratica partecipativa.

Limitando per motivi di spazio l'attenzione alle sole prime due figure analizziamo le differenze tra le due esperienze studiate.

Nel Municipio V gli ideatori sono rappresentati dal presidente del Municipio stesso e dal suo «delegato alla partecipazione». Il presidente considera la partecipazione come uno strumento per far acquisire al Municipio un ruolo centrale nell'intermediazione tra i diversi sistemi di interesse presenti nel territorio. La sua stessa leadership politica può diventare una sorta di *pivot* di meccanismi concertativi da attivare sulle diverse politiche o programmi di intervento. Promuovere pratiche partecipative significa, in questa prospettiva, cercare di favorire l'incontro tra problemi, soluzioni e attori, ovvero svolgere quella che i

teorici del *network management* chiamano una funzione di «*brokerage*» (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997). Nel caso del delegato alla partecipazione questa, invece, rappresenta un importante strumento per «promuovere la costruzione di comunità territoriali» in grado di attivare dei veri e propri laboratori di quartiere, all'interno dei quali sono i cittadini stessi a decidere in forma diretta le modalità di utilizzo del territorio e le sue strategie di sviluppo. Sebbene si tratti di due diverse concezioni delle pratiche partecipative, queste convivono in maniera non conflittuale nella coalizione degli ideatori che appaiono, in altri termini, complementari e integrabili. Intorno agli ideatori si delinea una più ampia comunità di promotori che fanno parte della maggioranza consiliare e che danno il loro consenso allo sviluppo di pratiche partecipative, spesso attribuendo loro una funzione pedagogica di educazione alla cittadinanza.

Anche nel caso del Bp il significato attribuito alle pratiche partecipative risente delle tensioni interpretative che si generano nel sistema politico e nella società territoriali. Le interpretazioni dell'offerta partecipativa date dagli «ideatori» si collocano all'interno di quella prospettiva di «democrazia possibile» (Sullo, 2004) che si è diffusa in Italia attraverso la «Rete del Nuovo Municipio»[6]. Sulla base di questi presupposti, gli ideatori del Bp nel Municipio XI ricollegano l'idea della partecipazione a un più vasto movimento di trasformazione sociale, culturale e politica che inserisce le proprie specifiche proposte sulla «democratizzazione della democrazia» in un contesto di critica della globalizzazione neoliberista e della localizzazione delle politiche globali, che si accompagna alla verticalizzazione dei processi politici e a una *governance* urbana che privilegia le *partnership* con gli interessi economici.

Non vi è traccia, quindi, di un'interpretazione della partecipazione in chiave di raddoppio delle strutture rappresentative della democrazia delegata. È questa una delle differenze principali con altre interpretazioni che della stessa pratica partecipativa vengono date a partire da diverse culture politiche nello stesso Municipio. Sia nell'ambito della maggioranza, sia nell'opposizione consiliare sono, infatti, diffuse visioni della partecipazione come un processo di rappresentanza aggiuntivo, competitivo con quello elettorale e minaccioso per le prerogative degli eletti.

[6] Cfr. www.nuovomunicipio.org.

3.2.1 Le «regole del gioco» partecipativo

La regolazione dei processi partecipativi ha effetti importanti nel determinare la natura e gli esiti degli stessi, per quel che riguarda tanto la dimensione istituzionale (legittimazione e istituzionalizzazione), quanto quella delle relazioni sociali (attori coinvolti e distinzione fra i comportamenti ammissibili e non). Le variabili più significative sono costituite: dal grado di formalizzazione e strutturazione delle arene partecipative, dalla selezione di chi può accedervi, dalle procedure operative sottostanti alle partecipative e dal ruolo dell'amministrazione; infine, dagli attori che definiscono le regole della partecipazione.

3.2.2 Il grado di formalizzazione e strutturazione delle arene partecipative

Nel caso delle osservazioni al Prg nel Municipio V, la strutturazione riguarda da un lato le scadenze temporali della dinamica partecipativa (che sono vincolate alle scadenze individuate dal Comune) e, dall'altro, l'organizzazione degli incontri di presentazione del Prg, che avvengono sempre con le stesse modalità. Non esiste una vera e propria regolazione formale del processo, mentre ciò che appare fortemente strutturato è l'ambito decisionale.

Nel caso del Bp nel Municipio XI le regole della pratica partecipativa hanno un livello intermedio di strutturazione e formalizzazione. Le due tornate del Bp sono state infatti realizzate sulla base della disponibilità di criteri scritti, i quali, pur non avendo valore giuridico formale, hanno disciplinato l'accesso all'opportunità partecipativa, la sequenza delle fasi, le procedure e i comportamenti ammissibili in ciascuna di esse.

3.2.3 L'accesso alle arene partecipative

Nel Municipio V non esistono, cioè, documenti scritti che disciplinano accesso e procedure della partecipazione. La regolazione è basata sulla consuetudine dell'attivazione di tavoli di lavoro sperimentata dal Municipio in altri ambiti di intervento. Non esiste un impedimento formale alla partecipazione delle associazioni alla raccolta delle osservazioni anche se, come ricorda il delegato alla partecipazione «una testa, un voto» è comunque la regola implicita e accettata del processo.

La regolazione del Bp ammette l'accesso al processo partecipativo solo di singoli individui, e non di organizzazioni in quanto tali. Questo non ha impedito il manifestarsi di interpretazioni diverse, tese all'appropriazione dell'opportunità partecipativa da parte di associa-

zioni, comitati di quartiere, talvolta sezioni di partiti politici. Nello stesso tempo, però, le regole sono state una risorsa efficace per contrastare dinamiche di questo tipo.

3.2.4 Le procedure e il ruolo dell'amministrazione

Nel caso delle osservazioni al Prg del Municipio V siamo di fronte ad una regolazione indiretta della partecipazione, ovvero pre-strutturata dal meccanismo istituzionale di adozione del Prg. Questa procedura tende ad attivare processi di aggregazione sommativa delle preferenze nella fase in cui il Comune consulta i Municipi e negoziale nella fase di vera e propria decisione del Prg (a livello comunale) e l'amministrazione ha avuto esclusivamente un ruolo di supporto nel favorire la comprensione dei tecnicismi presenti negli elaborati descrittivi del Piano regolatore generale.

Nel Bp, la regolazione stabilisce la sequenza delle fasi del processo, scandita attraverso l'attivazione di sedi diverse, che possono essere considerate alla stregua di «organi» del Bp, i quali hanno subito una modificazione fra i due cicli del 2003 e del 2004. I «delegati» sono stati trasformati in «portavoce», al fine di ridurre i margini di interpretazione delle dinamiche sociali e politiche del processo di Bp in chiave «rappresentativa» e di prevenire la possibile formazione di una «*élite*» sociale – resa tale dalle sue caratteristiche funzionali – nel processo stesso. L'ufficio del Bp istituito nel Municipio XI ha invece svolto un importante ruolo come punto di riferimento tecnico e canale di comunicazione costante tra partecipanti al Bp e amministratori.

3.2.5 Chi decide le regole

Nelle osservazioni al Prg nel Municipio V vi sono regole «macro», non negoziabili perché predefinite in modo esogeno e regole «micro» che disciplinano il processo partecipativo. Le prime sono stabilite dagli attori politici; le seconde si producono nel corso dell'azione stessa, e sono oggetto di riflessività, anche da parte dei promotori istituzionali della pratica partecipativa.

Nel caso del Bp nel Municipio XI le regole della pratica partecipativa sono preesistenti al suo svolgimento e nel corso del pur breve arco di due anni sono state oggetto di modificazione attraverso processi distinti da quello partecipativo in senso stretto, anche a causa della mancata convocazione del Consiglio (Forum del 2004) del bilancio partecipativo. Questo organismo, formato dai portavoce di tutti i quartieri avrebbe dovuto essere la sede non solo «per la valutazione

complessiva delle priorità emerse e approvate dalle assemblee territoriali e per decidere l'ordine delle priorità a livello municipale per ogni area tematica», ma anche un'«occasione e luogo di valutazione delle criticità e di concertazione sugli aggiustamenti da apportare all'intero processo» (Pirina, 2005). In mancanza, la leva della regolazione è stata manovrata dagli ideatori (la leadership politico istituzionale del Municipio).

4. Dalle pratiche a nuove politiche dei beni comuni: un problema aperto

Le pratiche partecipative osservate da questa ricerca sono, come del resto ogni pratica di questo tipo, per loro natura instabili. Si tratta infatti di processi sociali e di forme istituzionali entrambi fluidi, soggetti a mutamenti nel corso del tempo, i quali possono essere di diversa natura ed essere ascritti a numerosi fattori, solo alcuni dei quali dipendono dall'intenzionalità degli attori politico-istituzionali. Da un lato, possono aversi «derive» o «mutazioni genetiche» non controllate, tali da contraddire con maggiore o minore intensità le aspettative degli ideatori e dei promotori delle pratiche partecipative. Da un altro lato, è vero che le pratiche stesse sono introdotte con modalità che gli stessi ideatori e promotori considerano esplicitamente sperimentali e flessibili, disponibili all'adattamento e all'apprendimento dall'esperienza.
Le due pratiche, pur nella loro diversità, condividono un rischio comune: quello di essere confinate entro nicchie sostanzialmente ininfluenti rispetto al *policy making* urbano (Jouve, Booth, 2004), soprattutto quello in cui vengono prese le decisioni di maggiore rilievo nell'allocazione delle risorse e nella definizione di modelli di sviluppo spaziale e socio-economico della metropoli romana. Questo rischio dipende in primo luogo da fattori politici e istituzionali. Il primo tipo di fattori consiste nella dipendenza dagli ideatori e promotori politici. Un cambiamento nelle culture politiche degli attori di governo, infatti, potrebbe incrementarla o, invece, ridurla anche drasticamente, aprendo magari spazi diversi, per pratiche più coerenti con le forme di *governance* in cui prevale il protagonismo degli interessi economici, come quelle di tipo «decisionale/aggregativo» (cfr. figura 2). I fattori istituzionali riguardano la natura dei processi di decentramento della politica, delle politiche pubbliche e dell'amministrazione nel Comune di Roma. Mentre la questione del «governo metropolitano» continua ad essere irrisolta (d'Albergo, 2002), i temi sui quali può esercitarsi la

partecipazione dei cittadini sono limitati dalla distribuzione dei poteri e delle competenze fra Comune e Municipi, che permettono a questi ultimi di realizzare interventi da «amministrazione di vicinato» ma, allo stesso tempo, non consentono di fare «politica alta», con riferimento ai più significativi ambiti di politiche pubbliche di competenza comunale[7].

L'indagine svolta consente di porre un ulteriore interrogativo di ricerca legato, invece, al potenziale di innovazione incapsulato nelle pratiche partecipative. La questione, nei suoi termini più generali, è la seguente: le pratiche partecipative basate sull'attivazione di singoli individui e che si sviluppano secondo dinamiche di tipo deliberativo, in cui le scelte si fondano sulla interazione discorsiva e sul confronto argomentato tra le diverse posizioni e non sul negoziato e lo scambio, consentono di promuovere e realizzare politiche dei beni comuni alternative a quelle di derivazione neoliberista affermatesi nel corso degli anni '80 ed in buona parte degli anni '90? Queste sono state caratterizzate da una progressiva centralità valoriale attribuita al mercato e alla crescita, al riconoscimento della competizione come principale criterio e risorsa per la regolazione, alla prevalenza di obiettivi di efficacia ed efficienza nelle diverse *policy* settoriali, alla individuazione della managerializzazione delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche come principali strumenti di azione, all'introduzione di meccanismi di quasi mercato nelle politiche sociali e in quelle sanitarie, con le strategie di *workfare* (Borghi, 2005). Le politiche dei beni comuni, invece, potrebbero trovare nella partecipazione di tipo deliberativo una forma appropriata delle relazioni fra attori sociali e fra questi e le istituzioni pubbliche e, quindi, una potenziale risorsa dei processi decisionali. Pratiche di questo tipo infatti implicano nel loro stesso svolgersi azione e conoscenza (della situazione in cui si svolgono) e quindi sembrano avere una portata intrinsecamente riflessiva e trasformativa. In secondo luogo, implicano un coinvolgimento di attori radicati in comunità territorialmente e socialmente definite e che, contemporaneamente, concorrono a strutturarle anche sul piano culturale. Come stanno a dimostrare recenti episodi italiani (cfr. No-Tav, No-ponte sullo stretto di Messina) si tratta di una società civile che non può essere ridotta a una sommatoria di *stakeholders*, e che può essere attiva nel processo attraverso i singoli, ma anche in forma associata.

[7] Con riguardo al Municipio XI, questo aspetto è emerso in molte interviste a consiglieri di maggioranza e di opposizione.

Sono quindi sistemi di azione socialmente situati e, in quanto tali, implicano capacità di interazione dialogica da parte degli attori, sia sociali, sia istituzionali. Pensare alla partecipazione come ad una pratica implica quindi riconoscerne le potenziali capacità: (*i*) trasformative sia delle soluzioni di *policy*, sia della tematizzazione cognitiva dei problemi, anche con riguardo all'introduzione in agenda di *issue* definite in termini nuovi; (*ii*) di costruire identità collettive; (*iii*) di favorire interazioni sociali di tipo discorsivo.
Tutte risorse che, in ipotesi, appaiono essenziali per la produzione di nuove politiche dei beni comuni. È chiaro però che le pratiche partecipative non sono solo socialmente, ma anche istituzionalmente situate, ovvero collocate entro cornici valoriali, regolative e operative che possono incoraggiare o meno il loro sviluppo. Nei casi qui esaminati, dipendono addirittura dall'offerta e dall'iniziativa di ideatori e promotori istituzionali, più che da una domanda sociale. Due aspetti da questo punto di vista sembrano rilevanti. Il primo fa riferimento alla capacità degli attori istituzionali di rendersi realmente permeabili rispetto alla capacità trasformativa delle pratiche, anche da loro eventualmente innescate, mentre il secondo rinvia alla capacità delle istituzioni di assumere quel ruolo di terzietà e intermediazione da tempo studiato e approfondito da Ota de Leonardis e Lavinia Bifulco[8].
Sull'insieme di questi problemi, ovvero sulla possibile periferizzazione della partecipazione in nicchie di *policy* ininfluenti rispetto alle grandi decisioni delle politiche urbane o, al contrario, sulla possibilità di rendere le pratiche partecipative un'effettiva risorsa per la produzione di nuove politiche dei beni comuni è in corso una seconda ricerca sulla realtà di Roma, centrata sulla partecipazione al *policy making* urbano di attori che appartengono a una società civile organizzata e portatrice di valori e orientamenti radicalmente opposti al neoliberismo nei contesti delle politiche per la casa, dell'ambiente e dell'«altraeconomia».
Il fatto che a Roma sia stato sviluppato dall'amministrazione Veltroni un «modello» che mira dichiaratamente a realizzare un sistema urbano «che si è scoperto più competitivo senza cedere a velleità e lusinghe iperliberiste, che si è scoperto più moderno senza rinunciare a tessere

[8] Si tratta in estrema sintesi dell'idea secondo cui «all'amministrazione pubblica intermediaria sono tendenzialmente assegnati compiti di coordinamento e ricomposizione delle istanze in gioco, parziali e particolari, attraverso diversi tipi di imprese, accordi o compromessi» (Bifulco, 2005, p. 151). Vedi anche Bifulco e de Leonardis (2005).

le reti della solidarietà e dell'inclusione» (Censis, 2006) aiuta a spiegare perché questa città sia un terreno particolarmente fertile per la sperimentazione di pratiche partecipative. Le ulteriori analisi sono finalizzate a mettere a fuoco il peculiare contributo che le pratiche possono portare allo sviluppo di questo tipo di politiche, normalmente soggette a una tensione fra le polarità opposte della crescita e della solidarietà.

Riferimenti bibliografici

Bifulco L., 2005, *Deliberazione, arene pubbliche e institution building*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 137-154.

Bifulco L. e de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma, pp. 193-221.

Bobbio L., 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Bobbio L., 2005, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in L. Pellizzoni, (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 177-203.

Bonanni M., Penco M., 2005, *Modelli deliberativi: una ricognizione critica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 157-176.

Borghi V., 2005, *Il lavoro dell'attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma, pp. 39-60.

Bosetti G., Maffettone S., 2004, *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma.

Brenner N., 2004, *Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000*, «Review of International Political Economy», v. 11, n. 3, agosto 2004, pp. 447-488.

Censis, 2006, *Rapporto su Roma. L'evoluzione della città al 2006*, Roma.

d'Albergo E., 2002, *Le gouvernement métropolitain à la poubelle: Acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome*, in Jouve B. e Lefèvre C. (a cura di), *Metropoles ingouvernables? Les grandes villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Parigi.

Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 33-65.

Fischer F., 2003, *Reframing Public Policy*, Oxford University Press, New York.

Gbikpi B., 2005, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 97-130.

Harding A., 1997, *Urban regimes in a Europe of cities?*, «European Urban and Regional Studies», vol. 4, n. 4, pp. 291-314.

Jouve B. e Booth P. (a cura di), 2004, *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec.

Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., 1997, *Managing Complex Networks*, Sage, Londra.

Laws D., Rein M., 2003, *Reframing practice*, in Hajer M.A., Wagenaar H. (a cura di), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 172-206.

Pellizzoni L., 2005, *Che cosa significa deliberare*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 7-48.

Pirina M., 2005, *Strutturazione del processo*, in Smeriglio M., Ummarino L., Peciola G. (a cura di), *Pillola rossa o pillola blu?*, ed. Carta, Roma.

Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 3-32.

Savitch H. e Kantor P., *Cities in the International Market Place: The Political Economy of Urban Development in North America and in Western Europe*, Princeton University Press, 2002.

Smeriglio M., 2004, *Il pianificar partecipando, dal Quadro Cittadino di Sostegno al Bilancio Partecipativo*, in Municipio XI, *La riva sinistra. Bilancio sociale 2004*, Roma.

Sullo P. (a cura di), 2004, *La democrazia possibile. Il Cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al vecchio Continente*, Edizioni Intra Moenia, Napoli.

Uspel, 2003, *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana – I costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, (http://www2.comune.roma.it/uspel/LeRagioni/Leragioni2.html).

Wagenaar H., Noam Cook S.D., 2003, *Understanding policy practices*, in Hajer M.A., Wagenaar H. (a cura di), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 139-171.

L'onda lunga della soggettivazione: una sfida per il *welfare* pubblico

Ota de Leonardis

Qual è l'impatto dei processi di contrattualizzazione sullo statuto pubblico del welfare? E che cosa è da intendersi, oggi, per pubblico? L'articolo suggerisce di affrontare questi quesiti ponendo la contrattualizzazione in prospettiva storica. Nella prima parte ripercorre la storia dello sviluppo del welfare state in Italia durante i «trenta gloriosi», mettendovi in evidenza il ruolo del diritto e del riferimento ai diritti. E mette a fuoco due punti focali: a) lo statuto pubblico del welfare si afferma e si espande intrecciato con un potente processo di soggettivazione, sia giuridica che politica; b) il principio di terzietà vi viene messo in tensione e in trasformazione. Nella seconda parte segue l'evolversi di questi due punti focali, brevemente, nella messa in crisi del welfare state e poi nei cambiamenti istituzionali in atto guidati dall'imperativo della individualizzazione via contratti. Rintracciare gli elementi di continuità, più che di rottura, in questa storia può aiutare a distinguere in diversi tipi di contratti diversi possibili trattamenti istituzionali della tensione storica tra libertà e autorità, avendo come riferimento il parametro della soggettività politica, e le condizionidi publicness che la rendono possibile.

1. Premessa

Tirando le fila sui primi risultati di una ricerca sulle forme di contrattualizzazione diffuse nelle nuove politiche sociali, avevamo sollevato il quesito di come queste forme, e in genere queste politiche, stessero incidendo sulla sfera pubblica, sui processi attraverso cui attori, beni, arene diventano e sono riconosciuti e trattati come pubblici (Bifulco, de Leonardis, 2005); e al tempo stesso cercavamo di mettere un poco d'ordine nel riferimento a questa qualificazione – «pubblico» – richiamata di frequente nella letteratura di ricerca sulle trasformazioni in atto nell'architettura istituzionale del *welfare* – con la rottura dell'equazione tra pubblico e statuale, la «privatizzazione», la «mercatizzazione» – proponendo una griglia concettuale che di questa qualificazione indicasse alcuni requisiti per la sua applicazione.

Nel contributo cui faccio riferimento, e da cui riparto qui, avevamo individuato quattro requisiti cui guardare per riconoscere – nel campo del *welfare* – alcune «qualità» della vita collettiva che questa nozione, «pubblico», nomina. Una sorta di guida per identificare che cosa sia pubblico. O meglio, che cosa, e come, diventi pubblico. Con la rottura dell'equazione di pubblico con statuale, il riconoscimento di ciò che è pubblico attraverso il riferimento privilegiato allo Stato e ad una sfera politico-istituzionale specifica e separata, non è andato più da sé. Questa qualificazione è divenuta incerta e problematica, e si è sviluppato un orientamento a ragionare sul pubblico come proprietà emergente – un aggettivo, più che un sostantivo – e come qualità di processi. Del resto i classici a cui abbiamo attinto, comunque immersi nella storia della modernità e pertanto ben coscienti del carattere intrinsecamente artificiale e costruito della sfera pubblica, si prestavano essi stessi a quest'opera di scongelamento della nozione di pubblico come sinonimo appunto di una sfera separata. I quattro requisiti del «diventare pubblico» – che abbiamo identificato per differenza da ciò che è privato, seguendo anche in questo i classici di riferimento – possono essere qui brevemente riassunti[1]): 1) mentre privato è sinonimo di segreto – come tipicamente nei richiami alla *privacy* – pubblico è tale in quanto *esposto alla visibilità pubblica*, e incluso in un regime di pubblicità. Esso diventa tale attraverso conflitti e compromessi; 2) mentre privato è sinonimo di particolare, e particolaristico – come tipicamente nel riferimento a interessi – pubblico è tale in quanto generale, e pretende *validità universalistica*, passando attraverso processi di «risalita in generalità»; 3) mentre privato è sinonimo di esclusivo – come tipicamente i beni in regime di proprietà privata – pubblico designa ciò che è «in-comune», *beni* riconosciuti e trattati come *comuni*; 4) mentre privato è sinonimo di privativo, e designa organizzazioni autoregolate, e però anche prive della possibilità di vedersi come collettività, pubblico designa istituzioni in cui si depositano regole esterne a tali organizzazioni, costruite e curate per dotarsi collettivamente di riflessività. Istituzioni come beni comuni di secondo ordine, adottando la formulazione di Carlo Donolo; istituzioni come artifizi in cui far funzionare un principio di terzietà che media e rende riconoscibili i commerci umani. Artifizi che come tali sono costruiti, smontati, cam-

[1] Rimediando al ritardo nell'onorare un debito, segnalo che dobbiamo una prima formulazione di tre di questi quattro requisiti a Letizia Gianformaggio (1995).

biati, curati: in sintesi l'*institution building* è il quarto requisito dei processi del diventare pubblico.
Qui riprendo questa griglia e provo ad applicarla alla storia del *welfare*, più precisamente al periodo detto dei «trenta gloriosi», continuando ad intrecciare il lavoro sul piano analitico (che cosa e come diventa pubblico in questa storia) con quello sul piano concettuale (che cosa è da intendersi per pubblico). Ripercorrendo in tal modo, a grandi linee, la storia dello sviluppo del *welfare state*, darò consistenza alla scelta di seguire il filo del diritto, dei diritti e del rapporto tra diritto e diritti, un terreno che apparirà subito centrale nel dispiegarsi della vita pubblica in quella fase.
Seguendo questo filo individuerò due punti focali, tra loro correlati: *a*) i requisiti del pubblico, come proprietà emergente, vi sono associati a un potente processo di «soggettivazione»[2]; *b*) alcune questioni importanti si addensano nelle metamorfosi del principio di terzietà che tale processo ha messo in tensione. Lavorando su questi punti focali attraverserò quella messa in discussione del *welfare state*, o meglio della cornice statuale del *welfare*, che in questa storia ha rappresentato per molti aspetti una svolta, per poi focalizzare l'attenzione sulla diffusione nelle nuove politiche sociali della figura del contratto e sulla sua consistenza normativa, nel quadro di processi più generali di contrattualizzazione dello Stato e delle fonti di norme legali. Sempre guardando insieme a ciò che vi accade alla soggettività e al principio di terzietà, individuerò qualche indizio, non univoco e comunque ipotetico, su ciò che vi sta accadendo alla dimensione pubblica della vita sociale.

[2] Benché non mi soddisfi del tutto, preferisco adottare questa nozione piuttosto che quella di «individualizzazione», sia perché la mia argomentazione si confronta con il vocabolario del diritto, e perciò con questioni di soggettività giuridica e politica, e con le libertà politiche, sia perché i significati che ha assunto la nozione corrente di individualizzazione, e affini, per qualificare le trasformazioni in atto nei sistemi di *welfare* (e non solo) rischiano di creare fraintendimenti. Dovrei semmai ogni volta specificare che si tratta di una «concezione illuminista» del processo di individualizzazione, come fa Massimo Paci (2005) la cui lettura delle trasformazioni del *welfare*, in prospettiva storica e insieme aperta sulle prospettive, mi ha del resto aiutato a precisare la mia chiave interpretativa. Semmai più corretto sarebbe parlare di «individuazione», nel senso in cui lo fa per esempio Castel (2004), ma si tratta di una nozione un po' troppo «in codice» e poco diffusa in Italia.

2. *Diritto e diritti nello sviluppo del* welfare state

Adotto dunque per cominciare una prospettiva storica, tornando allo sviluppo del *welfare state* per mettervi alla prova e argomentare le chiavi di lettura dei processi di costruzione del pubblico. La storia conta: ciò che è pubblico ha i tempi lunghi delle istituzioni, e se si tratta di interrogarsi sulle trasformazioni della vita pubblica che prendono forma dopo questa storia, nelle nuove politiche sociali, il sentiero che vi è stato tracciato – ivi comprese le turbolenze – continua ad operare[3].

2.1 Il diventare pubblico tra politica e diritto

Gli anni di massimo sviluppo del *welfare state* – i famosi «trenta gloriosi» – hanno rappresentato anche il periodo nel quale si è dispiegato di più l'intervento dello Stato, inteso come Stato democratico di diritto. Lo sviluppo del *welfare* passa attraverso l'incorporazione delle materie che pertengono alle condizioni di benessere della popolazione nelle responsabilità pubblico-statuali, ed è messo in forma, da un lato, dai processi di legittimazione democratica e dall'altro dalla architettura amministrativa in cui tali responsabilità si esplicano. In tal modo quelle materie – educazione, salute, protezione da rischi sociali – di-

[3] È opportuno fare alcune precisazioni per giustificare i limiti di questa ricostruzione. Anzitutto essa è il frutto di alcune scelte selettive: *a*) il fuoco dell'attenzione è sull'Italia, che presenta indubbiamente alcune specificità, ma non metto a tema confronti con gli sviluppi del *welfare state* in altri contesti nazionali o con altri modelli, né discuto le interpretazioni di queste specificità; *b*) essendo interessata a evidenziare alcuni caratteri salienti della storia del *welfare*, do un'immagine di linearità che non corrisponde alla varietà dei processi, delle posizioni e delle trasformazioni, anche contraddittorie tra loro, che vi si sono manifestate. Si tratta dunque di una ricostruzione parziale, nel duplice significato di questa parola. Inoltre, per ovvie ragioni non cito le fonti a cui attingo per questa ricostruzione, che appartengono al mio trentennale patrimonio di studi sul tema. Per supportare la memoria sono tornata alle raccolte di riviste dell'epoca, soprattutto di teoria e di sociologia del diritto, alla letteratura di ricerca che ha segnato alcune tappe importanti della riflessione sul *welfare*, soprattutto quella attorno alla sua «crisi», e naturalmente ai classici all'origine di questa storia. Infine, questa ricostruzione è consapevolmente frutto di uno sguardo retrospettivo che di ciò che è emerso e appare oggi preminente prova a rintracciare le matrici, la genealogia nel passato (sullo stampo della «storia al presente» di Foucault).

ventano terreno di azione di quello che Dubet chiama un «programma istituzionale», un programma di «lavoro su altri» che ha «lo scopo di produrre un individuo socializzato *e* un soggetto autonomo» (Dubet, 2003, p. 24). È per l'appunto lo Stato democratico di diritto il fondamento legittimativo di questo programma, di questo «lavoro» e di ciò che esso produce; i quali vi acquistano perciò uno statuto pubblico.

Ma vediamo più da vicino come questo sia avvenuto e in che cosa questo statuto pubblico consista.

a) Si è trattato anzitutto di un processo di «messa in visibilità» delle materie in questione e degli attori che vi sono implicati (compresi «gli oggetti» di quel lavoro). Queste materie sociali, e i problemi e le condizioni di vita degli individui che vi si giocano, non sono più (soltanto) affari privati pertinenti alla sfera delle scelte e responsabilità personali e delle relazioni primarie, ma diventano oggetto di discorsi, giudizi e criteri di giudizio, elaborazioni, conflitti che si svolgono nell'arena pubblica e di decisioni pubbliche, anch'esse visibili. L'«abuso su minori», per esempio, esce dalla sfera domestica (sottratta allo sguardo e al giudizio di estranei) e si espone a questo sguardo e a questo giudizio, così istituendo una «scena» nella quale diventano visibili, con il problema, le condizioni della sua definizione e le ragioni, forme e giustificazioni del suo trattamento. Va detto subito che nella storia che stiamo ripercorrendo questa messa in visibilità si esplica come *politicizzazione*, più precisamente come «politicizzazione del sociale». Voglio dire, cioè, che essa avviene nel *frame* – nelle arene, con i repertori e i vocabolari – della politica; anzi, della politica democratica, ivi comprese le sue istituzioni. Lo sviluppo del *welfare* è passato attraverso la lotta politica, il regime dei conflitti e dei compromessi, anzitutto quelli istituiti attorno al conflitto di classe, l'organizzazione di collettivi e l'azione di attori collettivi, ivi compresi i movimenti di protesta. E la politica ha fatto da *medium* della pubblicità dei processi decisionali che, attraverso la legislazione su basi di rappresentanza democratica, sono confluiti nelle «riforme». Questa messa in visibilità, con questo registro politico, è consustanziale al connotato che lo sviluppo del *welfare* ha assunto come «allargamento della cittadinanza» – inteso sia come estensione a categorie escluse, sia come inclusione tra i suoi requisiti della dotazione di diritti sociali, la cittadinanza sociale appunto (fino allo slogan del femminismo: «il personale è politico»). Vi entrano in gioco disuguaglianze che hanno lo statuto di un legame societario costitutivo dell'organizzazione

sociale (le disuguaglianze di classe) e che come tali sono definite e trattate in termini politici. Ed è in questo registro che vengono definiti anche i «problemi sociali» e le «devianze»: questa è l'epoca della «socializzazione delle devianze», materia di imputazione di responsabilità collettiva che passa attraverso la loro definizione sulla base di cause sociali. Di più, la devianza viene riconosciuta come protesta latente in cerca di visibilità e di «portavoce» politici della domanda di cambiamento del problema collettivo che essa rappresenta (è quel che è successo sia alla criminalità che alla follia). Nei movimenti di protesta degli anni '60/70 che popolano il campo del *welfare* si instaura un rapporto tra devianza e critica sociale (o artistica: Boltanski, Chiappello, 1999). La politicizzazione delle materie sociali passa in quegli anni *attraverso il vocabolario del diritto, e le rivendicazioni di diritti*. Come sappiamo vi sono in questione i diritti sociali, ma anche diritti politici: diritti di voce, di protesta e di organizzazione della protesta, e di partecipazione alle scelte collettive. E vi è chiamato in causa il diritto in quanto fondato sull'«autonomia politica» dei cittadini, come direbbe Habermas, sul riconoscimento del loro statuto di autori del diritto, via politica democratica. Il vocabolario del diritto media gli argomenti antiautoritari e reciprocamente le spinte alla *soggettivazione* che caratterizzano questi processi di politicizzazione.

b) In secondo luogo, il diventare pubblico del *welfare* nello stato democratico di diritto si esplica nel processo di generalizzazione che avviene a partire dalla messa in visibilità. Anche questo, come abbiamo visto, è un percorso da considerare quando si qualifica ciò che diventa pubblico per differenza da ciò che è privato. Questo percorso, nella storia che stiamo esaminando, segue il solco dei diritti, e del diritto, precisamente nelle loro pretese e promesse universalistiche: si pensi in proposito all'eguaglianza come criterio di giustizia (anzitutto l'eguaglianza di fronte alla legge, e al diritto) e alla sua universalizzazione come condizione di legittimazione. I diritti sociali sono tali in quanto universali, e garantiti attraverso il repertorio degli strumenti della loro universalizzazione, come tipicamente con l'istituzione del servizio sanitario nazionale che istituisce il diritto a cure gratuite, somministrate in modo imparziale, presupposte uguali, ecc. E che lo istituisce con una legge, e con la forza della legge. Qui, detto per inciso, s'intravede l'operatore principale della generalizzazione, o universalizzazione: l'architettura amministrativa dello Stato che si dispiega e si articola in un si-

stema di servizi pubblici, fino alla *street level bureaucracy*[4]. È il caso di ricordare, per riprendere il punto precedente, che questa risalita in generalità via «giuridificazione» avviene sul terreno della critica del diritto, soprattutto in ragione della sua parzialità o della sua incompiutezza che ne delegittimano i fondamenti universalistici. Si mettono in discussione le eccezioni e gli statuti di eccezione, si rivendica lo statuto di soggetti di diritto a categorie escluse: come nella psichiatria e in genere nella critica alle istituzioni totali, contro diritti civili negati. Si passa la validità del diritto al vaglio della sua efficacia nel riconoscerne la titolarità: l'attenzione critica è rivolta ai «diritti messi in pratica», e alle pratiche sociali, nei servizi, per sorvegliare che i diritti vi siano davvero onorati. Si rivendicano diritti in nome delle promesse universalistiche del diritto e insieme si pretende l'estensione del diritto a nuove situazioni e materie.

c) In terzo luogo il diventare pubblico del *welfare* nello stato democratico di diritto comporta un cambiamento della definizione dei beni che vi sono trattati, che passano dal regime di ciò che è «proprio», privato (dunque anche personale ed esclusivo) al regime di ciò che è «in-comune». Sicurezza sociale, educazione, salute vengono riconosciuti come beni comuni, beni cioè che pertengono alla qualità della convivenza civile (e la loro mancanza come mali comuni). Questo avviene, come sappiamo, attraverso l'assunzione da parte dello Stato delle responsabilità e poteri su questi beni. Del loro riconoscimento come beni comuni è appunto lo Stato a farsi garante. Una garanzia che si esercita attraverso il monopolio della loro erogazione, in cui si esplica il rapporto tra Stato di diritto e Stato amministrativo appena richiamato, e con quei risvolti di «paternalismo» che la critica successiva ha messo a tema, come vedremo. È comunque attraverso il riferimento ai benefici del *welfare* come beni comuni, fissato nel loro carattere pubblico-statuale, che ai beneficiari è riconosciuta in principio, e riconoscibile socialmente, soggettività politica. L'accesso a questi benefici non avviene in ragione di bisogni, meriti o comunque condizioni particolari degli individui beneficiari, ma in quanto si tratta per l'appunto di beni comuni, di ciascuno in quanto di tutti. Si pensi, di nuovo, all'istituzione del servizio sanitario nazionale e per differenza alla «mancata riforma» dell'assistenza, che è rimasta larga-

[4] Per una interpretazione di questo intreccio si veda il già citato libro di Dubet (2003) a cui mi appoggio qui e altrove.

mente ancorata a logiche particolaristiche nel trattamento dei beni (e dei mali) ancor prima che nel trattamento delle persone. Anche questo passaggio relativo ai beni da tutelare perché comuni avviene attingendo al vocabolario del diritto, e richiede il riconoscimento di nuovi diritti, per l'appunto «sociali». Non senza problemi: i diritti sociali «stirano», per così dire, il diritto fino a coprire materie, e conferire titolarità su materie, «difficili», come nel caso del diritto alla salute o in quello, diverso, del diritto al lavoro, difficili per l'appunto da trattare con il vocabolario dei diritti soggettivi. Il trattamento giuridico di queste materie è denso di incongruenze e di contraddizioni, ha effetti di «materializzazione» o di «socializzazione» del diritto o viceversa di «colonizzazione» dei mondi della vita da parte della legge[5]. Come vedremo, tra diritto e diritti si instaura *un campo di tensioni tra soggettività giuridica e imperio della legge.*

Si cominciano a intravedere – tra diritti difficili e risvolti paternalistici – i prodromi della «crisi». Ma prima di seguirli bisogna ancora mettere a fuoco un quarto requisito dei processi del diventare pubblico che si verificano nel *welfare*, nella cornice dello Stato democratico di diritto.

2.2 L'equazione pubblico-statuale e il principio di terzietà

Questi tre requisiti che abbiamo visto intrecciarsi nei processi del diventare pubblico nella costruzione del *welfare state*, implicano il riferimento ad una istanza terza a cui questi processi si appoggiano e che al tempo stesso alimentano, proprio attraverso il *medium* del diritto che vi è chiamato in causa: diciamo per brevità la Legge (non per caso con la maiuscola). È l'istanza garante dei patti – «*pacta sunt servanda*» – la cui eteronomia resta un requisito costitutivo (e anche un problema ineludibile), perché «senza guardiano della parola data solo la forza conta» (Supiot, 2005, pp. 173 e 146).

È bene soffermarsi su questo ulteriore requisito del diventare pubblico perché la rottura dell'equazione di pubblico con statuale, che poi esamineremo, ha messo in tensione il principio di terzietà, il suo riconoscimento e la sua alimentazione, e del carattere incerto e problematico della nozione di pubblico sono parte importante le incertezze e le

[5] Un'analisi sistematica di queste trasformazioni del diritto nel *welfare state* è contenuta in Teubner (a cura di, 1986), e in particolare nei contributi di Ewald, Habermas, Luhmann e di Teubner stesso. Ho trattato il tema dei diritti difficili nel campo della salute in de Leonardis, 1990. Tornerò sul punto più avanti.

metamorfosi in corso di questo principio; le incertezze, se si vuole, dei processi di *institution building*.
Questo requisito implica, rispetto ai precedenti, un passaggio di livello. È infatti il principio di terzietà che fa da riferimento di fondo agli altri processi del diventare pubblico già richiamati: che organizza lo spazio della messa in visibilità di un tema, della sua esposizione in pubblico, e che fissa le condizioni di accesso allo statuto pubblico della pluralità di voci, di attori e di argomenti in quello spazio; che fissa ed esercita le «prove» attraverso cui temi, attori e argomenti risalgono in generalità (Boltanski, Thévenot, 1991; v. anche Borghi, Vitale, 2006) e pretendono di incarnare un valore universalistico (anzitutto il passaggio attraverso le procedure legislative); e che fornisce il vocabolario giustificativo per il discorso pubblico sui beni comuni. E reciprocamente il principio di terzietà è quello in cui i processi di costruzione del pubblico, che esprimono i precedenti requisiti, confluiscono e si fissano, dando luogo a delle costruzioni – relativamente – stabili, a dei presupposti. Vi si verifica un processo di cristallizzazione, in cui i compromessi raggiunti attraverso conflitti si fissano in norme legali, poste su quel piano di trascendenza che è costitutivo del principio di terzietà: ne sono una formulazione emblematica i «presupposti non contrattuali del contratto» che Durkheim contrapponeva al contrattualismo. Per avere un'idea di questo processo si pensi al caso dello Statuto dei lavoratori.
Per la riflessione che sto conducendo è importante sottolineare il fatto che il principio di terzietà, come già s'intravede da quanto ho detto fin qui, si fonda su di *una duplice fonte di legittimazione*[6]. Da un lato, esso è sacralizzato, fondato su credenze – non su ragioni – protetto da riti di accesso, inaccessibile allo sguardo profano e sottratto alla critica, come il divino della religione che ne costituisce lo stampo originario e di cui è storicamente la secolarizzazione, come ricorda Supiot. Il terzo è tale, ed è legittimato per così dire dall'alto, perché è oggetto di una credenza condivisa preliminare ai commerci umani, e fonte di fiducia generalizzata. Dall'altro, il principio di terzietà fonda la sua legittimità su quegli stessi processi attraverso cui materie e attori diventano pubblici, che ad esso si richiamano come a un principio sovraordinato di

[6] Nell'ambito della teoria del diritto è il doppio passaggio tra fatticità e norme analizzato da Habermas (1996). Nella filosofia politica la tradizione liberale e quella repubblicana hanno enfatizzato rispettivamente la seconda o la prima fonte di legittimazione.

organizzazione sociale, mettendolo in discussione, cambiandolo e alimentandolo. Una legittimazione «dal basso» in cui il principio di terzietà è anche riconoscibile come un costrutto collettivo, un artifizio umano di cui resta visibile il legame con le pratiche sociali. Da questo lato, dunque, la legittimità del terzo chiama in causa il suo carattere insorgente, e la possibilità di superare il limite che esso fissa. La legittimità si fonda dunque sul fatto che chi riconosce il principio di terzietà e vi ricorre per sostenere le sue ragioni, confermandone dunque la trascendenza, si riconosca e sia riconosciuto come artefice della sua costruzione: in questo senso esso è pubblico.

Questo è quanto si può rapidamente richiamare dal patrimonio di riflessione della filosofia politica e della teoria del diritto sull'architettura istituzionale della modernità, per qualificare il principio di terzietà, e le condizioni di riflessività su cui poggia (in proposito si veda anche il contributo di Carlo Donolo in questo numero).

Naturalmente non è un dettaglio il fatto che in questa architettura questo principio si sia sostanziato nello Stato – lo Stato legittimo perché fondato esso stesso sulla Legge, o ancora più precisamente lo Stato democratico di diritto – né è un dettaglio che nello Stato convergano e si combinino le due fonti di legittimazione. Lo Stato è stato anche un buon bersaglio, da questo punto di vista: è parte integrante della storia dello sviluppo del *welfare state* l'idea che lo Stato si può cambiare, o come allora si diceva «democratizzare».

È importante a questo proposito ricordare anche che questa architettura istituzionale si è andata articolando nella costruzione di «collettivi» che hanno funzionato da «corpi intermedi» tra le due fonti di legittimazione del principio di terzietà, dall'alto e dal basso, mediandone i passaggi nei due sensi. Come sappiamo, soprattutto da Robert Castel (2005), anche lo sviluppo del *welfare state* è cresciuto con, e si è appoggiato su, questo tipo di collettivi (sindacati, corpi professionali, in genere organizzazioni degli interessi) che hanno «protetto» la soggettività giuridica degli individui conferendo loro uno «statuto collettivo». Da qui poi anche la messa a tema critica dei risvolti «corporativi» o del «collettivismo» del *welfare*[7].

Ma ciò che più mi preme mettere in evidenza, nella nostra storia del *welfare*, è il fatto che nei processi del diventare pubblico che ho messo a fuoco prima è venuta emergendo la compresenza di queste due

[7] Su quest'ultimo punto si veda per esempio l'analisi condotta in chiave storica sul caso inglese in Jane Lewis (1995).

fonti di legittimazione del principio di terzietà, esse vi si sono trovate accostate, e vi sono entrate in tensione (Broekman, 1986; Peters, 1986). Abbiamo già riscontrato, nei movimenti di protesta nel campo del *welfare*, la compresenza delle critiche del diritto (tipicamente: come strumento di dominio) e delle rivendicazioni di diritti in nome del diritto, e l'intreccio tra orientamenti «antiistituzionali» ed esperienze in cui la critica dell'istituito – anche molto radicale – ha guidato e sorretto processi istituenti (come nel caso della legge 180 di abolizione dei manicomi). Abbiamo anche messo a fuoco l'emergere di «diritti difficili», in cui convivono mescolanze incerte e in tensione tra loro tra diritti di libertà e diritti alle cure, tra diritti ad agire (di stampo politico) e diritti ad avere (nello stampo del diritto di proprietà); e ricordiamo che, a partire dal femminismo, vi si avvia la tematizzazione del «*trade off* tra eguaglianza e differenze»[8]. Queste tensioni hanno anche profondamente segnato il campo istituzionale dei servizi, l'esercizio delle competenze professionali e il lavoro quotidiano degli operatori, diventando terreno importante di elaborazioni e cambiamenti nelle organizzazioni e nelle pratiche: si pensi alla messa a tema del nesso tra «cura e controllo», come allora si diceva, ovvero tra l'«oggettivazione e il riconoscimento dell'altro» che traduce nel programma istituzionale la tensione storica tra autorità e libertà, la doppia fonte di legittimazione della terzietà, appunto[9].

Jan Gough sosteneva allora, in un libro molto influente, che il *welfare state* andava considerato come il vettore di due forze (capitale e lavoro, con il vocabolario dell'epoca) che, incontrandosi su un terreno comune, vi costruivano dei compromessi. E del resto «compromesso» era una parola chiave per qualificare le realizzazioni del *welfare*. In proposito possiamo richiamare due realizzazioni importanti che esemplificano la natura di tali compromessi[10]. Il primo esempio riguarda la

[8] Su quest'ultimo tema l'elaborazione più importante proviene soprattutto dalla teoria politica femminista, e dal cosiddetto «pensiero della differenza». Sulla critica del diritto in questa chiave e sulle prospettive della sua trasformazione si vedano soprattutto Minow (1990) e Pitch (1998).

[9] Sul punto si veda ancora il già citato libro di Dubet. In Francia il tema delle tensioni che si addensano nel lavoro sociale, in particolare tra «sollecitudine e distanza», è stato ripreso di recente nel quadro dello studio della pluralità dei «regimi di impegno (*engagement*)»: v. Thévenot (2005) e Breviglieri (2005).

[10] Per un primo approccio al tema del compromesso, rivolto ad esplorarne i risvolti etici, antropologici ed epistemologici, si veda il numero di «Social Science Information» curato da Mohamed Nachi (2004).

legalizzazione dell'aborto (1978) che richiamo ricorrendo alla rilettura suggerita di recente da Luc Boltanski[11]. È la conquista di un diritto che passa attraverso un percorso di emersione allo sguardo pubblico, non più confinata nel segreto, di una scelta tragica – dove è in gioco l'inconciliabile – e che come tale non può pacificarsi in certezze normative e cognitive, non arriva a «giustificarsi in piena generalità». La legalizzazione dell'aborto come «male minore». E vi accadono due cose molto importanti, tra loro connesse. Da un lato, diventa pubblico (visibile e riconosciuto istituzionalmente) che non può che essere la donna singola a scegliere, e a portare il peso di questa scelta – rispetto a cui solo dei supporti possono essere socialmente predisposti, «supporti all'individuazione»: un passaggio cruciale del riconoscimento di soggettività, questa sì in piena generalità. Dall'altro, diventa pubblico il nucleo tragico intrinseco alla questione dell'aborto, e la sua legalizzazione si configura come un compromesso che resta visibile come tale, e che non consente di «chiudere gli occhi», come dice Boltanski, di fronte a tale nucleo tragico. Questa emersione di una scelta tragica la socializza, la rende tematizzabile come un male comune – e il compromesso come un male minore – e insieme ne fa un terreno del dispiegarsi della soggettività, con ciò arricchendo il patrimonio collettivo di riflessività.

Il secondo esempio proviene dal mio patrimonio di ricerca sul movimento di chiusura dei manicomi, la cosiddetta «antipsichiatria», con un termine improprio almeno per ciò che attiene al caso italiano. Anche in questo caso si è trattato di un percorso di emersione allo sguardo e al riconoscimento pubblici di una contraddizione insanabile, la contraddizione della follia, l'«esperienza abnorme» come la chiamava Basaglia. E anche in questo caso si è trattato di un'opera di soggettivazione, e di singolarizzazione, basata sul riconoscimento del carattere ineludibilmente personale di questa esperienza – ancora una volta da supportare socialmente – e altrettanto di un'opera di socializzazione che ha ricondotto la follia dentro la normalità, l'ha resa «relativa», come dice Franco Rotelli (de Leonardis, Emmenegger, 2006). La legge

[11] Boltanski (2004) attinge anche a storia e antropologia per collocare l'aborto, e i diversi «*arrangement*» in materia, nel quadro del confine sempre problematico tra riconoscimento dell'umano «attraverso la carne» e «attraverso la parola». A proposito di questa impossibile pacificazione, è il caso di richiamare il famoso intervento di Pasolini, di un'acutezza come di consueto non conciliante (ora in *Lettere luterane*).

180 (1978) che ha abolito i manicomi – famosa e da allora ricorrentemente in discussione, come del resto quella dell'aborto – è anch'essa un compromesso nel senso detto prima. Essa istituisce diritti soggettivi (anzitutto il diritto all'esperienza abnorme) che mettono socialmente in circolo e mantengono visibile la contraddizione della follia, materia di elaborazioni, conflitti, ricerca e pratica di soluzioni che al compromesso si rifanno.

In entrambi i casi si è trattato di un percorso eminentemente politico. Richiamando in sintesi ciò che si può trarre da questi due esempi in rapporto alla nostra storia e alle questioni che vi ho sollevato: primo, essi suggeriscono di confrontarsi con la questione pubblica misurandola sul metro del trattamento di ciò che resta inconciliabile, contraddizioni insanabili, nuclei tragici dell'umana convivenza (Bobbitt, Calabresi, 1986); secondo, questi due casi esemplificano quanto importanti siano, con questo metro, le condizioni di riflessività – gli occhi tenuti aperti – per qualificare il pubblico, e quanto problematico sia sopportare tali condizioni; terzo, essi segnalano che vi è un nesso tra soggettivazione e *publicness* nelle vicende del *welfare*, tra i processi del diventare pubblico che vi sono avvenuti e ciò che vi si è realizzato in termini di riconoscimento e dispiegamento di soggettività – di individuazione o di singolarizzazione: essendo il parametro in entrambi i casi i «soggetti tacitati». Come osservava Broekman «il riconoscimento della soggettività giuridica è una condizione fondamentale per il funzionamento del diritto nel *welfare state*» (1986, p. 106). Essi segnalano che questo nesso è precisamente ciò che alimenta quella riflessività, e che la rende problematica. Questo è comunque il genere di questioni che sembra essersi messo in moto nei processi che hanno fatto emergere la doppia fonte di legittimità del terzo: da questa prospettiva non è improprio l'attributo di «gloriosi» conferito ai trenta anni di conquiste del *welfare* – al di là della vena di ironia che lo studio delle sue miserie mi ha abituato a coltivare. In ogni caso, come dice Dubet (p. 75) «la macchina per ridurre il tragico non funziona più tanto bene».

3. Soggettività e terzietà nei processi di contrattualizzazione

Ciò che si è convenuto di chiamare «la crisi del *welfare state*» – in Italia dichiarata ufficialmente all'inizio degli anni '80 – s'innesta, io credo, su questa difficile compresenza delle due fonti di legittimazione del principio di terzietà, la sfida della riorganizzazione di una architettura

istituzionale capace di sopportare il dispiegarsi di soggettività. Beninteso, non sto parlando di cause – del resto individuate e documentate – bensì delle cornici normative in cui la crisi si incanala. Per intenderci, ho in mente tra l'altro gli argomenti attivati per qualificare la crisi che a queste cornici attingono – uno per tutti, la critica del paternalismo; ho in mente come certe parole chiave del discorso pubblico sul *welfare* che hanno supportato la soggettivazione (a cominciare da «libertà») cambiano significato, ma non forza normativa…; e ho in mente anche certi vincoli che si spezzano, nell'*overstrain* che, dicevamo, dando luogo a dinamiche di «disorganizzazione» (soprattutto la pluralizzazione del diritto, con il proliferare dei diritti), ha inciso sul suo carattere «monocratico» e sulla sua storica alleanza con la burocrazia weberiana; anche sulla sua valenza autoritaria, ma con questo lo ha indebolito come vocabolario per istituire, e per praticare, diritti. Tuttavia, come si può intuire da questi cenni allusivi, guardare con il *frame* normativo a ciò che è avvenuto nella crisi del *welfare state*, proseguire la storia, richiederebbe un lavoro analitico e un'argomentazione ben più approfonditi dei quadri d'insieme rapidamente delineati fin qui[12].
Interrompo dunque la storia per *seguire la traccia della soggettivazione nelle forme contrattuali* diffuse nell'attuale impianto normativo del *welfare*. A proposito della crisi devo solo fare una precisazione relativa alla svolta che la messa in crisi del *welfare* ha segnato. Non mi soddisfa l'interpretazione in termini di «coinvolgimenti oscillanti» tra vita pubblica e vita privata, formulata da Hirschman, peraltro condizionata dal riferimento alla storia politica americana (salvo combinarla con la sua analisi delle retoriche della reazione). Nella percezione diffusa tra noi testimoni della crisi si è trattato di una svolta brusca, e perciò anche drastica: un *backlash* si diceva allora. Del resto essa è stata rilevata come tale da letture retrospettive recenti (Garland, 2001; Bauman, 2005; Skocpol, 2003). Tuttavia l'attenzione ai cambiamenti normativi in gioco mi suggerisce di evidenziare, nella svolta, *la continuità piuttosto che la rottura*. Due argomenti in proposito possono essere di aiuto per chiarire in che senso, e in che limiti, parlo di continuità. Anzitutto, rintraccio nel campo del *welfare* significativi terreni di applicazione della chiave di lettura del «nuovo spirito del capitalismo» proposta da Boltanski

[12] Bisognerebbe tra l'altro lavorare sul convergere di una varietà di argomenti critici, per così dire di destra e di sinistra (compreso il femminismo) nei confronti della burocrazia: oltre a Dubet, v. per esempio la ricerca comparativa di Suleiman (2003).

e Chiappello, con riferimento in particolare all'incorporazione e alla «messa in valore» in questo spirito di parole d'ordine cruciali della critica sociale (e artistica) che, come abbiamo visto, ha accompagnato lo sviluppo del *welfare*, soprattutto quelle che hanno sostenuto la postura «antiistituzionale». E la conseguente neutralizzazione del loro potenziale emancipativo. In secondo luogo, credo che i processi addensatisi nella crisi del *welfare state* vadano letti nel quadro più ampio della storia del liberalismo, nel cui solco del resto la storia che ho evocato s'inscrive; e che il neo-liberalismo vada preso sul serio. Certamente non nella versione piatta proclamata da quello che Supiot chiama l'anarco-capitalismo, che con il liberalismo non ha nulla a che fare. Semmai suggerirei di attingere al corso di Foucault al Collège de France sul neo liberalismo che può dare un'idea, e anche qualche importante *insight*, sul carattere non contingente e non meramente ideologico del neo liberalismo[13]. Vi si riconosce tra l'altro la duplice fonte di legittimità della terzietà all'opera nello Stato, «nel suo farsi». Non per trarre indicazioni politiche, ma per dotarsi di una chiave di lettura della presa e dei potenziali evolutivi di alcuni dispositivi, come appunto il contratto, che stanno ridisegnando l'architettura istituzionale del *welfare*.
È arrivato dunque il momento di concentrare l'attenzione sui processi di contrattualizzazione che costituiscono uno stampo diffuso nelle nuove politiche sociali, un osservatorio, dicevo, di ciò che accade ai diritti, al diritto e al loro rapporto. Li analizzerò come un portato dell'onda lunga della soggettivazione che, come abbiamo visto, è andata emergendo con lo sviluppo del *welfare state* e ne ha attraversato la messa il discussione e le trasformazioni, a cominciare dalla rottura del nesso di pubblico con statuale. Mi domanderò anzitutto come essa abbia inciso sul principio di terzietà, individuando qualche pista per indagare le trasformazioni in corso di questo principio e delle istanze che lo incarnano; per poi cercare di mettere a fuoco, in diverse tipologie di contratto, che cosa accada agli individui, e alla soggettività, che ne costituisce il riferimento speculare, che cosa accada alla soggettività nei processi detti di «individualizzazione».
L'istituto del contratto svolge un ruolo da protagonista nell'attuale ri-

[13] In quel corso, del 1978/79, Foucault sviluppa la sua ricerca storica sulla governamentalità, e si concentra sull'ordo-liberalismo tedesco messo in atto nell'immediato secondo dopoguerra (Foucault, 2006; v. anche Donzelot, 2005). A proposito di neo-liberalismo, e dell'esigenza di complessificarne l'analisi, si vedano anche gli argomenti di Clarcke, in questo numero.

disegno dell'architettura istituzionale delle politiche sociali, dando luogo ad una grande varietà di prototipi e di applicazioni in campi diversi. Qualche breve richiamo è sufficiente (si veda anche il contributo di Lavinia Bifulco in questo numero): negoziazioni, patti e appunto contratti danno l'impronta ai modelli di *governance* locale, cioè ai poteri di governo delle politiche pubbliche in generale; a partire dal prototipo del *contracting out*, la delega della fornitura di servizi e prestazioni dall'amministrazione pubblica ai privati, viene contrattualizzata, sullo stampo del contratto di compra-vendita; nelle politiche per l'impiego si moltiplicano le varianti, al limite individualizzate, di contratti di lavoro, che tendono a sostituire la forza normativa dei contratti collettivi; dispositivi di tipo contrattuale si diffondono sia nel campo delle politiche che insistono sul territorio che in quelle che intervengono sulle persone: quelle urbane e di rigenerazione urbana, dello sviluppo locale, della sicurezza, così come quelle di lotta all'esclusione sociale e per l'inserimento lavorativo (a partire dal reddito minimo d'inserimento); e in genere la ridefinizione della posizione dei destinatari a fronte di servizi e prestazioni, all'insegna di una loro «attivazione», passa spesso attraverso l'attribuzione ad essi dello statuto di soggetti di contratto, la cui espressione più diffusa è lo scambio mercantile in cui essi sono supposti esercitare la loro «libertà di scelta».

3.1 Che cosa sta accadendo al principio di terzietà?

Ma prima di entrare nel merito di alcune di queste espressioni e applicazioni dell'istituto del contratto conviene ricordare che quanto sta accadendo in proposito nelle politiche sociali si inserisce in tendenze più generali alla contrattualizzazione dei sistemi normativi che toccano non marginalmente lo Stato e il diritto. Mi limito a richiamarli dalla letteratura (Pizzorno, 2001; Teubner, 2005; Ferrarese, 2001; 2005): tra le trasformazioni impresse allo Stato dalla globalizzazione dei mercati, un punto focale è lo Stato contrattuale, lo Stato come contraente – non garante di contratti; e reciprocamente si istituiscono fonti di norme legali concorrenti, *law firms* e forme di «diritto-à-la-carte», si riconoscono configurazioni normative simili alla *lex mercatoria* nelle quali sono gli attori economici stessi a fissare contrattualmente i vincoli normativi comuni entro cui condurre le loro transazioni, e prendono forma mercati di norme legali che, come spiega bene Supiot, spingono a subordinare il diritto – il diritto societario, quello commerciale, quello finanziario, nonché il diritto del lavoro – al mercato (Supiot, 2005b e in questo numero). La figura del contratto si

2005b e in questo numero). La figura del contratto si diffonde assumendo anche il ruolo di fonte di norme legali, in una prospettiva di autogoverno, e autoregolazione, del mercato. Supiot (2005, cap. 3) segnala il formarsi, nell'architettura giuridica della vita economica, di «ibridazioni tra legge e contratto» in cui obbligazioni orizzontali reciproche tra soggetti privati giuridicamente eguali nella forma tradizionale del contratto si convertono in obbligazioni ad assoggettarsi ad un potere, in verticale, e parla in proposito di «contratti di assoggettamento» (*contrats d'allégeance*). E, passandone in rassegna diverse fattispecie, vi riconosce i tratti del legame feudale, forme di «infeudazione». Questo accade nell'economia, ma se si sposta lo sguardo al campo del *welfare* non si riesce a liberarsi dell'impressione di «un'aria di famiglia», e proprio là dove si enfatizza la riscoperta della società civile, delle sue virtù pubbliche, delle sue capacità di autogoverno. Si pensi, per tornare a un terreno vicino al nostro tema, all'introduzione del principio costituzionale della sussidiarietà – fissato dall'Europa e oggetto di una modifica della Costituzione italiana: vi è riconoscibile l'idea che alla definizione dell'«interesse generale» concorrano i cittadini portatori d'interesse, non a caso definiti *stakeholders*, attraverso transazioni e accordi locali, determinati dal contesto e dalla situazione, e largamente indeterminati. C'è spazio per inventare formule virtuose di «amministrazione condivisa», ma anche perché vi agiscano rapporti di forza, e «prove di forza», e perché vi s'instaurino contratti di assoggettamento. In ogni caso resta l'impressione che il diritto tenda anche qui a perdere la sua funzione di terzo indipendente da, e presupposto di, transazioni.

Qualcosa di importante sta dunque accadendo al principio di terzietà in questo potente e variegato dilagare di una configurazione contrattualistica del legame sociale e della sua forza normativa. Da un lato, sembra decisamente indebolita la sua posizione privilegiata su un piano di trascendenza, la sua fonte di legittimazione dall'alto, del resto sempre suscettibile di assumere valenze autoritarie e paternalistiche. Sembrano aver raggiunto in questo un obiettivo importante non soltanto la rivincita del capitalismo e del mercato ma anche, e per quel che ci riguarda qui soprattutto, le lotte antiautoritarie, la critica del diritto, le denuncie delle valenze di controllo sociale delle istituzioni, la messa in forse della terzietà dello Stato, e reciprocamente le rivendicazioni di autonomia e autodeterminazione, che hanno accompagnato lo sviluppo del *welfare state*. Da questa prospettiva si potrebbe dire che i processi di democratizzazione abbiano coinvolto anche il principio

di terzietà, ora desacralizzato, esposto esso stesso alla visibilità pubblica. Ma d'altra parte, il principio di terzietà si è, per usare un'espressione francese, banalizzato. Benché le norme legali fai-da-te che emergono dalle pratiche sociali, dalle negoziazioni e dai contratti, siano vincolanti, resta l'impressione di un principio di terzietà per così dire «locale», che funziona cioè in rapporto all'area delle transazioni da regolare, ma non si generalizza, non risale in generalità[14]. Anche la fiducia, che ne è il corollario, resta locale, focalizzata. Il principio di terzietà, locale dunque vincolato al contesto e alla situazione, perde in capacità di astrazione, si fa concreto e relativo a contenuti e materie volta a volta riconosciute come comuni: coerente con un «*welfare* piatto», come dice Sennett (2004, p. 185). Esso tende ad appiattirsi sulle pratiche sociali e ad articolarsi in una pluralità di figure che si candidano a incarnarlo. Viene quasi da dire che qualunque organizzazione del terzo settore si possa conquistare sul campo il riconoscimento di funzione di rappresentanza e garanzia dell'interesse generale, salvo che ora esso è ridefinito con il termine ambiguo di «bene comune», al singolare, e che la sua evocazione va di pari passo con un pudico silenzio sugli interessi particolari in gioco, personali e aziendali. Del resto, a proposito di bene comune, l'idea di fare «comunità» esercita una forte attrazione…[15]. Vale la pena di richiamare anche la diffusione, non solo nel campo del *welfare*, di organizzazioni e professionisti che svolgono funzioni di mediazione dei conflitti, la cui «neutralità» tra le parti si presenta ora come una competenza professionale, come una tecnica o tutt'al più una deontologia. Naturalmente questo è un quadro molto semplificato, e anche caricaturale: dalle nostre ricerche emerge comunque il fatto che tuttora molto dipende da che ruolo svolge in questi processi l'amministrazione pubblica – dunque ancora un'autorità pubblico-statuale – e se e come essa medi e organizzi il compimento della costruzione del pubblico nel riferimento a e nell'alimentazione di un principio di terzietà.

[14] La cosiddetta localizzazione delle politiche sociali solleva tra l'altro un problema di scala della democrazia (de Leonardis, 2006).

[15] Mi sia consentito di lasciare in questa forma allusiva un tema che ha importanti implicazioni per la riflessione che sto conducendo. Rinvio in proposito anche ai miei precedenti lavori sull'incerto statuto pubblico delle organizzazioni del terzo settore e in genere dell'associazionismo civico. Di «ambiguità» parla in proposito anche Daniel Cefai (*infra*). Si veda anche l'articolo di Vando Borghi (*infra*), che si confronta anch'esso con la svalutazione della terzietà.

3.2 Contratti tra libertà e assoggettamento

Come si vede, queste piste su ciò che sta accadendo al «terzo» non conducono in una direzione univoca, né insieme né separatamente: vi s'intrecciano processi di indebolimento e di dislocazione, di democratizzazione e di banalizzazione, di ricostruzione istituzionale e rilegittimazione, ma anche di riduzione alla scala locale. Ciascuna di queste piste andrebbe esplorata più da vicino, e riferita a contesti (tempi, situazioni, soggetti) diversi. E bisognerebbe vedere come gli altri requisiti del diventare pubblico vi si stanno trasformando, poiché essi illuminano i processi che alimentano la terzietà, i processi di *institution building*. Ma dallo sfondo di queste metamorfosi in corso vorrei far emergere qualche indizio su quel che sta accadendo agli individui, alla loro posizione pubblica, al loro statuto di soggetti di diritto: se si vuole, che cosa accade in questa evoluzione della soggettività al principio di individuazione complementare al principio di terzietà, mettendo sotto osservazione alcune tipologie di contratto.
Va anzitutto rilevato un indebolimento dei contratti collettivi, cioè di quel tipo di convenzioni che, vincolando dei collettivi a norme generali scaturite dai conflitti e compromessi tra loro, conferiscono agli individui che vi appartengono, in forma mediata, lo statuto di soggetti di diritto. Ne ho già ricordata l'importanza nella storia dello sviluppo del *welfare state*. Questo tipo di contratto – con i suoi risvolti corporativi – ha comunque funzionato da «supporto all'individuazione», come dice Castel, che conferendo la titolarità ad una «proprietà sociale» sostitutiva della proprietà privata, vi ha di questa esteso e riprodotto quelle condizioni di «proprietà di sé» necessarie agli individui per entrare in transazioni e accordi. E va rilevato che in questo caso il contratto esce dai confini delle transazioni private per assumere un carattere pubblicistico, sia nel senso che la sua costruzione è, visibilmente, un fatto politico, sia nel senso che le istituzioni politiche e l'autorità pubblico-statuale vi svolgono un ruolo decisivo di tramite per la costruzione di norme legali, che danno statuto pubblico ad attori e beni così vincolati, sia ancora nel senso che ciò che in tal modo vi si fissa acquista il peso della norma di legge, valida in piena generalità (come nel caso dello Statuto dei lavoratori già richiamato). L'indebolimento di questa tipologia di contratti è, come si sa, particolarmente vistoso sul terreno del lavoro e della regolazione del mercato del lavoro, ma esso si fa sentire sull'insieme delle condizioni di contrattualità degli individui nel *welfare*, a complemento dei processi di «decategoriz-

zazione» e di «individualizzazione» di servizi e prestazioni. È il passaggio, ancora segnalato da Castel, da «collettivi a collezioni di individui».

Acquista viceversa un grande peso, anche simbolico, il prototipo di contratto che sovrintende alle transazioni economiche, che del contratto riproduce lo stampo privatistico originario, e lo stampo «possessivo» dell'individualismo. Esso costituisce la base dei ben noti processi di «mercatizzazione» del *welfare*, all'insegna dello scambio economico regolato dalla logica della domanda e dell'offerta. Ma per indagarne le implicazioni sotto il profilo della questione pubblica di cui qui si tratta, di questo prototipo bisogna ricordare la finzione anch'essa originaria: il presupposto che vi s'incontrino individui egualmente dotati di libertà, di «autonomia della volontà». Un presupposto che ha mascherato condizioni reali di disuguaglianza tra i contraenti, come nel caso topico del contratto di compravendita della forza lavoro – e siamo a Marx – e in quello in cui si riproducono le disegualianze di genere, il «contratto sessuale» analizzato da Carol Pateman. Ma bisogna ricordare che – anche in queste storiche finzioni – il contratto così configurato ha potuto dispiegarsi, e dispiegare il suo potenziale di individuazione, in quanto su quel presupposto fittizio si sono fondate le garanzie non contrattuali, la legge e il diritto, il principio di terzietà per l'appunto: non foss'altro come promesse mancate. La libertà che il contratto presuppone è, come ricorda Broekman, «uno *speech act* specifico del discorso giuridico» e ha perciò un significato «dogmatico» (1986, p. 98). È sulla denuncia dello scarto tra dogmatica e realtà fattuale, del carattere «obbligato» del contratto e della subordinazione cui dà luogo, che si sono andati storicamente costruendo i collettivi di «supporto all'individuazione» che hanno aggiunto il peso della «proprietà sociale» nei contratti individuali: come abbiamo visto, fin dentro, e ben profondamente, lo sviluppo del *welfare state*.

Conviene ricordarlo perché la questione si ripropone anche nella diffusione attuale nel campo del *welfare*, in cui di diseguaglianze si tratta, di questo stampo privatistico del contratto. Non mi riferisco qui soltanto al ricorso a formule di contratto così palesemente fittizie – mancandovi comunque la possibilità di appellarsi a un terzo – da configurarsi senz'altro come contratti forzati: penso al classico «contratto terapeutico», per esempio nel campo delle tossicodipendenze, o a quello di nuovo conio che sovrintende all'accesso al sostegno al reddito nei regimi di *welfare-to-work*: in cui l'autonomia della volontà non è presupposta bensì messa alla prova, e materia di giudizio. È piuttosto

là dove il contratto promette di riconoscere tale autonomia della volontà, la libertà di scelta come si dice, che occorre andare a vedere come agiscono quei requisiti e quei punti critici che ho appena ripreso dal patrimonio di riflessione sul contratto.
Sintetizzando ciò che sappiamo[16] delle diverse formule dei trasferimenti monetari che consentono libertà di scelta nei contratti di fornitura di beni e prestazioni sociali, si potrebbe dire, anzitutto, che il riconoscimento dello statuto di soggetto di diritto che la relazione contrattuale implica costituisce un portato della individuazione maturata nel *welfare*, straordinariamente importante se misurato su «soggetti tacitati» e sul dispiegarsi della loro soggettività, su basi di diritto, un indicatore di emancipazione.
Tuttavia lo stampo del consumatore si fa sentire con forza in questi contratti e nei modi in cui la libertà di scelta vi è qualificata, così che quest'ultima si esprime nella forma dell'*exit* (si cambia fornitore, se ci si riesce), i beni scambiati hanno forma di merce (prodotti già confezionati tra cui scegliere, se non c'è un'unica «marca»), gli individui sono soggetti di diritto ma «atomizzati», come accade al consumatore, individualizzati ma soli: individui per difetto, dice ancora Castel. Accade spesso, in questo stampo, che ancora una volta la libertà di scelta sia vanificata da una capacità contrattuale debole – da povertà delle dotazioni su cui si fonda la proprietà di sé – mentre manca un'istanza che prenda in carico questa asimmetria di partenza in nome di quei presupposti non contrattuali che dicevamo: così che vi s'instaura un vincolo di subordinazione non più riconoscibile come tale. S'intravvede qui qualcosa di affine ai contratti di assoggettamento già richiamati, il passaggio dalla dipendenza istituzionale (cioè da quell'autorità terza sempre propensa a ridurre i cittadini a sudditi, come nelle denunce del paternalismo del *welfare state*) alla dipendenza personale, e a un vincolo di sudditanza «feudale»[17]. Osservando una prestazione di servizio a domicilio fornita con il sistema *voucher* ci si può trovare a riconoscere nell'operatore in veste di fornitore, lavoratore precario e magari straniero, una condizione di servitù fissata da uno di questi tipi di contratto di lavoro, e insieme nel marito che accudisce la moglie in-

[16] Per non appesantire troppo la bibliografia di questo articolo rinvio ai riferimenti bibliografici degli articoli di Bifulco e di Giorgi, Tosi in questo numero, che attingono anche alle nostre ricerche in materia.
[17] Si delineerebbe dunque un rovesciamento storico del passaggio analizzato da Marx nei *Grundrisse*.

ferma cui il servizio è prestato, senza alternative e senza garanti, una analoga condizione di servitù.

È infine da rilevare il ricorso a forme contrattuali che fissano una relazione tra individui e istituzioni – e altri attori – e tra costoro e un campo di azione comune, di solito in forma di «progetto», una sorta di *joint venture*. Va detto comunque che, benché si tratti di dispositivi già in opera, essi hanno in larga parte un carattere ancora sperimentale e si prestano a considerazioni soltanto ipotetiche. Mi riferisco ai contratti su cui poggiano sia «progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati» nell'ambito socio-sanitario, sia progetti di rigenerazione urbana di quartieri di edilizia pubblica[18]. Esemplificando sui primi: dal lato dell'individuo – il destinatario – il suo riconoscimento come soggetto contraente costituisce la premessa perché eserciti la sua libertà di scelta, perché cioè possa contribuire a determinare i beni e le prestazioni che lo riguardano. A sua volta l'istituzione non funziona soltanto da garante esterno di contratti privatistici ma in quanto contraente si vincola a rendere praticabile l'esercizio di tale libertà nel campo di azione comune. È un contratto che ha come oggetto l'accrescimento della capacità contrattuale, della libertà delle persone di scegliere e agire (nel senso in cui, seguendo Sen, le capacità sono libertà esercitate). Ciò che vi è di affine nel caso dei progetti di rigenerazione urbana è il fatto che i contratti sanciscano per i diretti interessati, gli abitanti, lo statuto di attori nelle scelte e nelle azioni che li riguardano, e che a questo titolo l'autorità pubblica ne è contraente. Benché in quest'ultima fattispecie le cose restino spesso fluide e presentino molte ambiguità, nel loro insieme queste formule mettono in cantiere usi innovativi della figura del contratto. In ogni caso tramite il contratto si sancisce il fatto che non si tratta più di servizi pubblici che hanno l'autorità di stabilire quali prestazioni corrispondano ai «diritti sociali» dei loro destinatari; e d'altro canto la libertà di questi ultimi si esprime nell'aver «voce» nelle decisioni al riguardo. Questo tipo di contratto si contrappone allo stampo privatistico dello scambio di

[18] Nello spazio di questo articolo non posso entrare nel merito di queste formule. E di nuovo rinuncio ai richiami alle ricerche condotte in proposito. Rinvio soltanto a de Leonardis, Bifulco (2006) e alla bibliografia ivi contenuta. Segnalo inoltre che le invenzioni istituzionali cui faccio qui riferimento presentano diverse assonanze con le elaborazioni in corso sulla possibilità di applicare l'approccio delle capacità di Amartya Sen al campo delle politiche di inserimento lavorativo (v. l'articolo di Jean Michel Bonvin in questo numero).

beni e prestazioni tra fornitori e clienti, ma si discosta anche dalla versione pubblicistica dei contratti collettivi, più esplicitamente nel caso dei progetti individualizzati. Il contratto sembra costituire un dispositivo di pubblicizzazione, di costruzione di un'arena pubblica, a partire dal riconoscimento della soggettività dei diretti interessati. Una soggettività che vi è misurata non sull'avere beni, acquistati, ma sull'agire, che quei beni produce, dunque una *soggettività politica*. La presenza dell'autorità pubblica in questi contratti sembra delineare una declinazione inedita delle sue tradizionali funzioni di garanzia, attraverso cui sia possibile in linea di principio appellarsi ad un'istanza terza perché, come contraente e con gli impegni che ricordavo, deve svolgere tali funzioni, per così dire, man mano, misurarle sulla contrattualità che i suoi interlocutori individuali riescono a esprimere, e mantenerle esposte a verifica. S'intravede qui un processo di costruzione istituzionale in cui il principio di terzietà – senz'altro ravvicinato alle pratiche sociali, socializzato e anche banalizzato, reso più concreto e locale – mantiene tuttavia il significato di un contrappeso ai rischi di arbitrio e di assoggettamento che gli individui senza potere più di altri corrono. Perché bisogna mettere in chiaro che il principio di terzietà che del diventare pubblico di materie e attori è condizione ed esito insieme, trae il suo significato e resta riconoscibile come un valore da apprezzare misurandosi su questi rischi.

4. Conclusioni

Se si analizzano i processi di contrattualizzazione che stanno trasformando l'architettura istituzionale del *welfare* seguendo il filo del dispiegarsi della soggettività avvenuto nei processi del diventare pubblico, nel corso dello sviluppo del *welfare state*, appare sensato, e anche opportuno, riconoscervi una continuità. Essa aiuta anzitutto a mettere a fuoco, per contrasto, le trasformazioni. Lo stampo privatistico del contratto esercita una notevole forza di attrazione, confermando le letture in chiave di *marketisation* del *welfare*. Ma esso acquista un suo peso specifico se connesso alle tendenze all'indebolimento del principio di terzietà che della soggettività costituisce la cornice e il punto di appoggio (benché o perché problematico, come abbiamo visto), conferendole statuto pubblico. Questo indebolimento – intendo l'indebolimento delle istanze che lo incarnano, anzitutto il diritto – sembra sottrarre alle libertà la valenza politica che, con le parole di Peters, solo con riferimento ad «ideali» su cui misurare lo scarto con la

realtà fattuale, si può alimentare (ripetiamolo: ideali, ovvero principi, che in quanto oggettivati nella terzietà, sono pubblici, e materia di discorso pubblico). Se, come dicevamo, il contratto perde l'ancoraggio a presupposti non contrattuali e se più in generale il diritto «si privatizza», ciò che si verifica non è un ulteriore «avanzamento della causa dell'emancipazione […] [ma] un nuovo tipo di alienazione espressiva: la soggettivizzazione del pensiero critico». Gli ideali diventano una faccenda privata e libertà, critica e soggettività espressione di preferenze personali (1986, p. 277): l'*exit* che si esprime nel consumo, non la *voice*, la critica, che si esprime nella politica. Ciò che dunque è in questione nel contrattualismo verso cui sono andati evolvendo i processi di soggettivazione è la soggettività politica. È questo il nodo critico su cui la storia del *welfare* ricostruita in questa chiave suggerisce di concentrare l'attenzione; e su cui, come s'è visto, sono impegnati alcuni esperimenti di un uso virtuoso del contratto, un uso cioè rivolto a conferire statuto pubblico ai soggetti del *welfare*: in tal modo proseguendo nel sentiero tracciato dal *welfare state*, ma oltre il suo programma istituzionale, oltre l'identificazione di pubblico con statuale.

Riferimenti bibliografici

Bauman Z., 2005, *Vite di scarto*, Il Mulino, Bologna.

Bifulco L., de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Bifulco L., de Leonardis O., 2006, *L'integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.

Bobbitt Ph., Calabresi G., 1986, *Tragedie di culture*, Giuffrè, Milano.

Boltanski L., 2004, *La condition fœtale*, Gallimard, Parigi.

Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.

Boltanski L., Chiappello E., 1999, *Le nouvel èsprit du capitalisme*, Gallimard, Parigi, (trad. it. di prossima pubblicazione, Feltrinelli).

Borghi V., Vitale T., 2006, *L'economia delle convenzioni: un programma istituzionalista*, in Borghi Vitale (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, Sociologia del Lavoro, n. 102, Franco Angeli, Milano.

Breviglieri M., 2005, *Bienfaits et Méfaits de la proximité dans le travail social*, in Ion J. (a cura di), *Le travail social en débat(s)*, Editions de la Decouverte, Parigi, (versione italiana rivista: *L'autonomia individuale tra sollecitudine e contratto*, «Animazione Sociale», n. 35, 2005).

Broekman J., 1986, *Legal Subjectivity and the Welfare state*, in Teubner, G., *Dilemmas of Law in the Welfare state*, Walter de Gruyter, Berlin-New York.

Castel R., 2005, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino.
de Leonardis O., 1990, *Il terzo escluso*, Feltrinelli, Milano.
de Leonardis O., 2006, *Welfare locale e democrazia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1.
de Leonardis O., Emmenegger T., 2006, *Le istituzioni della contraddizione*, «Rivista sperimentale di Freniatria», n. 1.
Donzelot J., 2005, *Michel Foucault et l'intelligence du liberalisme*, «Esprit», novembre.
Dubet F., 2003, *Le declin de l'institution*, Seuil, Parigi.
Ferrarese M.R., 2001, *Le istituzioni della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna.
Ferrarese M.R., 2003, *Le organizzazioni internazionali e gli Stati contraenti*, «Rassegna Italiana di Sociologia», XLIV, n. 2, pp. 197-214.
Foucault M., 2006, *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli Donzelot, Milano.
Garland D., 2001, *La cultura del controllo*, Il Saggiatore, Milano.
Gianformaggio L., 1995, *Filosofia e critica del diritto*, Giappichelli, Torino.
Habermas J., 1996, *Fatti e norme*, Guerini, Milano.
Lewis J., 1995, *Welfare state or Mixed Economy of Welfare*, «History Today», vol. 45, febbraio.
Minow M., 1990, *Making all the Difference*, Cornell University Press, New York.
Nachi M., 2005 (a cura di), *Le compromis. Une exploration théorique et pratique*, «Social Science Information», vol. 43, n. 2.
Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna.
Peters A., 1986, *Law as Critical Discussion*, in Teubner G., *Dilemmas of Law in the Welfare state*, Walter de Gruyter, Berlin-New York.
Pitch T., 1998, *Un diritto per due*, Il Saggiatore, Milano.
Pizzorno A., 2001, *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, «Stato e Mercato», n. 2.
Sennett R., 2004, *Rispetto*, Il Mulino, Bologna.
Skocpol T., 2003, *Diminishing Democracy*, University of Oklahoma Press, Norman.
Suleiman E., 2003, *Dismantling the Democratic State*, Princeton University Press, Princeton.
Supiot A., 2005, *Homo juridicus*, Seuil, Parigi, (trad. it. di prossima pubblicazione, Bruno Mondadori).
Supiot A., 2005b, *Le droit du travail bradé sur le «marché des normes»*, «Droit Social», n. 12, dicembre, pp. 1087-1096.
Teubner G., 1986, *Dilemmas of Law in the Welfare state*, Walter de Gruyter, Berlin-New York.
Teubner G., 2005, *Il diritto nell'età della globalizzazione*, Armando, Roma.
Thévenot L., 2005, *Biens et réalités de la vie en société. Disposition et composition d'engagements pluriels*, in Breviglieri M., Lafaye C., Trom D. (a cura di), *Sens critique, sens de la justice*, Economica, Parigi.

Riflessività nel dominio pubblico. Primi appunti

Carlo Donolo

Il contributo si propone di fissare alcuni punti cruciali per la relazione efficace tra riflessività (nella prospettiva di una modernità riflessiva), riconoscibilità di un dominio pubblico quale medium della riflessività sociale e delle capacitazioni individuali, e varietà delle risorse istituzionali disponibili quale premessa ed esito dei processi sociali nella società della conoscenza in evoluzione. Quanto alla riflessività, si esplora l'ipotesi della fragilità dell'ancoraggio all'individuo socializzato e si indaga sulla possibilità di una riflessività affidata anche a processi reticolari e a costrutti artificiali e virtuali. Quanto al dominio pubblico, si ipotizza che la complessità contemporanea consista nella diluizione delle polarità costitutive della prima modernità (come quella tra pubblico e privato, tra Stato e mercato e simili). Infine, la varietà delle istituzioni, cioè la varietà dei principi e fattori generativi di ordine/disordine sociale, viene postulata come l'elemento da cui dipende la possibilità di un circuito virtuoso tra riflessività, capacitazione, sfera pubblica. Senza una varietà adeguata alla complessità non è possibile una modernità riflessiva e neppure il governo dei processi dai quali dipende oggi la sussistenza dell'uomo.

In questo contributo ci proponiamo di annotare alcuni punti cruciali per la relazione efficace tra riflessività (nella prospettiva di una modernità riflessiva), riconoscibilità di un dominio pubblico quale *medium* della riflessività sociale e delle capacitazioni individuali, e varietà delle risorse istituzionali disponibili quale premessa ed esito dei processi sociali nella società della conoscenza in evoluzione. Quanto alla riflessività, si esplora l'ipotesi della fragilità dell'ancoraggio all'individuo socializzato, e – pur senza abbandonarla – si indaga sulla possibilità di una riflessività affidata anche a processi reticolari e a costrutti artificiali e virtuali. Quanto al dominio pubblico, il luogo della genesi dei legami sociali riconoscibili, si ipotizza che la complessità contemporanea consista nella diluizione delle polarità costitutive della prima modernità (come quella tra pubblico e privato, tra Stato e mercato e si-

mili). L'ecosistema sociale oggi è caratterizzato da miscele, ibridi, chimere, intrecci e insomma da una policontesturalità (Teubner) ineliminabile e irriducibile. Si dovrebbe indagare in che misura questa situazione può essere indotta ad evolvere in direzione di capacitazioni ed emancipazioni, possibili ma sempre sotto stress. Infine, la varietà delle istituzioni, cioè la varietà dei principi e fattori generativi di ordine/disordine sociale, viene postulata come l'elemento da cui dipende la possibilità di un circuito virtuoso tra riflessività, capacitazione, sfera pubblica. Senza una varietà adeguata alla complessità non è possibile una modernità riflessiva e neppure il governo dei processi – oggi in buona parte fuori controllo razionale – dai quali dipende oggi la sussistenza dell'uomo.

1. Evoluzioni della riflessività

Non si è mai dubitato che per la sua stessa sussistenza la sfera pubblica richiedesse riflessività nei processi sociali. Allo stesso modo, nella *polis*, nella *res publica* romana e poi cristiana, nella repubblica di Machiavelli come nel Leviatano di Hobbes, si è sempre presupposto sia il dato di un bene comune costitutivo, sia l'esistenza di un luogo della riflessività per deliberare su di esso. Questo poteva essere posto nello stesso corpo sociale (al modo di Althusius e poi di Rousseau) o delegato ad un organo specializzato, il sovrano più o meno monolitico inteso come mente della società. Con la modernità l'accento è stato spostato sempre più in direzione di un presupposto sociale, morale e cognitivo della riflessività sociale: l'individuo autonomo agente nel ruolo di cittadino. La riflessività restava sociale, anzi assumeva un carattere ancor più sociale e collettivo, ma la comunicazione era imperniata sulle capacità linguistico-cognitive di soggetti emancipati (come definitivamente fissato da Kant). La riflessività sociale consisteva nella razionalità della comunicazione tra menti intelligenti e responsabili.

Si deve notare la inerenza reciproca di sfera pubblica, bene comune e deliberazione razionale. Non si dà l'uno senza l'altro, almeno dove ci sono cittadini. In ogni altro caso abbiamo invece forme di paternalismo più o meno autoritario e più o meno benevolente, in cui il soggetto non deve riflettere, ma affidarsi. Sui presupposti classici ritorna in sostanza Habermas, con gli arricchimenti derivanti dalla svolta linguistica e interattiva sintetizzati nella formula dell'agire comunicativo.

Ma nel corso della prima e seconda modernizzazione si sono andati accumulando i dubbi sulla tenuta di quella triade fondante. Ciascun membro è stata sottoposto a decostruzione e a verifica empirica. Infatti, le tre nozioni erano state assunte storicamente in senso consapevolmente normativo. Ma, sulla base di una qualche filosofia della storia evolutivamente ottimistica, il normativo poteva essere visto anche come la descrizione di stati del mondo non ancora reali, ma comunque accessibili e forse a portata di mano. Inequivocabile sembrava la tendenza verso il radicamento sociale e la stabilizzazione istituzionale di quel nesso.

Sebbene, già nell'800 e ancor più nel nichilismo novecentesco, vi fosse la compiaciuta constatazione del teorema di impossibilità di quelle tre forme sociali coniugate (forse più tramite Schopenhauer che Nietzsche, come nel Mann delle *Considerazioni di un impolitico*), sono state le esperienze storiche del '900 a mostrare che il mutamento sociale e il processo di civilizzazione non garantivano la tenuta di quegli assunti normativi. Proprio nell'interesse del progetto illuministico e progressivo è bene ripensarli. Non è quello che intendo fare qui, dove mi limito a segnalare alcuni passaggi di un'argomentazione sociologica al riguardo. Do per scontato che in società plurali e differenziate sia difficile rintracciare tramite una riflessività collettiva un bene comune, e che la stessa nozione di ciò che è pubblico, ovvero rilevante per la vita collettiva e quindi legittimo oggetto di comuni preoccupazioni, è diventata problematica e sfuggente. Almeno la coscienza collettiva fatica ad aderire a queste nozioni, e si accontenta per lo più di vedere la somma degli interessi come l'interesse generale.

È indubbiamente così, pur in presenza di un evidente paradosso: una società diventata più complessa (ci riferiamo qui solo all'Occidente, perché altrimenti il tema diventa intrattabile; si veda però Sen, 2005) è una società – per definizione – che ha più cose in comune necessariamente di qualunque altra formazione storica precedente. Gli imperativi sistemici, i vincoli, le interpenetrazioni, sono tali che certamente vi è, anche se non rappresentabile, un bene comune, non normativo ma anche semplicemente descrittivo di stati del mondo indispensabili per la sussistenza. Allo stesso modo, ci si può chiedere come sia possibile una società della conoscenza, basata su scienza e tecnica, senza una sfera pubblica che elabori e discrimini, verifichi e stimoli. Si può dire che questa contraddizione, tra presupposti sempre più complessi della vita e dell'ordine sociale e vari processi e forze riduttivi, definisca lo stato attuale della società ipermoderna. Così, bene comune (inteso

come sintesi dei presupposti socialmente necessari), sfera pubblica (come luogo della decifrazione del rapporto tra mezzi e fini nel garantire la reale disponibilità di un crescente catalogo di beni) e riflessività (come capacità istituita di «chiudere il cerchio» dei piani individuali e collettivi): tutte sono esposte al riduzionismo ben descritto come «*flatlandia*» (cfr. de Leonardis, 2006).

Qui però ripercorro brevemente solo un punto. La riflessività è affidata dal moderno al soggetto portatore di diritti. Poiché empiricamente il soggetto non è del tutto emancipato, ci si affida a un processo di apprendimento e maturazione («ripeness is all», e Schiller traduce: «reif *werden* ist alles»). Si chiama individuazione. Giusnaturalisticamente, si nasce con una dote di diritti naturali (la prima affermazione costituzionale sta nella Dichiarazione d'Indipendenza del 1776), ma individui si diventa tramite l'esercizio di tali diritti. All'inizio essi sono solo una «dote», una protezione, un potenziale d'azione. Quindi diventa importante il processo di socializzazione come *Bildungsprozess*. Non a caso tema di tanti romanzi del '700 e '800. La maturazione avviene nelle «formazioni sociali» (come dice la nostra Costituzione), naturali (o così dette) e artificiali, dentro le varie *personae fictae* in cui si opera come attori sociali. In prospettiva normativa, si presuppone che tale sviluppo comporti una crescita delle capacità cognitive e affettive: educazione sentimentale e acquisizione di competenze. Al centro è l'individuo che cresce e si porta progressivamente al livello di complessità (nella mente) della realtà sociale circostante. Vi deve essere un certo equilibrio tra i due ordini di complessità: quello della mente e quello sociale. Tante dispute ottocentesche e posteriori sui diritti politici vertevano su questo punto delicato. In genere con una preferenza per una riserva dell'intelligenza della complessità in termini cetuali e sessisti.

Se il processo formativo funziona, l'individuo diventa persona (secondo una terminologia di origine antica, ma in effetti cristiano-moderna). Il termine è impiegato anche nella nostra Costituzione, come è noto. Quindi abbiamo un individuo socializzato e capace in quanto divenuto sociale. Due fattori sembrano decisivi: i processi di apprendimento (a partire dalla scolarizzazione) e la rete sociale di riferimento: in altri termini, il capitale umano e quello sociale disponibile all'individuo (Coleman, 1990). Da qui riparte non a caso la proposta di Sen sui funzionamenti e le *capabilities*. Nei processi di apprendimento, ai fini di una maturazione individuale in rapporto ai ruoli e ai contesti sociali, diventa importante saper apprendere regole, ovvero sviluppare

la capacità di seguire regole[1]: introiettare normatività per diventare autonomi. Altrettanto rilievo hanno i contesti: ambienti e si potrebbe dire territori capacitanti o incapacitanti[2]. Quando parliamo di ordine sociale ci riferiamo al concorso delle varie *cités* (Boltansky, Chiapello, 1999), come *agorà* e sfere pubbliche, ai processi di maturazione. Abbiamo il sospetto che proprio nei passaggi da una forma all'altra di modernità non funzioni (espressione brutale) il concorso tra apprendimento individuale e sociale: le forme del capitale socialmente utile (capitale come risorsa sociale, ma nella nostra società necessariamente sempre anche fattore di valorizzazione e da valorizzare economicamente) non collimano con le richieste sempre più esigente di una seconda e terza modernità. Per una parte la società si organizza a fare a meno di individui capaci, dall'altra l'individuo rinuncia a diventare autonomo. Si sviluppano alternative funzionali alle capacità umane e, infine, alla riflessività. Questo tema è stato percorso in lungo e in largo da Luhmann, e anche Parsons vi si era avvicinato.

Noi viviamo in democrazie politiche e in economie di mercato. La democrazia vive di riflessività, il capitalismo no, o solo in certe forme. Crescono le organizzazioni intelligenti, che apprendono, ma il destino degli individui dentro tali organizzazioni è stato descritto come alienazione. Diciamo, in una formula certo bisognosa di qualificazioni, che al capitalismo serve una riflessività che possa essere «utile», non la «chiusura del cerchio». In sostanza, un fattore essenziale perché vi sia sfera pubblica viene indebolito. Era stato già constatato sia dalla sociologia conservatrice che da quella critica, ad esempio Adorno o Riesman. L'individuo-massa non cessa di essere un ente morale, ma diventa incapace di apprendere, piuttosto sviluppa grandi abilità adattive. Senza entrare in dettagli, cosa impossibile su un simile terreno, arrivo già alle conclusioni: le premesse emancipatorie relative all'individuo sociale in quanto capace di riflessività si basavano su assunti

[1] Si può mostrare che la violazione delle regole è socialmente spesso connessa a una crescente incapacità a riconoscerle come tali, e anche a seguirle. Questa «incapacitazione» si osserva spesso nelle devianze adolescenziali e nelle forme della sregolazione sociale. Vi è poi un nesso fondante tra apprendere regole e apprendere saperi. Per sviluppi di questo argomento, decisivo ai fini di ricostruire un'idea della riflessività come capacità individuale, cfr. Donolo, 2001 e Donolo, 2003c.

[2] Sul tema in ottica territorialista («territorialità attiva») cfr. Dematteis-Governa, 2005 e Donolo, 2006b.

antropologici e su filosofie delle storia che non sono stati confermati. Dobbiamo riprendere un filo che parte da un'antropologia negativa, invece che positiva (Adorno, 1969), dalle reali difficoltà di maturare. La società della conoscenza, per prendere il punto di massimo sviluppo, produce e richiede o presuppone sia ottundimento che abilità, molto adattamento e flessibilità, poca capacità di dire di no. Certo l'Italia probabilmente presenta il massimo spreco dell'intelligenza (tra salari di fame ai lavoratori dell'intelligenza, fuga dei cervelli, costante flusso migratorio di giovani scolarizzati dal Sud al Nord, e stato deplorevole sia fisico che morale di tutte le istituzioni del sapere). Ma in forme più sublimi lo scarto tra intelligenza possibile come ragion pratica sociale e domanda sociale di capacità aumenta proprio nella società della conoscenza. Forse un segno anche nei movimenti francesi di queste settimane (marzo-aprile '06).

Arrivo al dunque dicendo che la riflessività ha un fondamento insicuro nell'individuo o persona, e che si stanno sviluppando forme alternative di riflessività a prescindere. Vediamo un po' queste protesi della riflessività sociale. Vengono in mente termini come: sistema, istituzione, organizzazione, rete. Si tratta di costrutti sociali che corrispondono a tipi diversi di razionalità: autoconservazione, normatività e ordine, efficienza e comunicazione interattiva, rispettivamente. La riflessività sociale passa indubbiamente attraverso canali di questo tipo che prescindono, a un certo punto, dal riferimento a soggettività empiricamente date. Queste sono piuttosto risorse nella macchina. Come è noto, soprattutto Luhmann ha molto insistito su questo aspetto. E su quello correlato: dove viene meno la capacità riflessiva del soggetto può subentrare un sostituto funzionale a carattere artificiale, intelligenza del sistema uomo-macchina. La complessità crea ordine dal caos anche senza interventi deliberati e riflessivi. Nella rete si ha attualmente il potenziamento di questa possibilità, dato che rilevanti non sono i singoli nodi, ma la ragnatela complessiva che viene intessuta (Barabási, 2004).

La ragione principale di questa evoluzione qui solo accennata (rinvio a Donolo, 2006b, di prossima pubblicazione) è che la complessità ambientale supera di molto le capacità (ma anche la complessità interna) della mente del soggetto. Perciò solo istanze sociali più artificiali, intricate e policontesturali possono farvi fronte. Il tema è al centro delle analisi di Teubner (Teubner, 2003). È difficile però che l'individuo non si senta ancor più sperduto in questo groviglio e non vada alla ricerca di grandi semplificazioni: religiose, ideologiche o anche solo

asociali (come tentativo di distaccare la propria esistenza da connessioni troppo impegnative; da qui la fenomenologia del privatismo, la centralità dei diritti proprietari, il ruolo del consumo, le forme del narcisismo di massa e altro ancora). Una delle implicazioni poco indagate di questa recessione e secessione del soggetto (variamente decantata nel decostruzionismo apologetico del postmoderno) è che la combinazione tra opacità sociale (Habermas) da complessità e riflessività socio-tecnica indebolisce la comunicazione pubblica e quindi l'individuazione dei beni-presupposto indispensabili. Alla fine lo stesso universo dei *commons* appare oscurato e con ciò la stessa ri-costruzione deliberata dell'ordine sociale.

Tuttavia, non si tratta di tendenze univoche. Restano ancora possibili coalizioni tra intelligenza di attori e intelligenza di processi (che è una possibile definizione dell'agire in rete o della rete come attore collettivo; cfr. Perulli, 2000 e le analisi di M. Castells). Le potenzialità emancipatorie e riflessive di Internet non possono essere sottostimate, come mostra anche il conflitto sui diritti proprietari in materia di conoscenza (cfr. il sito di *creative commons*). E perché queste coalizioni della ragione contro l'oscurantismo dei riduzionismi, fondamentalismi, e dei vari pensieri unici abbiano un qualche successo, sempre più rilevante diventa la varietà delle risorse istituite per la riflessività sociale (societaria si dovrebbe dire). Anche solo dentro la politica non basta più la classica divisione del potere o il pluralismo dei programmi in competizione. Né l'una, né l'altro garantiscono un processo riflessivo adeguato, e infatti se ne ha una prova sia nell'entropia della democrazia di fronte ai grandi temi epocali (crisi ambientale, Nord-Sud, confronti di civiltà, ecc.), sia nelle attuali difficoltà del processo di unificazione continentale in Europa.

Certamente riflessività richiede varietà istituzionale, e viceversa. Registriamo uno spostamento dal soggetto al costrutto, e si dovrebbe verificare se una «nuova alleanza» sia possibile tra queste forme della riflessività. Dobbiamo considerare però qualche altro aspetto prima di poter dire qualcosa sul lavoro reciproco di riflessività e varietà.

2. «Di dominio pubblico»

Certamente non vi è nulla di sostanzialistico nelle cose che consideriamo pubbliche. Dipende dalla loro posizione nei processi sociali e dal modo in cui costruiamo il mondo della vita. Ci sono anche opzio-

ni valoriali, ma non metterei l'accento su esse. Piuttosto sullo sguardo lungo o corto, sui *frames* cognitivi usati, sul tipo di giochi che riteniamo appropriati ed essenziali. Il riconoscimento di una sfera pubblica in cui si muovono attori con effetti pubblici tramite un universo di beni comuni richiede una prestazione cognitiva. Così è da quando siamo usciti da società in cui sociale, politico e civile coincidevano. Dopo di allora (dopo l'era del contratto sociale), l'ordine sociale è un costrutto deliberato, così come l'ordinamento normativo entro il quale vengono collocati in posizione di rilievo i beni pubblici. In definitiva saranno le costituzioni a dircelo. In più il conflitto sociale e politico, le lotte per l'egemonia, lo stesso progresso tecnico-scientifico incidono direttamente sugli statuti delle cose sociali, mutando regole, standard e funzioni; così anche il discrimine tra bene privato e pubblico, Stato e mercato, interesse pubblico e interesse collettivo (di un gruppo significativo della società).

Quando poi la conoscenza, i saperi per fare su base scientifica, diventano costitutivi non solo del motore del cambiamento e dell'accumulazione, ma per la stessa costituzione dei soggetti empirici e poi anche dei costrutti sociali e sociotecnici, il pubblico perde definitivamente connotati legati alla «natura» della cosa (un naturalismo in cui ricade sempre l'economia politica quando definisce i beni in base a loro presunte caratteristiche intrinseche) e diventa una costruzione deliberata. Essa dipende dal grado di intelligenza sociale che abbiamo della posta in gioco con la cosa: si tratti di beni ambientali e culturali, di conoscenza circolante in rete, di capitale sociale o di normatività. Anche perché gli oggetti cui assegnare lo *status* sono sempre più artificiali e virtuali, un prodotto opera del lavoro umano. Risultano da interazioni (azioni secondo Arendt), da progetti, procedure, *standard setting* e decisioni giurisdizionali. Con ciò il bene diventa anche più astratto, più sfuggente, fluttuante, e anche meno facilmente riconoscibile. Di ciò approfittano i *rent seekers* dell'opacità sociale.

Costruiamo il dominio pubblico come l'ambito nel quale beni vengono prodotti, circolano e si riproducono in modo allargato acquisendo almeno in alcuni passaggi lo *status* di beni pubblici o comuni. Tutto quanto attiene alla conoscenza e alla comunicazione è parte essenziale di questo ambito, per il valore sociale intrinseco di tali beni e per il fatto che essi ormai sono la risorsa principale per qualunque altro processo di valorizzazione e trasformazione. La conoscenza in comune è la base della riproduzione sociale. Le asimmetrie informative sono causa non solo di fallimento del mercato, ma anche del regime

democratico. Esse in campo economico sono ammissibili solo per brevi tempi e secondo regole certe. Altrimenti generano abusi, posizioni dominanti e perdite di competitività. Soprattutto non sono ammissibili regimi regolativi protezionistici dell'asimmetria che ostacolino processi di capacitazione. Infatti, questa è l'unica vera fonte del valore, la forma attuale del lavoro come base di legittimazione anche di limitati diritti proprietari (sul tema cfr. Rullani, 2004 e 2004b).

Il dominio pubblico è il luogo dove si può svolgere – in presenza di distribuzioni non marcatamente asimmetriche delle risorse – il *Diskurs habermasiano* (che quindi non ha solo una componente discorsiva, ma anche duri presupposti materiali e giuridici – sul punto accenni in Donolo, 1997b –). Tutte le teorie della giustizia, e anche le strategie argomentative della *justification* (Boltanski, Thévenot, 1991), girano intorno alla genesi del dominio pubblico: da una parte, presupponendolo come condizione dell'agire comunicativo (in verità anche di quello strategico), dall'altra, mostrando come solo per suo tramite possano essere generate condizioni giuste ed elaborati criteri condivisi di giustificazione. Nel dominio pubblico circolano informazioni, conoscenza, *frame*, enciclopedie di motivi per agire e specifiche risorse comunicative che permettono un agire dotato di senso. Dovrebbe essere possibile mostrare che quel tanto di individuazione che riesce e non degrada in forme di autoreferenzialità narcisistica è possibile solo in contatto con il dominio pubblico (come hanno mostrato Erikson, Wright Mills, Keniston, Bellah). Esso è fonte della normatività condivisa, tanto che l'obbedienza intelligente (Conte, 2001; Donolo, 2003c) è possibile solo ipotizzando un contatto – anche solo virtuale – con essa.

Ma sappiamo che il dominio pubblico è sotto assedio: dalle pretese di appropriazione privata di beni, da monopoli della comunicazione, da secessioni normative, da tutte le forme della sregolazione. Stato di diritto e regime democratico lavorano per la correzioni degli abusi, ma naturalmente, a causa dei loro deficit e per le stesse insufficienze della sfera pubblica, non sempre vi riescono e spesso vi aggiungono deformazioni proprie. I deficit del dominio pubblico hanno un immediato rilievo per la riflessività socialmente possibile. E anche per quella del soggetto individuale. Beck e altri vorrebbero giustamente una modernità riflessiva, anzi più riflessiva di prima, perché storicamente è cresciuta la complessità da governare. Ma abbiamo visto che non possiamo del tutto contare sulle prestazioni di un ipotetico soggetto morale, nel suo isolamento, nel suo foro interno, come si diceva. Inoltre ci rendiamo conto delle difficoltà di una riflessività «di domi-

nio pubblico». Ritorna la folla solitaria, e con essa la nostalgia di epoche più «repubblicane», anche se forse sono solo proiezioni su un passato idealizzato.

Molto allora si gioca nel soggetto in rete. Se intendiamo la rete come connessione, ibridazione, policontesto, per usare un'espressione di Teubner. Occorre però leggere la rete non secondo il *frame* del mercato (come serie indefinita di scambi e transazioni), ma secondo la razionalità delle organizzazioni complesse, che sono tali in quanto sono un *multiversum*, una babele linguistica che attende alla propria autodecifrazione (per un'interpretazione della città contemporanea in questa ottica cfr. Donolo, 2005a). Rete vorrà dire organizzazione razionale, mercato, *agorà*, contratto e *institution building*, non solo come stadi o fasi operative distinte, ma come compresenza efficace. I soggetti, se immersi in questo tipo di ambiente, vedono crescere le loro competenze comunicative e operative, e non possono cavarsela senza un incremento della riflessività, ritrovando un certo grado di *adequatio* tra mente e ambiente in termini di complessità. Ma si tratta più di un potenziale che di una realtà acquisita, dato che anche le reti sono sotto attacco esattamente delle forze che assediano il dominio pubblico. Questo del resto, dopo aver assunto storicamente la forma della piazza come luogo fisico della confluenza di menti (così ancora nei comuni tardomedievali, modello del «momento repubblicano» secondo Pocock e Q. Skinner, o Pettit), è diventato luogo-tempo virtuale, quindi nomadico, tra *blog*, collegi invisibili, comunità virtuali e età dell'accesso. La sua natura reticolare lo rende molto resiliente, ma anche fragile, autopoietico, ma continuamente oscillante. Nel dominio viaggiano opinioni e saperi, preferenze e gusti, emozioni e algoritimi (sul loro intreccio in processi di *planning* cfr. Belli, 2004). Come nel governo dei beni comuni, abbiamo una lotta (*struggle*, Ostrom), non una soluzione o un equilibrio. Non possiamo essere certi che la seconda modernità guadagni riflessività nella misura e nei tempi necessari. Il lavoro della riflessività sociale consiste precisamente nel trasformare la *tragedy* in dramma e nel mantenere in costante movimento il dominio pubblico. Ciò presuppone soggetti capaci *à la* Sen, un universo di libertà positive, generative a loro volta di ulteriori capacitazioni. Detto in parole gergali suona chissà che, ma si tratta della riformulazione di un programma umanistico (sul punto cfr. soprattutto Nussbaum, 2003), di una *paideia* collettiva, che suppone che la storia non sia finita, malgrado i tanti becchini al lavoro.

3. Varietà per la riflessività

A questo punto possiamo tornare sulla questione della varietà (istituzionale) in rapporto alla riflessività. Non sono in grado di trattare l'argomento, molto differenziato, se non in formato «zippato». Spero almeno che la frugalità del testo aiuti il lettore a fissare gli elementi essenziali per una riflessione comune.

Sappiamo che normatività, riflessività dell'attore, apprendimento, sono interconnessi. Possiamo aggiungere che solo in presenza di una sufficiente o soddisfacente varietà di semantiche, principi costitutivi e ordinamenti differenziati, tutto ciò è possibile. La riduzione della varietà riduce quindi l'ambito dell'apprendimento possibile, depaupera il capitale sociale, riduce i motivi per l'azione, alla fine gli spazi di libertà e di autonomia.

C'è o ci sarebbe varietà se ci fosse un effettivo pluralismo dei princìpi organizzativi dell'azione sociale, se tra tali princìpi ci fossero limiti mobili e in parte definiti in via competitiva, se la pluralità e la varietà fossero in funzione principalmente del potenziamento delle capacità individuali e collettive che sono la risorsa cardine per la crescita, lo sviluppo, la sostenibilità e la competitività globale. Per varietà istituzionale intendiamo, quindi, la genesi e stabilizzazione di principi organizzativi differenti (una differenza che faccia differenza, secondo l'espressione di Bateson), tali che la riproduzione (e l'ordine) sociale venga a dipendere più dalla disponibilità di tale varianza e dalle forme di cooperazione tra principi distinti e anche formalmente avversi, che dalla riduzione *ad unum*, ovvero dall'affermazione di un unico imperativo che elimina tutti gli altri[3].

[3] Si può rileggere qui la storia dei rapporti tra capitalismo e democrazia. Nel capitalismo vedo il successo di una forma organizzativa che si tende ad imporre su tutte le forme sociali, eliminandole o funzionalizzandole. La democrazia, viceversa, è stata la custode della varietà (in questo senso si può reinterpretare quanto diceva Bobbio a proposito della democrazia come tentativo di «domare il mostro»). Con la globalizzazione la lotta si riproduce su scala globale. Si può anche dire: per preservare la varietà occorre la crescita economica, ma la crescita riduce la varietà (epidermicamente: *mcdonaldization*); il rapporto tra capitalismo e democrazia è asimmetrico, lo è sempre stato, nel senso che la democrazia (finora) ha bisogno del capitalismo, ma non il contrario. Questo ha bisogno dello stato di diritto, possibilmente minimo, e magari di uno stato mercantilista. Sappiamo che la democrazia, come garante della riproduzione della varietà, non è compatibile con regimi di pianificazione autoritaria, mentre il capitalismo se la

Si noti che la varietà solo con il moderno diventa principio costitutivo dell'ordine sociale.

La varietà è la coesistenza di principi organizzativi (tipi di regole, di standard, di pratiche, di capitale, di *habitus*) diversi e in principio incompatibili. Si tratta di un universo di differenze e di differenze che fanno la differenza. La varietà delle forme sociali ha a che fare con i beni comuni e con le istituzioni che li governano. In ultima istanza con la normatività[4]. Da notare:

a) Tali principi sono – con lo sviluppo della divisione del lavoro sociale – incorporati in sottosistemi, tipi di organizzazione, assetti, ordinamenti, campi ed arene chiaramente distinti e ricostruibili a partire appunto da principi organizzativi differenziati.
b) Dentro questi ambiti si sviluppano e cristallizzano *habitus* corrispondenti e quindi disposizioni ad agire per attori individuali e collettivi e/o culture organizzative ed istituzionali distinte.
c) Nelle società complesse la varietà così intesa è costituzionalizzata e le sue espressioni sono istituite; la varietà diventa norma e le sue espressioni hanno valore normativo almeno nei limiti del campo di riferimento. La varietà è istituita e istituente.
d) La varietà stessa organizza una divisione del lavoro più o meno cooperativa tra principi, campi e *habitus*; da queste configurazioni dipende sia la natura della crescita che la qualità del legame sociale.
e) La varietà come principio costituivo e costituzionale è un bene comune; inoltre ha nessi, in gran parte da ricostruire, con l'universo dei *commons*, dai quali dipende e che alimenta[5].
f) Il conflitto tra tipi è governato dal criterio-guida o imperativo della

cava egregiamente con regimi autoritari o di democrazia depotenziata. E spesso li preferisce.

[4] Sul nesso beni comuni - istituzioni cfr. Donolo, 1997. In estrema sintesi: i beni comuni sono i fattori costitutivi del legame sociale. Essi sono esposti alla tragedia dei beni comuni. Le istituzioni (a partire dal contratto sociale o costituzione) sono la «soluzione» della tragedia. Ma le istituzioni stesse sono beni comuni e quindi anch'esse esposte al rischio di degrado e *overgrazing*. Ci sono beni comuni e istituzioni (legittime ed efficaci) in quanto la tragedia sia trattata, governata, oggetto di riflessività e capacità negativa. Per questo processo riflessivo e ri-costituente del legame e dell'ordine sociale è indispensabile che ci sia (almeno) tanta *requisite variety* istituzionale quanta è richiesta dall'entità della tragedia. Per questi suoi nessi profondi con la vita delle istituzioni e le peripezie dei beni comuni la varietà è istituzionale.

[5] Sul tema cfr. Donolo, 1997, cap. 1.

varietà stessa; l'esito del conflitto deve essere un incremento della varietà, non la sua riduzione.

g) Dal punto di vista fenomenologico è possibile distinguere la varietà come differenza dalla varianza o variabilità che è variazione di uno stesso principio organizzativo. Per l'ordine sociale solo la prima è rilevante e può ben essere in conflitto con la varietà apparente.

h) La varietà istituzionale corrisponde a tipi di razionalità sociale.

i) È possibile costruire indicatori della varietà.

l) Nella società della conoscenza la varietà ha una forte componente cognitiva e pragmatica; ci sono qui le condizioni per un rapporto riflessivo privilegiato con la varietà.

A partire da quanto detto nei paragrafi precedenti, si intende che la varietà è minacciata allo stesso modo in cui lo è il dominio pubblico e la riflessività. E appunto dalle stesse forze. Il paradosso ora è che mentre la società complessa richiede, ed è in grado di produrre, più varietà, è costretta a convivere con potenze riduzionistiche, le stesse che degradano i beni comuni. Ma cosa perdiamo quando perdiamo varietà? Ecco un possibile elenco non esaustivo:

- perdita di ricchezza informativa nella formazione delle preferenze;
- perdita di prospettiva temporale;
- perdita di senso del limite o del principio di responsabilità;
- perdita di motivi per agire;
- perdita di ridondanza nell'organizzazione dell'azione sociale;
- perdita di fattori dell'ordine sociale;
- sostituzione di processi sociali riflessivi con sistemi esperti;
- perdita di senso delle interconnessioni;
- perdita di varietà sostituita da proliferazione di cloni;
- perdita di ricchezza semantica e quindi motivazionale;
- perdita di capitale sociale;
- sono favorite tematizzazioni non pertinenti;
- sono favorite soluzioni che creano problemi;
- viene violato il criterio della pertinenza, per esempio nelle regolazioni;
- si produce ingovernabilità a causa della eccessiva semplificazione dei processi di scelta collettiva e dell'impiego di algoritmi decisionali non pertinenti e indifferenziati.

Proprio queste indicazioni, ci fanno intendere meglio come *la governance stessa è resa possibile solo dalla cooperazione tra forme distinte di varietà*, e che solo essa le richiede e forse contribuisce a riprodurle. Alla fine, la riflessività come ogni forma di intelligenza dipende dalla ricchezza delle

risorse comuni disponibili. In un ambiente complesso, varietà e riflessività si coniugano in modo più intrinseco e stretto. E solo se le loro combinazioni avvengono nello spazio pubblico, in condizioni tendenziali di *common knowledge*, esse sono produttive di risposte all'altezza delle domande, e perfino di soluzioni pertinenti ai problemi. Se lo spazio pubblico è sotto assedio si impoverisce e a sua volta cessa di essere un ambiente adatto per gli effetti moltiplicativi della riflessività e della varietà. Quale cura per la *misère du monde* se non con varietà e riflessività nel pubblico dominio? Sarà possibile tradurre queste relazioni accertate in strategie politiche e in politiche pubbliche pertinenti? Le politiche sociali integrate di nuova generazione hanno bisogno di simili presupposti e sono in grado di contribuirvi? Come traslare sufficiente complessità e quindi varietà e riflessività nella formulazione delle politiche pubbliche? O dobbiamo rassegnarci a farci del male con riduzionismi di ogni genere, perché la riflessività non è adeguatamente istituita? Come dice Elinor Ostrom, il compito è sempre quello: convertire minacce in opportunità.

Riferimenti bibliografici

Adorno T.W., 1969, *Dialettica negativa*, Einaudi, Torino.

Bagnasco A., 2003, *La società fuori squadra*, Il Mulino, Bologna.

Barabási A-L., 2004, *Link*, Einaudi, Torino.

Beck U., 2002, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Suhrkamp, Frankfurt.

Belli A., 2004, *Come valore d'ombra*, Angeli, Milano.

Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.

Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Parigi.

Bourdieu P. (a cura di), 1993, *La misère du monde*, Editions du Seuil, Parigi.

Castells M., 1996, *The rise of the network society*, Blackwell, Oxford.

Coleman J., 1990, *Foundations of social theory*, The Belknap Press, Londra.

Conte R., 2001, *L'obbedienza intelligente*, Laterza, Bari.

de Leonardis O., 1997, *Privatismo*, «Rassegna italiana di sociologia», n. 2.

de Leonardis O., 2001, *Le istituzioni*, Carocci, Roma.

de Leonardis O., 2006, *Abitiamo Flatlandia?*, paper.

Dematteis G., Governa F. (a cura di), 2005, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità*, Angeli, Milano.

Donolo C., Fichera F., 1987, *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.

Donolo C., 1992, *Il sogno del buongoverno – apologia del regime democratico*, Anabasi, Milano.

Donolo C., 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.

Donolo C., 1997b, *Affari pubblici*, «Rassegna italiana di sociologia», n. 2.
Donolo C., 2001, *Disordine*, Donzelli, Roma.
Donolo C., 2002, *Disobbedienza incivile*, «parolechiave», n. 26.
Donolo C., 2003a, *Il distretto sostenibile*, Angeli-Eutropia, Milano-Roma.
Donolo C., 2003b, *Regolazioni pertinenti per i beni culturali*, Egea, Provincia di Milano, Università Bocconi.
Donolo C., 2003c, *Su ponti leggermente costruiti*, di prossima pubblicazione; il testo in formato pdf può essere chiesto all'autore.
Donolo C., 2004, *La varietà dei territori*, «Ppc - Piano Progetto Città», 22/23.
Donolo C., 2005a, *Notizie sul governo di Babilonia*, in Marcelloni M. (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Angeli, Milano.
Donolo C., 2005b, *Innovazione nel governo locale tramite programmi complessi*, Mit-Dicoter, Roma.
Donolo C. (a cura di), 2005c, *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali*, University Press La Sapienza, Roma.
Donolo C., 2006a, di prossima pubblicazione, *Metamorfosi del legame sociale: nuovi soggetti per nuovi diritti*, «parolechiave».
Donolo C., 2006b, di prossima pubblicazione, *Reti come beni comuni*, «parolechiave».
Donolo C., 2006, *Sulla governance possibile dei territori*, progetto Itater 2020, Siu-Dicoter, Roma.
Elster J., 2004, *Ulisse liberato*, Il Mulino, Bologna.
Geuss R., 2005, *Beni pubblici, beni privati*, Donzelli, Roma.
Habermas J., 1985, *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna.
Hampshire S., 2001, *Non c'è giustizia senza conflitto*, Feltrinelli, Milano.
Henrich D., 1964, *Versuch über die Fähigkeit, nein zu sagen*, Suhrkamp, Francoforte.
Hirschman A.O., 1978, *Le passioni e gli interessi*, Feltrinelli, Milano.
Hirschman A.O., 1984, *Felicità privata, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
Hirschman A.O., 1982, *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano.
Holmes S., 1998, *Passioni e vincoli*, Edizioni di Comunità, Torino.
Honneth A., 2002, *Lotta per il riconoscimento*, Il Saggiatore, Milano.
Jullien F., 1998, *Trattato dell'efficacia*, Einaudi, Torino.
Lanzara G.F., 1993, *Capacità negativa*, Il Mulino, Bologna.
Latour B., 1995, *Non siamo mai stati moderni*, eléuthera, Milano.
Luhmann N., 1990, *Sistemi sociali*, Il Mulino, Bologna.
Maldonado T., 1993, *Reale e virtuale*, Feltrinelli, Milano.
Mokyr J., 2004, *I doni di Atena*, Il Mulino, Bologna.
Nussbaum M.C., 2003, *Capacità personale e democrazia sociale*, diabasis, R. Emilia.
Ostrom E., 2000, *The commons in the new Millenium*, Mit Press, Cambridge.
Ostrom E., 2002, *The drama of the commons*, scaricabile da: www.nap.edu/openbook.

Ostrom E., 2004, *Understanding institutional diversity*, scaricabile da www.indiana.edu.
Ostrom E., *How types of goods and property rights jointly affect collective action*, «Journal of theoretical politics», n. 15, 3, 203 (pp. 239-270).
Ostrom E., Hahnm T.K. (a cura di), 2003, *Foundations of social capital*, Elgar Publ., Cheltenham.
Perulli P., 2000, *La città delle reti*, Boringhieri, Torino.
Pizzorno A., 1993, *La radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano.
Privitera W., 2001, *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Bari.
Pulcini E., 2001, *L'individuo senza passioni*, Boringhieri, Torino.
Resta E., 2005, *Il diritto fraterno*, Laterza, Bari.
Rodotà S., 1995, *Il terribile diritto*, Il Mulino, Bologna.
Rorty R., 2003, *Verità e progresso*, Feltrinelli, Milano.
Rotschild E., 2003, *Sentimenti morali*, Il Mulino, Bologna.
Rullani E., 2004, *Economia della conoscenza*, Carocci, Roma.
Rullani E., 2004b, *La fabbrica dell'immateriale*, Carocci, Roma.
Selznick Ph., 2002, *The moral commonwealth*, University of California Press, Berkeley.
Sen A., 1986, *Rational fools?*, in *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna.
Sen A., 1988, *Etica e economia*, Laterza, Roma-Bari.
Sen A., 2000a, *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
Sen A., 2000b, *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Bari-Roma.
Sen A., 2002, *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano.
Sen A., 2005a, *Razionalità e società*, Il Mulino, Bologna.
Sen A., 2005b, *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano.
Starobinski J., 1982, *La trasparenza e l'ostacolo*, Il Mulino, Bologna.
Taylor M., 2003, *The moment of complexity, emerging network culture*, The University of Chicago Press, Chicago.
Teubner G., 2000, *Hybrid laws: constitutionalizing private governance networks*, in Kagan, Winston (a cura di), *Legality and Community*, California University Press, Berkeley.
Teubner G., 2000, *Rechtsentfremdungen*, «Zeitschrift für Rechtssoziologie», n. 1.
Teubner G., 2002, *Diritto policontesturale*, La città del Sole, Napoli.
Teubner G., 2003a, *Coincidentia oppositorum: networks ant the law beyond contract and organization*, Storrs Lectures 2003/04 Yale Law School.
Teubner G., 2003b, *Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory*, Storrs Lectures 2003/04 Yale Law School.
Teubner G., 2003c, *Dealing with paradoxes of the law*, Storrs Lectures 2003/4 Yale Law School.
Teubner G., 2005, *Il diritto nell'età della globalizzazione*, Armando, Roma.
Thompson M. e al., 1990, *Cultural theory*, Westview Press, Boulder.
Unger H.M., 1988, *False necessity*, Cambridge University Press, Cambridge.

Transnazionalizzare la sfera pubblica: legittimità ed efficacia dell'opinione pubblica nel mondo postwestfaliano

Nancy Fraser

La sfera pubblica, in quanto concetto critico, si è sempre fondata su due premesse idealizzanti: in via di principio l'opinione pubblica dovrebbe essere normativamente legittima e politicamente efficace. Tali postulati, però, non si adattano a quegli spazi di confronto erratico che oggi chiamiamo «sfere pubbliche transnazionali», che non rappresentano la comunicazione fra cittadini uguali, né la rivolgono a Stati sovrani. Il risultato è che il concetto rischia di perdere la sua valenza critica e il suo significato politico. Questo saggio tenta di recuperare il potenziale critico della teoria della sfera pubblica, rivisitando gli ideali di legittimità e di efficacia attraverso tre passaggi successivi. In primo luogo l'autrice spiega i presupposti westfaliani impliciti nella formulazione originale di Habermas, e dimostra la loro persistenza nelle principali critiche di tipo femminista, antirazzista e multiculturale. In secondo luogo identifica diversi aspetti della transnazionalità che problematizzano la percezione della legittimità e dell'efficacia che ha ispirato sia la teoria originale che le sue contro-teorizzazioni critiche. Infine, indica una strategia per ricostruire l'ideale di opinione pubblica legittima ed efficace per un mondo postwestfaliano.

È diventato ormai un luogo comune parlare di «sfere pubbliche transnazionali», «sfere pubbliche della diaspora», «sfere pubbliche islamiche», e anche di un'emergente «sfera pubblica globale». Le discussioni sul tema hanno un punto fermo. Una quantità crescente di studi sui mezzi di comunicazione documenta l'esistenza di un dibattito erratico che va ben oltre i confini delle nazioni e degli Stati. Numerosi esperti in studi culturali sono impegnati a delineare i contorni di tale dibattito e i flussi di immagini e di segni che ne fanno parte e che li attraversano[1]. L'idea di una «sfera pubblica transnazionale» diventa allora intui-

[1] Vedere ad esempio Bowen, 2004, pp. 879-894; Guidry, Kennedy e Zald (a cura di), 2000; Mules, 1998, pp. 24-44; Olesen, 2005, pp. 419-440; Stichweh, 2003, pp. 26-29; Tololyan, 1996, pp. 3-36; Volkmer, 2003, pp. 9-16; Werbner, 2004, pp. 895-911.

tivamente plausibile e sembra trovare un riferimento nella realtà sociale.

L'idea fa sorgere tuttavia un problema. Il concetto di sfera pubblica fu sviluppato non solo per comprendere i flussi di comunicazione, ma anche per dare un contributo alla teoria politica normativa della democrazia. In tale teoria la sfera pubblica è concepita come spazio di generazione (per via) comunicativa dell'opinione pubblica. Nella misura in cui il processo è chiaro e inclusivo, si può presumere che la *publicity* screditi le opinioni non in grado di superare esami critici e assicuri la legittimità di coloro che attuano. Ciò che importa dunque è chi partecipa e in che termini. Una sfera pubblica, inoltre, è concepita come veicolo per schierare l'opinione pubblica come forza politica. Sollecitando il senso considerato di società civile, si presume che la *publicity* renda i funzionari responsabili e assicuri che le azioni dello Stato esprimano la volontà della cittadinanza. Così la sfera pubblica dovrebbe essere correlata al potere sovrano. Queste due idee insieme – *legittimità normativa* ed *efficacia politica* dell'opinione pubblica – sono essenziali per il concetto di sfera pubblica nella teoria democratica[2]. Senza di esse il concetto perde la sua forza critica e il suo significato politico.

Questi due aspetti non si associano facilmente alle arene confuse che oggi definiamo «sfere pubbliche transnazionali». È difficile associare la nozione di opinione pubblica legittima con arene comunicative in cui gli interlocutori non siano membri a tutti gli effetti di una comunità politica, con pari diritti di partecipare alla vita politica. Ed è difficile associare la nozione di efficace potere comunicativo con spazi sconnessi non correlati con Stati sovrani. Oggi, dunque, non è per nulla chiaro il significato di «sfere pubbliche transnazionali». L'espressione, per lo meno nella prospettiva della teoria democratica, suona un po' come un ossimoro.

Tuttavia la nozione di «sfera pubblica transnazionale» non va gettata a mare. Ritengo che tale nozione sia indispensabile per chi intende ricostruire la teoria democratica nell'attuale «costellazione postnazionale». Non sarà però sufficiente riferirsi semplicemente a tali sfere pubbliche secondo un senso comune relativamente casuale, come se già sapessimo di che cosa si tratta. Sarà invece necessario tornare al punto di partenza per problematizzare la teoria della sfera pubblica, per poi ri-

[2] Vedere soprattutto Habermas, 1989, in particolare pp. 51-56, 140 e 222 e ss.; e Habermas, 1998a, in particolare pp. 359-379.

costruire i suoi concetti di legittimità normativa e di efficacia politica del potere comunicativo. L'abilità sta nel tracciare una linea sottile tra due approcci parimenti insoddisfacenti. Da una parte, andrebbe evitato un approccio empirista che semplicemente adatta la teoria alle realtà esistenti, dato che un tale approccio rischia di sacrificare la sua efficacia normativa. Dall'altra, andrebbe evitato anche un approccio esternalista, che invoca la teoria ideale per condannare la realtà sociale, dato che un tale approccio rischia di perdere la forza critica trainante. L'alternativa è piuttosto un approccio critico-teorico che tenti di situare con precisione i principi normativi e le possibilità di emancipazione politica all'interno della costellazione che va storicamente dispiegandosi.

Questo progetto, tuttavia, incontra una grossa difficoltà. Fin da quando Jürgen Habermas l'abbozzò, nel 1962, la teoria della sfera pubblica è stata implicitamente permeata da un immaginario politico westfaliano: tacitamente ha assunto l'impostazione di una comunità politica delimitata dal proprio Stato territoriale. Lo stesso vale per quasi tutte le successive critiche egualitarie della teoria della sfera pubblica, comprese quelle femministe, multiculturaliste e antirazziste. Di fatto i fondamenti della teoria westfaliana sono stati problematizzati solo di recente. Solo di recente, grazie alle instabilità geopolitiche post-guerra fredda, da una parte, e alla crescente importanza dei fenomeni transnazionali associati alla «globalizzazione», dall'altra, è diventato possibile – e necessario – ripensare la teoria della sfera pubblica in un contesto transnazionale. Questi stessi fenomeni, d'altronde, costringono a porci una domanda difficile: il concetto di sfera pubblica è così profondamente westfaliano nella sua struttura concettuale da essere irrecuperabile come strumento critico per teorizzare il presente? Oppure il concetto può essere ricostruito per adattarsi a un contesto postwestfaliano? In quest'ultimo caso non si tratterebbe solo di concettualizzare le sfere pubbliche transnazionali quali istituzioni realmente esistenti, ma di riformulare la *teoria critica della sfera pubblica* in modo che possa illuminare le possibilità emancipatrici della costellazione attuale.

In questo saggio intendo tratteggiare i parametri per una tale discussione. Traccerò il terreno e porrò domande piuttosto che offrire risposte definitive. Ma intendo partire dal presupposto che la teoria della sfera pubblica è, in via di principio, un'importante risorsa critico-concettuale che, se possibile, andrebbe ricostruita piuttosto che abbandonata. La mia analisi sarà suddivisa in tre parti. In primo luogo illustrerò i presupposti impliciti della teoria della sfera pubblica di Habermas, e mostrerò come essi persistano nelle critiche femministe,

antirazziste e multiculturali. In secondo luogo identificherò i vari e distinti aspetti della transnazionalità che problematizzano tanto la teoria tradizionale della sfera pubblica, quanto le sue contro-teorizzazioni critiche. Infine proporrò alcune strategie attraverso cui i teorici della sfera pubblica possono iniziare a rispondere a queste sfide. Il mio obiettivo generale è ripoliticizzare la teoria della sfera pubblica, che oggi rischia di essere depoliticizzata.

1. La teoria classica della sfera pubblica e la sua critica radicale: tematizzazione della cornice westfaliana

Inizierò ricordando alcune rappresentazioni analitiche della teoria della sfera pubblica, tratte dal *locus classicus* di ogni discussione, *Structural Transformations of the Public Sphere* di Jürgen Habermas. In questo lavoro l'indagine di Habermas procede contemporaneamente su due livelli, uno empirico e storico, l'altro ideologico-critico e normativo. In entrambi i livelli la sfera pubblica è concettualizzata su un terreno che corrisponde sia a una comunità politica delimitata sia a uno Stato territoriale sovrano, spesso uno Stato-nazione. Non sempre, in verità, tutto ciò è espresso in maniera esplicita. Tuttavia il concetto di sfera pubblica di Habermas si basa implicitamente su almeno sei presupposti socio-teorici, che si riferiscono tutti a una cornice westfaliana dello spazio politico.

1. *Structural Transformation* pone in relazione la sfera pubblica con un apparato statale moderno che esercita il potere sovrano su un territorio delimitato. Habermas presume così che l'opinione pubblica sia riferita ad uno Stato westfaliano capace in via di principio di regolare gli affari dei suoi abitanti e di risolvere i loro problemi[3].
2. *Structural Transformation* concepisce i partecipanti al dibattito nella sfera pubblica come membri di una comunità politica delimitata. Classificando il *telos* delle loro discussioni come interesse generale articolato di un *demos*, che deve essere tradotto in leggi vincolanti, Habermas identifica implicitamente i membri del pubblico con la cittadinanza di uno Stato democratico westfaliano[4].

[3] Habermas, 1989, pp. 14-26 e 79-88; vedere anche Habermas, 1998a, pp. 135-138, 141-144, 352, 366-367 e 433-436.

[4] Habermas, 1989, pp. 20-24, 51-57, 62-73, 83-88, 141 e ss.; vedere anche Habermas, 1998a, pp. 365-366, 381-387.

3. *Structural Transformation* ritiene che uno dei principali *topoi* del dibattito sulla sfera pubblica sia quello di un'appropriata organizzazione delle relazioni economiche della comunità politica. Quest'ultima, a sua volta, è collocata in un'economia di mercato capitalista legalmente costituita e soggetta in via di principio alla regolazione dello Stato. Di fatto Habermas suppone che il principale oggetto dell'interesse pubblico sia l'economia nazionale, controllata da uno Stato westfaliano[5].
4. *Structural Transformation* associa la sfera pubblica ai mezzi di comunicazione moderni che, consentendo la comunicazione a distanza, possono inserire entro un determinato pubblico interlocutori dispersi dal punto di vista spaziale. In modo tacito, tuttavia, Habermas territorializza la *publicity* concentrandosi sui media nazionali, in particolare la stampa e le radiotelevisioni nazionali. In questo modo fa implicito riferimento ad un'infrastruttura nazionale di comunicazioni, controllata da uno Stato westfaliano[6].
5. *Structural Transformation* presume che il dibattito nella sfera pubblica sia pienamente comprensibile e linguisticamente trasparente. Prendendo tacitamente a riferimento un unico mezzo pubblico di comunicazione condiviso, di fatto Habermas presume che il dibattito pubblico sia condotto in una lingua nazionale[7].
6. *Structural Transformation* rintraccia le origini della sfera pubblica nella letteratura e nei romanzi del *print capitalism* del XVIII e del XIX secolo. Essa accredita questi generi borghesi creando un nuovo atteggiamento soggettivo, attraverso cui i singoli privati percepiscono se stessi in quanto membri di un pubblico[8]. Così Habermas fonda la struttura della soggettività nella sfera pubblica nelle stesse forme della letteratura dialettale che dettero origine anche a quella che si immaginava come comunità della nazione (Anderson, 1991).

[5] Habermas, 1989, pp. 14-20, in particolare p. 17; vedere anche Habermas, 1998a, pp. 334-351, in particolare pp. 349-350.
[6] Habermas, 1989, pp. 58, 60-70; vedere anche Habermas, 1998a, pp. 373-374 e 376-377.
[7] Habermas, 1989, pp. 24-39, in particolare 36-37, 55-56, 60-73; vedere anche Habermas, 1998a, 360-362, 369-370, 375-377.
[8] Habermas, 1989, pp. 41-43, 48-51; vedere anche Habermas, 1998a, 373-374. L'espressione «*print capitalism*» non è di Habermas ma di Benedict Anderson, 1991.

Questi sei presupposti social-teorici collegano la prima descrizione della sfera pubblica alla cornice westfaliana dello spazio politico. In *Structural Transformation* i pubblici sono messi in correlazione con i moderni Stati territoriali e con gli immaginari nazionali. Senza dubbio in questo lavoro la dimensione nazionale resta del tutto esterna ad ogni tematizzazione. La sua presenza come substrato implicito tradisce tuttavia un punto che Habermas ha, da allora in poi, reso esplicito: storicamente la nascita di una *publicity* moderna ha coinciso con la nascita dello Stato-nazione, in cui lo Stato territoriale westfaliano si è fuso con quella che si è immaginata come comunità della nazione (Habermas, 1998b). Può essere vero, come ora Habermas rivendica, che gli odierni Stati democratici possano fare a meno di un'identità nazionale quale fondamento dell'integrazione sociale (*ibidem*). Resta però il fatto che il concetto di *publicity* in *Structural Transformation* ha avuto un sottinteso nazionale. La descrizione ivi contenuta della sfera pubblica presupponeva una variante modulata su scala nazionale della struttura westfaliana.

Ma non è tutto. Grazie ai suoi presupposti westfaliani (nazionali), *Structural Transformation* concettualizza la sfera pubblica nell'ottica di un progetto politico storicamente determinato: la democratizzazione del moderno Stato (-nazione) territoriale. Lungi dal mettere in discussione la cornice westfaliana del progetto, Habermas pensava a un modello deliberativo di democrazia chiaramente collocato al suo interno. In un modello di questo tipo la democrazia prevede la creazione, attraverso processi di comunicazione pubblica delimitati territorialmente e condotti nella lingua nazionale passando attraverso i *media* nazionali, di una struttura in grado di esprimere l'opinione pubblica nazionale. Tale opinione dovrebbe riflettere l'interesse generale della cittadinanza nazionale riguardo all'organizzazione della propria vita comune, territorialmente delimitata, con particolare riferimento all'economia nazionale. Il modello richiede anche la mobilitazione dell'opinione pubblica come forza politica. Assicurando un potere effettivo alla cittadinanza nazionale, la *publicity* dovrebbe influenzare i legislatori e responsabilizzare i funzionari pubblici. Inoltre, contribuendo alla «razionalizzazione» del potere politico nazionale, dovrebbe garantire che le azioni e le politiche dello Stato westfaliano riflettano la volontà politica disorganicamente espressa della cittadinanza nazionale. In *Structural Transformation*, dunque, la sfera pubblica è una componente istituzionale fondamentale della democrazia (nazionale) westfaliana.

Structural Transformation ha così messo empiricamente in luce i processi storici, seppure incompleti, della democratizzazione dello Stato-nazione westfaliano. Dal punto di vista normativo ha articolato un modello di democrazia deliberativa per un'azione politica delimitata territorialmente. In relazione a ciò la sfera pubblica ha costituito un *benchmark* per identificare, e sottoporre a critica, i deficit democratici degli Stati westfaliani oggi in essere. La vecchia teoria di Habermas ci consente così di porre le seguenti domande: tutti i cittadini sono davvero membri a pieno titolo del pubblico politico nazionale? Possono tutti partecipare in condizioni di parità? In altre parole, è davvero *legittima* quella che passa per opinione pubblica nazionale? Tale opinione assicura inoltre una forza politica sufficiente a riequilibrare i poteri privati e a sottoporre le azioni dei funzionari pubblici al controllo dei cittadini? Il potere di comunicazione che si genera nella società civile westfaliana si traduce effettivamente in potere legislativo e amministrativo nello Stato westfaliano? In altre parole, l'opinione pubblica nazionale è politicamente *efficace*? Invitandoci ad approfondire tali questioni, *Structural Transformation* rappresenta un contributo alla critica della democrazia oggi in essere nel moderno Stato westfaliano.

Alcuni studiosi ritengono che la critica non sia sufficientemente radicale. Nelle discussioni che hanno accompagnato la tardiva traduzione in inglese dell'opera, le obiezioni si dividevano sostanzialmente in due filoni distinti. Uno si interrogava sulla *legittimità* dell'opinione pubblica, al di là del percorso seguito da Habermas. Concentrandosi sulle relazioni all'interno della società civile, gli esponenti di quella che chiamerò «legittimità critica» asserivano che *Structural Transformation* trascurava l'esistenza di ostacoli sistemici che privavano alcuni membri nominali del pubblico della capacità di partecipare alla pari con altri, in qualità di partner a pieno titolo del dibattito pubblico. Evidenziando le disuguaglianze di classe e le gerarchie di status nella società civile, queste critiche ne analizzavano gli effetti su coloro che la cornice westfaliana includeva in via di principio, ma escludeva o emarginava di fatto: i lavoratori indigenti, le donne, i poveri; le minoranze etnico-razziali, religiose e nazionali[9]. Questa critica metteva così in discussione la legittimità di quella che, nella teoria democratica e nella realtà sociale, viene considerata opinione pubblica.

[9] The Black Public Sphere Collective, 1995; Brooks-Higginbotham, 1993; Eley, 1995; Landes, 1988; Gole, 1997; James, 1999; Rendall, 1999; Ryan, 1990 e 1995; Nuhoglu Soysal, 1997; Young, 1987; Warner, 2002.

Una seconda corrente di critica ha radicalizzato la problematizzazione, ad opera di Habermas, dell'*efficacia* dell'opinione pubblica. Concentrandosi sulle relazioni tra società civile e Stato, i sostenitori dell'«efficacia critica» asseriscono che *Structural Transformation* ha omesso di registrare l'intera gamma di ostacoli sistemici che privano di vigore politico l'opinione pubblica generata disorganicamente. Non convinti che il concetto di «rifeudalizzazione» della sfera pubblica proposto da Habermas sia sufficiente per superare tali ostacoli, questi critici hanno cercato di teorizzare le forze che bloccano il flusso di potere comunicativo dalla società civile allo Stato. Evidenziando i rispettivi ruoli del potere economico privato e degli interessi burocratici consolidati, la loro critica è servita ad accentuare i dubbi sull'efficacia dell'opinione pubblica come forza politica nelle società capitaliste[10].

Nonostante le differenze in termini di focus, le due correnti critiche condividono un assunto più ampio. Al pari di *Structural Transformation*, sia i critici della legittimità sia quelli dell'efficacia danno per scontata la *frame* westfaliana dello spazio politico. In particolare, alcuni alfieri della critica della legittimità evidenziano il substrato nazionale della *publicity*, già ampiamente scontato nella trattazione di Habermas. Analizzandone gli effetti di esclusione sulle minoranze nazionali, le critiche multiculturaliste cercano di depurare la sfera pubblica dalla prerogativa della maggioranza nazionale, nella speranza di ridurre le disparità di partecipazione al dibattito pubblico. Il punto, tuttavia, non sta nel mettere in discussione la base territoriale della sfera pubblica. Lungi dal dubitare della *frame* westfaliana, i critici cercavano di accrescere la legittimità dell'opinione pubblica all'interno di tale *frame*. Un obiettivo analogo veniva perseguito dalla critica dell'efficacia. Dando per scontato il riferimento dell'opinione pubblica ad uno Stato territoriale, i sostenitori di questa critica speravano di assoggettare più saldamente quest'ultima alla volontà espressa disorganicamente dal suo *demos*. Come Habermas, quindi, e forse in misura ancor più radicale, entrambe le correnti critiche collocano le loro riflessioni sulla sfera pubblica all'interno della *frame* westfaliana.

Non fa eccezione un mio precedente tentativo di «ripensare la sfera pubblica». In un articolo pubblicato originariamente nel 1991, ho rivolto critiche di tutt'e due i tipi contro quello che ho chiamato, se-

[10] Un primo abbozzo di questa critica si può trovare in Luhman, 1970. Vedere anche Gerhards e Neidhardt, 1990; Aronowitz, 1993; Warner,. 1993, pp. 234-256; Garnham, 1995.

guendo Habermas, «modello liberale di sfera pubblica borghese». Nella sua parte relativa alla legittimità, la mia critica ha avuto come oggetto principale gli effetti sull'opinione pubblica dell'ineguaglianza all'interno della società civile. Rigettando il punto di vista liberale secondo cui fosse possibile, per gli interlocutori di una sfera pubblica, mettere da parte i differenziali di status e di classe e deliberare «come se» tali interlocutori fossero pari, ho sostenuto che l'uguaglianza sociale è una condizione necessaria per la democrazia politica.

In condizioni di forte ineguaglianza nel mondo reale, argomentavo, il solo modo per ridurre le disparità nella capacità di esprimere una voce politica passava attraverso la contestazione del movimento sociale che sfidava alcuni aspetti basilari della *publicity* borghese. Problematizzando la rappresentazione liberale standard di un'unica sfera pubblica onnicomprensiva, cercavo di dimostrare che la proliferazione di pubblici alternativi subalterni poteva accrescere, in società stratificate, la partecipazione degli strati subordinati. Mettendo inoltre in campo l'inclinazione maschilista borghese nell'approccio liberale standard a ciò che viene considerato come interesse pubblico, ho sottolineato gli sforzi di movimenti come il femminismo per ristabilire i confini fra pubblico e privato. Questa critica presupponeva tuttavia una cornice westfaliana. Lungi dal mettere in discussione la rappresentazione nazionale-territoriale della *publicity*, essa mirava a superare i deficit di legittimità di quest'ultima[11].

Il mio saggio proponeva anche una critica dell'efficacia, attraverso un'indagine sulla capacità dell'opinione pubblica di acquisire forza politica. Identificando le forze che ostacolano la conversione di potere comunicativo in potere amministrativo, mettevo in discussione l'approccio liberale standard secondo cui una sfera pubblica funzionante richiede sempre una netta separazione tra società civile e Stato. Distinguendo i «pubblici deboli» della società civile, che generano opinione pubblica ma non leggi vincolanti, dai «pubblici forti» all'interno dello Stato, le cui deliberazioni si traducono in decisioni sovrane, cercavo di evidenziare gli accordi istituzionali che possono rafforzare la responsabilità dei secondi nei confronti dei primi. Attraverso l'identificazione di uno spazio aperto che immaginasse alternative radical-democratiche, mettevo in discussione anche l'evidente esclusione da parte di Habermas di forme ibride, come ad esempio i pubblici «semi-forti» dotati di capacità decisionale nella società civile. Anche

[11] Fraser, 1991, in particolare pp. 117-129. Vedere anche Fraser, 1992.

qui, tuttavia, rifiutavo di sfidare la *frame* westfaliana. Mi sforzavo al contrario di identificare, allo scopo di mitigarli, i deficit di efficacia dell'opinione pubblica nello Stato westfaliano (Fraser, 1991, in particolare pp. 129-132).

Sia la critica della legittimità sia la critica dell'efficacia mi sembrano ancora in una certa misura valide. Oggi però ritengo che né l'una né l'altra siano più sufficienti. Nessuna delle due chiama in causa, e tanto meno modifica, i fondamenti social-teorici di *Structural Transformation*, che colloca la sfera pubblica all'interno di una *frame* westfaliana. Ancora orientate ad una visione della democrazia deliberativa in una comunità politica delimitata, entrambe le critiche continuano a identificare il pubblico con la cittadinanza di uno Stato territoriale. Nessuna delle due abbandona il presupposto di un'economia nazionale, la cui buona gestione da parte dello Stato democratico è rimasta fra i temi ricorrenti del dibattito sulla sfera pubblica. Un dibattito che, così ancora si riteneva, era a sua volta condotto nella lingua nazionale attraverso i mezzi di comunicazione nazionali. In definitiva né la critica della legittimazione né la critica dell'efficacia mettevano in discussione la *frame* westfaliana. Animate dallo stesso progetto politico di *Structural Transformation*, entrambe tentavano di promuovere la democrazia deliberativa nel moderno Stato territoriale.

Lo stesso vale per l'analisi della *publicity* trattata successivamente in *Between Facts and Norms*. Questa opera, fra l'altro, ha rivisitato la sfera pubblica e ha assorbito alcuni elementi delle due critiche. Sottolineando il «coinvolgimento simultaneo dell'autonomia privata e pubblica», Habermas ha valorizzato il ruolo dei movimenti sociali di emancipazione, come il femminismo di seconda generazione, nella promozione della democrazia attraverso il perseguimento dell'uguaglianza, e viceversa (Habermas, 1998a, pp. 420-423). Mettendo così in luce la reciproca dipendenza tra posizione sociale e capacità di esprimere una *voice* politica, Habermas si confrontava qui con aspetti precedentemente trascurati, relativi ai deficit di legittimità dell'opinione pubblica negli Stati democratici. *Between Facts and Norms*, inoltre, si concentrava essenzialmente sul problema dell'efficacia. Teorizzando che la legge fosse il veicolo più idoneo a tradurre il potere comunicativo in potere amministrativo, distingueva una circolazione democratica, «ufficiale», del potere, nella quale pubblici deboli influenzano pubblici forti, che a loro volta controllano gli apparati amministrativi dello Stato, da una circolazione non democratica, «non ufficiale», in cui poteri sociali privati e interessi burocratici radicati controllano i legislatori e manipola-

no l'opinione pubblica. Riconoscendo la prevalenza usuale della circolazione non ufficiale, in questa opera Habermas rendeva conto in maniera più completa dei deficit di efficacia dell'opinione pubblica negli Stati democratici (*ivi*, pp. 360-363).

Ci si può chiedere se Habermas sia riuscito a far valere pienamente le sue considerazioni critiche su entrambi i punti[12]. Ma anche se gli assicuriamo il beneficio del dubbio, rimane il fatto che *Between Facts and Norms* continua ad avere come riferimento la cornice westfaliana. Nonostante i suoi molteplici scostamenti da *Structural Transformation*, questa seconda opera concepiva ancora come destinatario dell'opinione pubblica lo Stato territoriale sovrano, che poteva governare un'economia nazionale nell'interesse generale della cittadinanza nazionale; inoltre concepiva ancora la formazione dell'opinione pubblica come un processo interno ai media nazionali, condotto attraverso un'infrastruttura nazionale di comunicazione. Certamente Habermas era favorevole a una forma di integrazione sociale post-nazionalista, cioè a un «patriottismo costituzionale» mirato a emancipare lo Stato democratico dal suo involucro nazionalista (Habermas, 1998a, pp. 465-466 e 500). Ma con questo non faceva che confermare una concezione di *publicity* ancor più decisamente westfaliana, in quanto ancor più esclusivamente territoriale.

In generale, quindi, il dibattito sulla *publicity* nella teoria critica soffre di un punto debole. Da *Structural Transformation* attraverso *Between Facts and Norms*, quasi tutti i protagonisti del dibattito, me compresa, hanno messo in correlazione le sfere pubbliche con gli Stati territoriali. A prescindere dalle loro importanti divergenze, tutti hanno preso a riferimento la *frame* westfaliana dello spazio politico esattamente nel momento in cui tale cornice sembrava essere messa in discussione da sviluppi storici di carattere epocale.

[12] Secondo William E. Scheuerman, ad esempio, Habermas oscilla in modo incoerente tra due approcci antitetici: da una parte, una visione «realistica», rassegnata, oggettivamente conservatrice che accetta i forti deficit di legittimità e di efficacia dell'opinione pubblica negli Stati democratici esistenti nella realtà; dall'altra, una visione radical-democratica che è impegnata anche nel superamento di tali deficit. Temo che Scheuerman possa avere ragione. Tuttavia, ai fini del tema qui affrontato, stabilirò che Habermas abbia trattato in maniera convincente la tensione «fra realtà e norma» nello Stato democratico (Scheuerman, 1999a).

2. *La costellazione postnazionale: problematizzazione della* frame *westfaliana*

È difficile oggi non cogliere il punto debole westfaliano della teoria della sfera pubblica. Che il tema sia costituito dal riscaldamento globale o dall'immigrazione, dai diritti delle donne o dalle regole del commercio, dalla disoccupazione o dalla «guerra contro il terrorismo», difficilmente la mobilitazione dell'opinione pubblica si fermerà ai confini degli Stati territoriali. In molti casi gli interlocutori non costituiscono un *demos* o una cittadinanza politica. Spesso le loro comunicazioni non sono rivolte a uno Stato westfaliano né utilizzano i mezzi di comunicazione nazionali. In molti casi, inoltre, i problemi dibattuti sono intrinsecamente trans-territoriali e non possono essere collocati all'interno dello spazio westfaliano né possono essere risolti da uno Stato westfaliano. In questi casi è difficile che le attuali rappresentazioni dell'opinione pubblica rispettino i parametri della *frame* westfaliana. Così, certi presupposti che in precedenza rientravano senza discussione nella teoria della sfera pubblica, oggi vanno sottoposti a critica e a revisione.

Non c'è allora da meravigliarsi se espressioni come «sfere pubbliche transnazionali», «sfere pubbliche della diaspora» e «sfera pubblica globale» appaiono così frequentemente nelle discussioni attuali. Gli approcci riguardo a questi fenomeni sono di due tipi. Il primo assume la *publicity* transnazionale come un nuovo sviluppo associato con la globalizzazione alla fine del XX secolo. Sostenendo che il moderno sistema interstatale aveva in precedenza incanalato gran parte del dibattito politico verso arene informali centrate sullo Stato, questo approccio asserisce che la *frame* westfaliana è stata idonea all'elaborazione di teorie sulle sfere pubbliche fino ad un'epoca molto recente[13]. Il secondo approccio, invece, è convinto che la *publicity* transnazionale si possa far risalire per lo meno alle origini del sistema interstatale nel XVII secolo. Citando visioni illuministiche della «repubblica delle lettere» internazionale e movimenti transnazionali come l'abolizionismo e il socialismo, per non parlare delle religioni mondiali e dell'imperialismo moderno, questo approccio asserisce che la cornice westfaliana è sempre stata ideologica, capace di oscurare il carattere

[13] Held, 1995; Held e al. (a cura di), 1999; Ferguson e Jones (a cura di), 2002; Sassen, 1998 e 2006.

intrinsecamente illimitato delle sfere pubbliche[14]. Entrambe le interpretazioni hanno senza dubbio dei meriti. Mentre la prima coglie con precisione la divisione egemonica dello spazio politico, la seconda giustamente ci ricorda che la democrazia metropolitana fiorì assieme alla sottomissione coloniale, che galvanizzò i flussi transnazionali di opinione pubblica. Ai fini della presente trattazione, propongo quindi di non tenere conto delle differenze tra le due. Partendo dal presupposto che la *publicity* transnazionale ha una lunga storia, intendo affermare che la sua attuale configurazione è tuttavia nuova, e che essa riflette un'altra «trasformazione strutturale della sfera pubblica». Su questo punto tutti possono senz'altro concordare: il modo in cui viene costituita oggi l'opinione pubblica lacera la *frame* westfaliana.

Restano ancora da cogliere tutte le implicazioni. Concentrandosi soprattutto sugli aspetti culturali dei flussi transnazionali, come «ibridazione» e «glocalizzazione», molti studiosi di *publicity* transnazionale trascurano di porre le domande più importanti ai fini di una teoria *critica*: se oggi l'opinione pubblica travalica la cornice westfaliana, che ne è della sua funzione *critica* di controllo del potere e di democratizzazione della *governance*? Più specificamente, ha ancora senso chiamare in causa la *legittimità* dell'opinione pubblica quando gli interlocutori non costituiscono un *demos* o una cittadinanza politica? E cosa può significare legittimità in un tale contesto? Allo stesso modo, che senso ha chiamare in causa l'*efficacia* dell'opinione pubblica quando essa non è rivolta a uno Stato sovrano che sia capace in via di principio di governare il suo territorio e di risolvere i problemi dei suoi cittadini nell'interesse di tutti? E cosa può significare efficacia in questa situazione? In mancanza di risposte significative a queste domande, non abbiamo a disposizione una teoria *critica* della sfera pubblica[15].

Per chiarire il punto propongo di rivisitare i sei postulati costitutivi della teoria della sfera pubblica. Per ciascuno di tali postulati terrò conto della consistenza empirica della materia trattata e di ciò che ne consegue per la condizione della sfera pubblica in termini di categoria *critica*.

1. Consideriamo in primo luogo il postulato secondo il quale destinatario dell'opinione pubblica è un moderno Stato westfaliano, con sovranità esclusiva, indivisa, su un territorio delimitato. Dal

[14] Keck e Sikkink, 1998; Boli e Thomas (a cura di), 1999.

[15] Questi interrogativi sono posti da alcuni studiosi. Per una trattazione critica vedere Bohman, 1998; Bohman, 1997; Lara, 2003.

punto di vista empirico, questa visione della sovranità è fortemente discutibile, e non solo con riferimento agli Stati poveri e deboli. Oggi anche gli Stati più forti condividono con istituzioni internazionali, reti intergovernative e organizzazioni non governative la responsabilità di molte funzioni importanti di *governance*. È questo il caso non solo di funzioni relativamente nuove, come la regolazione ambientale, ma anche di funzioni classiche come la difesa, l'indirizzo politico e l'amministrazione della legislazione civile e criminale (come testimoniano l'Agenzia internazionale per l'energia atomica, la Corte di giustizia internazionale, l'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale)[16]. Certamente queste istituzioni sono dominate da Stati egemonici, così come in precedenza avveniva con il sistema interstatale. Ma ciò che è del tutto nuovo è il modo in cui oggi viene esercitata l'egemonia. Lungi dall'invocare il modello westfaliano di sovranità dello Stato esclusiva e indivisa, l'egemonia agisce sempre più attraverso un *modello postwestfaliano di sovranità disgregata*[17]. Dal punto di vista empirico, dunque, il primo postulato della teoria della sfera pubblica non regge.

Ma cosa ne consegue per la teoria della sfera pubblica? L'effetto, a mio avviso, è non solo quello di far vacillare i pilastri della teoria, ma anche quello di mettere in causa la funzione *critica* dell'opinione pubblica. Se gli Stati non controllano pienamente i loro territori, se non possiedono la capacità esclusiva e indivisa di impegnarsi nella guerra, di assicurare l'ordine, di amministrare la legge, come può allora essere politicamente efficace l'opinione pubblica espressa dalle loro cittadinanze? Ammesso e non concesso che la *publicity* nazionale sia generata in maniera corretta e risponda ai criteri di legittimità, ammesso anche che essa influenzi la volontà del Parlamento e l'amministrazione dello Stato, come può essere resa *effettiva* in condizioni di sovranità disgregata? Come può insomma l'opinione pubblica essere *efficace* in quanto forza critica in un mondo postwestfaliano?

2. Consideriamo ora il postulato secondo cui un pubblico coincide con una cittadinanza nazionale, residente su un territorio nazio-

[16] Held, Goldblatt, McGrew, Perraton (a cura di), 1999; Rosenau, 1999 e 1997; Scheuerman, 1999b; Schneiderman, 2001; Slaughter, 2005; Strange, 1996; Zacher, 1992.

[17] Hardt e Negri, 2001; Pangalangan, 2001; Sassen, 1995; Strange, 1996.

nale, che formula il proprio interesse comune come volontà generale di una comunità politica delimitata. Anche questo postulato non sta in piedi. In primo luogo l'equazione tra cittadinanza, nazionalità e residenza territoriale è messa in ombra da fenomeni quali le migrazioni, le diaspore, i dispositivi di doppia e tripla cittadinanza, l'appartenenza ad una comunità indigena e i modelli di residenza multipla. Oggi tutti gli Stati ospitano non-cittadini nei loro territori; in gran parte sono Stati multiculturali e/o multinazionali; e ciascuna nazionalità è territorialmente dispersa[18]. A rimescolare le carte è anche il fatto che oggi le sfere pubbliche non coincidono con l'appartenenza politica. Spesso gli interlocutori non sono né connazionali né concittadini. L'opinione che essi producono, quindi, non rappresenta l'interesse comune né la volontà generale di un *demos*. Agli occhi di molti osservatori la *publicity* postwestfaliana, lungi dall'istituzionalizzare il dibattito tra cittadini che condividono uno status comune in quanto uguali sul piano politico, sembra rafforzare le *élite* transnazionali, che possiedono i requisiti materiali e simbolici per la creazione di una rete globale (Calhoun, 2002).

Anche qui la difficoltà non è solo empirica ma concettuale e politica. Se gli interlocutori non costituiscono un *demos*, come può la loro opinione collettiva essere tradotta in leggi imperative e in politiche amministrative? Se inoltre non sono concittadini, virtualmente uguali quanto a diritti di partecipazione, status e capacità di *voice*, come può essere considerata legittima l'opinione da essi generata? Come possono insomma applicarsi in maniera appropriata all'opinione pubblica transnazionale in un mondo postwestfaliano le categorie *critiche* dell'*efficacia* e della *legittimità*?

3. Consideriamo ora il postulato secondo cui uno dei temi principali della discussione nella sfera pubblica è il buon governo dell'economia nazionale da parte di uno Stato territoriale. Anche questo postulato è messo in ombra dalle condizioni odierne. Basti citare l'*outsourcing*, le aziende transnazionali, il registro delle società *offshore*, per comprendere quanto sia poco corrispondente alla realtà di oggi la produzione nazionale su base territoriale. Inoltre, grazie allo smantellamento del sistema di controllo sui capitali di Bretton Woods e all'affermarsi dei mercati elettronici finanziari globali, la

[18] Aleynikoff e Klusmeyer (a cura di, 2001; Beiner (a cura di, 1995; Benhabib, 2004 e 2002; Husband, 1996; Linklater, 1999 e Preuss, 1999.

piena agibilità dello Stato in materia di valuta nazionale è ormai piuttosto limitata. Infine, come sostengono coloro che contestano le politiche del Wto, del Fmi, del Nafta e della Banca Mondiale, le regole di base che governano il commercio, la produzione e la finanza sono stabilite su scala transnazionale da agenzie orientate più verso il capitale globale che verso qualsiasi tipo di pubblico[19]. In queste condizioni i presupposti di un'economia nazionale vengono meno.

Come prima, inoltre, l'effetto è quello di inibire la funzione critica delle sfere pubbliche. Se in via di principio gli Stati non possono governare le economie in coerenza con l'interesse generale articolato delle loro popolazioni, come può l'opinione pubblica nazionale costituire una forza effettiva? E allora, se la *governance* economica sta nelle mani di agenzie che non sono collocabili nello spazio westfaliano, può essa avere come riferimento l'opinione pubblica nazionale? Inoltre, se tali agenzie sono in grado di invalidare le leggi nazionali sul lavoro e sull'ambiente in nome del libero commercio, se sono in grado di porre veti sulla spesa sociale nazionale in nome dell'aggiustamento strutturale, se sono in grado di istituzionalizzare le regole di *governance* neoliberale che azzerano ogni possibilità di regolazione politica delle più rilevanti questioni di interesse pubblico, se, in definitiva, vanificano sistematicamente il progetto democratico utilizzando i mercati per sottomettere la politica invece di utilizzare la politica per sottomettere i mercati, come può l'opinione pubblica dei cittadini avere qualsiasi tipo di impatto? Infine, se il sistema capitalistico mondiale opera massicciamente a danno della povertà su scala globale, come può essere considerata seppur lontanamente legittima quella che passa come opinione pubblica transnazionale, quando coloro che sono riguardati dalle attuali politiche non possono discutere alla pari le questioni che li riguardano? In generale, allora, come può l'opinione pubblica in materia economica essere *legittima* o *efficace* in un mondo postwestfaliano?

4. Consideriamo anche il postulato secondo il quale l'opinione pubblica è convogliata da un'infrastruttura nazionale di comunicazione, basata sulla stampa e sul sistema radiotelevisivo. In base a que-

[19] Cerny, 1997; Germain, 2004; Held, Goldblatt, McGrew, Perraton (a cura di), 1999; Helleiner, 1994; Perraton, Goldblatt, Held e McGrew, 1997; Schulze, 2000; Stetting, Svendsen e Yndgaard (a cura di), 1999; Stiglitz, 2003.

sto postulato i processi di comunicazione, seppure decentrati, erano coerenti e convergenti dal punto di vista politico in misura tale da confluire in una «pubblica opinione». Ma anche questo assunto è vanificato dalle condizioni odierne. Basti ricordare l'abbondanza di mezzi di comunicazione di nicchia, alcuni subnazionali, altri transnazionali, che in nessun caso operano come *media* nazionali, finalizzati a sottoporre l'esercizio del potere statale al test della *publicity*. Certo, si può rilevare il contemporaneo affermarsi di *media* globali, ma queste istanze orientate al mercato, possedute da aziende multinazionali, hanno poco a che fare con il controllo del potere transnazionale. Molti paesi, inoltre, hanno privatizzato i *media* di proprietà dello Stato con risultati decisamente contrastanti: da una parte, la prospettiva di una stampa e di una tv più indipendenti e di una programmazione populista più inclusiva; dall'altra, l'ulteriore diffusione della logica di mercato, del potere degli inserzionisti e gli incerti miscugli come le «*talk radio*» e l'«*infotainment*». Infine vanno menzionate le tecnologie dell'informazione elettronica istantanea, a banda larga e satellitare, che consentono una comunicazione transnazionale diretta, evitando i controlli dello Stato. L'insieme di questi sviluppi non fa che confermare la denazionalizzazione dell'infrastruttura della comunicazione[20].

Anche in questo caso gli effetti minacciano la funzione critica delle sfere pubbliche. Certo, è possibile intravedere nuove opportunità per la formazione di un'opinione pubblica critica. Ma esse si accompagnano con la disgregazione e la crescente complessità dei flussi di comunicazione. In uno scenario diviso fra *media* globali in mano a società multinazionali, *media* con un mercato di nicchia e reti internet decentrate, come può essere generata su larga scala e mobilitata come forza politica un'opinione pubblica critica? Data anche l'assenza di quella sorta di uguaglianza formale che viene associata con la cittadinanza ordinaria, come possono deliberare assieme in quanto pari coloro che costituiscono il pubblico dei *media* transnazionali? Nelle condizioni attuali, ancora una volta, come può l'opinione pubblica essere *legittima* dal punto di vista normativo ed *efficace* dal punto di vista politico?

[20] Held, Goldblatt, McGrew, Perraton (a cura di), 1999; Cammaerts e van Audenhove, 2005; Dahlgren, 2005; McChesney, 1999 e 2001; Papacharissi, 2002; Yudice, 2004.

5. Consideriamo anche il presupposto di un'unica lingua nazionale, che si riteneva costituisse il mezzo linguistico per la comunicazione della sfera pubblica. In seguito alla già evocata mescolanza della popolazione, le lingue nazionali non coincidono geograficamente con gli Stati. Il problema non è solo che le lingue ufficiali di Stato si sono consolidate a spese dei dialetti locali e regionali, per quanto sia in effetti così. Il problema è anche che gli Stati esistenti sono di fatto multilingue, mentre i gruppi linguistici sono territorialmente dispersi, e sono molte di più le persone che parlano diverse lingue. Nel frattempo l'inglese si è consolidato come lingua franca nel mondo degli affari, in quello accademico e in quello dell'*entertainment* di massa a livello globale. La lingua rimane ancora una linea di demarcazione politica, che minaccia di far esplodere paesi come il Belgio non meno che il Canada, oltre a rendere più faticosi gli sforzi per democratizzare paesi come il Sud Africa e per costruire formazioni transnazionali come l'Unione Europea[21].

   Anche questi sviluppi minacciano la funzione critica dell'opinione pubblica. Se le sfere pubbliche sono monolingue, come possono costituire una comunità di comunicazione inclusiva fra tutti i soggetti interessati? Se viceversa le sfere pubbliche corrispondono a comunità linguistiche che travalicano i confini politici, e non corrispondono ad alcuna cittadinanza, come possono mobilitare l'opinione pubblica in quanto forza politica? Allo stesso modo, se nuove comunità politiche transnazionali, come l'Unione Europea, sono transnazionali e plurilingue, come possono costituire sfere pubbliche in grado di racchiudere l'intero *demos*? Infine, se i pubblici transnazionali utilizzano per le loro comunicazioni l'inglese, che favorisce le *élites* globali e le ex colonie anglofone a spese di tutti gli altri, come può essere considerata legittima l'opinione da essi generata? Per tutte queste ragioni, e in tutti questi modi, le questioni di lingua rendono più complessa sia la *legittimità* sia l'*efficacia* dell'opinione pubblica in un mondo postwestfaliano.

6. Consideriamo infine l'assunto secondo il quale la sfera pubblica si basa su una letteratura nazionale indigena, che esprime l'immaginario sociale condiviso necessario per cementare la solidarietà. Oggi un tale assunto non è più valido. Consideriamo l'accresciuta

[21] Adrey, 2005; Alexander, 2003; König, 1999; Patten, 2001; Phillipson, 2003, Payrow Shabani, 2004; Van Parijs, 2000; Wilkinson, 2004.

importanza della contaminazione e dell'ibridazione culturale, compreso il fiorire di una «letteratura mondiale». Consideriamo anche il fiorire di un entertainment globale di massa, tanto di produzione direttamente americana quanto dominato o influenzato dal modello americano. Consideriamo, per concludere, la crescita spettacolare della cultura visiva, o meglio, la maggiore importanza dell'immagine visiva nella cultura, e il relativo declino del testo stampato e del testo letterario[22]. In tutti questi casi è difficile riconoscere quel tipo di formazione culturale letteraria (nazionale) che Habermas (e Benedict Anderson) considerava alla base dell'atteggiamento soggettivo degli interlocutori della sfera pubblica (Anderson, 1991). Per altro verso, se è vero che le sfere pubbliche richiedono il supporto culturale di immaginari sociali condivisi, radicati in culture letterarie nazionali, è difficile pensare oggi a un loro funzionamento efficace.

In generale, dunque, le sfere pubbliche sono sempre più transnazionali o postnazionali con riguardo a ciascuno degli elementi costitutivi dell'opinione pubblica[23]. Il «chi» della comunicazione, in precedenza teorizzato come cittadinanza westfaliana-nazionale, oggi è costituito spesso da un insieme di interlocutori dispersi, che non costituiscono un *demos*. Il «cosa» della comunicazione, in precedenza teorizzato come interesse westfaliano-nazionale radicato in un'economia westfaliana-nazionale, oggi si estende in diverse parti del globo, in una comunità di rischio transnazionale, che però non si traduce in solidarietà e identità in concomitante espansione. Il «dove» della comunicazione, una volta teorizzato come territorio westfaliano-nazionale, oggi è un cyberspazio deterritorializzato. Il «come» della comunicazione, una volta teorizzato come stampa westfaliana-nazionale, oggi comprende un ampio tessuto translinguistico di culture visive disarticolate e sovrapposte. Infine il destinatario della comunicazione, una volta teorizzato come uno Stato territoriale sovrano, che dovrebbe corrispondere alle istanze dell'opinione pubblica, oggi è un miscuglio amorfo di poteri transnazionali pubblici e privati che non è facilmente identificabile ed è difficile prendere a riferimento.

[22] Appadurai, 1996; De Luca e Peeples, 2002; Hannerz, 1996; Jameson, 1998; Marshall, 2004; Yudice, 2004.

[23] Lo stesso Habermas ha messo in evidenza molti degli sviluppi appena esaminati, che problematizzano i presupposti westfaliani della teoria della sfera pubblica. Vedere il suo saggio Habermas, 2001.

3. Ripensare la sfera pubblica. Ancora una volta

Questi sviluppi pongono la questione del *se* e del *come* le sfere pubbliche possano oggi svolgere in modo plausibile le funzioni politiche democratiche alle quali sono state storicamente associate. È possibile pensare che oggi le sfere pubbliche siano in grado di generare un'opinione pubblica *legittima*, nel significato autentico di ciò che viene considerato interesse generale, filtrato attraverso una discussione ampia e inclusiva, aperta a tutti i soggetti potenzialmente interessati? Se sì, in che modo? E ancora, è possibile pensare che oggi le sfere pubbliche siano in grado di rendere l'opinione pubblica sufficientemente *efficace* da vincolare i diversi poteri che determinano le condizioni di vita degli interlocutori? Se sì, in che modo? Che tipo di cambiamenti (istituzionali, economici, culturali e comunicativi) sarebbero necessari nelle condizioni attuali per poter solo immaginare un ruolo apertamente *critico* e capace di promuovere la democrazia per le sfere pubbliche transnazionali? Dove sono i poteri sovrani che oggi l'opinione pubblica dovrebbe sottoporre a vincoli? Quali pubblici sono pertinenti a quali poteri? Da quali membri è costituito un determinato pubblico? In quale lingua o in quali lingue, e attraverso quali mezzi di comunicazione, dovrebbero comunicare? Attraverso quale infrastruttura di comunicazione?

Queste domande vanno ben oltre la portata del presente studio. E non pretendo di dare ad esse una risposta in questa sede. Voglio concludere, piuttosto, suggerendo una strategia concettuale che possa chiarire le questioni e indicare qualche direzione possibile.

La mia proposta si concentra su due aspetti che, insieme, hanno costituito la forza *critica* del concetto di sfera pubblica nell'era westfaliana: in particolare la *legittimità normativa* e l'*efficacia politica* dell'opinione pubblica. A mio avviso queste idee sono elementi intrinseci, indispensabili di *ogni* concezione di *publicity* che pretenda di essere critica, a prescindere dalle condizioni socio-storiche in cui essa si esplicita. Lo scenario attuale non fa eccezione. Se non possiamo tenere conto delle condizioni in cui gli attuali flussi di *publicity* transnazionale possono diventare legittimi ed efficaci, il concetto perde il suo versante critico e la sua valenza politica. Così, il solo modo per recuperare oggi la funzione critica della *publicity* è ripensare la legittimità e l'efficacia. Si tratta di estrarre dall'edificio westfaliano quelle due idee che in precedenza ne costituivano le fondamenta e ricostruirle per un mondo postwestfaliano.

Consideriamo in primo luogo la questione della *legittimità*. Nella teoria della sfera pubblica, come abbiamo visto, l'opinione pubblica è considerata legittima se, e solo se, tutti gli interessati sono in grado di partecipare in condizioni di parità alle deliberazioni relative all'organizzazione dei loro affari comuni. In effetti, dunque, la teoria considera che la legittimità dell'opinione pubblica sia funzione di due caratteristiche analiticamente distinte del processo di comunicazione, cioè la misura della sua *inclusività* e il grado in cui esso realizza la *parità partecipativa*. Nel primo caso, che chiamerò condizione di inclusività, la discussione va estesa in linea di principio a tutti coloro che sono interessati al risultato. Nel secondo caso, che chiamerò condizione di parità, tutti gli interlocutori devono usufruire in via di principio delle stesse opportunità per affermare il loro punto di vista, per stabilire le priorità da discutere, per mettere in dubbio i presupposti taciti ed espliciti degli altri, per spostare i livelli di discussione secondo le necessità e, in generale, per ottenere l'ascolto dovuto. Mentre la condizione di inclusività riguarda la questione di *chi* è autorizzato a partecipare alla discussione pubblica, la condizione di parità riguarda la questione del *come*, nel senso dei termini in cui gli interlocutori si impegnano reciprocamente[24].

Nel passato, tuttavia, queste due condizioni di legittimità dell'opinione pubblica non sempre sono state chiaramente distinte. Viste nella prospettiva della cornice westfaliana, sia la condizione dell'inclusività sia la condizione della parità erano tenute assieme dall'ideale della *cittadinanza condivisa in una comunità delimitata*. Come abbiamo visto, i teorici della sfera pubblica sostenevano implicitamente che la cittadinanza stabilisse i confini legittimi dell'inclusione, facendo nei fatti coincidere tutti gli interessati con i membri di un determinato sistema. I teorici, inoltre, facevano tacitamente appello alla cittadinanza per dare corpo all'idea di parità di partecipazione alle deliberazioni pubbliche, associando nei fatti la parità di comunicazione con la condizione condivisa di uguaglianza politica in uno Stato territoriale. La cittadinanza for-

[24] Senza dubbio queste condizioni sono fortemente idealizzate e mai pienamente realizzate nella pratica. Ma è proprio il loro carattere idealizzato ad avere assicurato la forza *critica* della teoria della sfera pubblica. Facendo appello allo standard della comunicazione inclusiva fra uguali, la teoria è stata capace di criticare i processi di *publicity* in essere, a rischio di deviazione. Inoltre, mettendo in evidenza le esclusioni e le disparità prive di giusitificazione, la teoria è stata capace di motivare i suoi destinatari al superamento di tali ostacoli.

niva così il modello per il *chi* e per il *come* dell'opinione pubblica legittima nella cornice westfaliana.
L'effetto è stato quello di troncare le discussioni sulla legittimità. Per quanto all'epoca passasse inosservato, la cornice westfaliana ha incoraggiato il dibattito sulla condizione di parità, deviando l'attenzione dalla condizione di inclusività. Prendendo come unità di riferimento il moderno Stato territoriale e come soggetti di competenza i suoi cittadini, quella frame ha portato in primo piano la questione del *come* quei cittadini dovrebbero entrare in relazione reciproca nella sfera pubblica. In altre parole la questione si è concentrata su ciò che vale come relazione di parità partecipativa fra i membri di una comunità politica delimitata. Tutti presi dal «come» della legittimità, evidentemente gli studiosi impegnati nella disputa non hanno sentito la necessità di approfondire il *chi*. Con la cornice westfaliana saldamente al centro della scena era del tutto conseguente che il *chi* fosse costituito dalla cittadinanza nazionale.
Oggi tuttavia la questione del *chi* non può più essere nascosta sotto il tappeto. Nelle attuali condizioni di transnazionalità, la condizione di inclusività della legittimità richiede un'indagine esplicita. Dobbiamo chiederci: se la cittadinanza politica non basta più a delimitare l'appartenenza ad un *pubblico* dato, come può essere colto il requisito dell'inclusività? Con quale criterio alternativo possiamo determinare chi vale in quanto interlocutore nella sfera pubblica postwestfaliana?
La teoria della sfera pubblica offre già una traccia. Nella sua versione classica habermasiana, la teoria associa l'idea dell'inclusività al «principio del pubblico interessato». Applicando tale principio alla *publicity*, ne deriva che tutte le persone potenzialmente interessate dalle decisioni politiche dovrebbero avere la possibilità di partecipare in condizioni di parità ai processi informali di formazione dell'opinione alla quale i decisori dovrebbero rispondere. Di conseguenza ogni cosa dipende dal modo in cui si interpreta il principio del pubblico interessato. In precedenza i teorici della sfera pubblica sostenevano, in coerenza con la cornice westfaliana, che a influire in misura maggiore sulle condizioni di vita delle persone fosse l'ordine costituzionale dello Stato territoriale del quale i cittadini erano parte. Sembrava dunque che, mettendo in correlazione i pubblici con la cittadinanza politica, fosse possibile cogliere simultaneamente la forza del principio del pubblico interessato. Di fatto però non è mai stato davvero così, come attesta la lunga storia del colonialismo e del neocolonialismo. Dalla prospettiva della madrepatria, tuttavia, la fusione tra membri di

un pubblico e pubblico interessato sembrava avere un significato emancipatore, poiché serviva a giustificare la progressiva incorporazione, in quanto cittadini attivi, delle classi subordinate e degli *status group* che erano residenti nel territorio ma esclusi da una piena partecipazione politica.

Oggi, tuttavia, non è più plausibile l'idea che la cittadinanza serva come *proxy* di pubblico. Nella situazione odierna le condizioni di vita di una persona non dipendono interamente dalla configurazione interna della comunità politica di cui un cittadino è parte. Anche se quest'ultima resta senza dubbio rilevante, i suoi effetti sono mediati da altre strutture, sia extra che non territoriali, il cui impatto è quanto meno significativo[25]. In generale la globalizzazione sta tracciando un solco sempre più profondo tra pubblico dei soggetti interessati e appartenenza politica. Man mano che si accentua la divergenza tra queste due nozioni, la prima si rivela un semplice surrogato della seconda. Sorge così una domanda: perché non applicare il principio del pubblico interessato direttamente alla cornice della *publicity*, senza passare attraverso il giro tortuoso della cittadinanza?

Questo, a mio avviso, è un percorso promettente per ricostruire una concezione critica dell'opinione pubblica inclusiva in un mondo postwestfaliano. Anche se non posso esplorare interamente tale percorso in questa sede, voglio qui sottolineare il punto essenziale: in base al principio del pubblico interessato, ciò che trasforma un insieme di persone in membri a tutti gli effetti di un pubblico non è la condivisione della cittadinanza, ma il loro inserimento in un assetto comune di strutture e/o istituzioni che influenzano le loro vite. Per ogni specifico problema, dunque, il pubblico interessato dovrebbe rientrare nel raggio d'azione di quelle strutture in grado di condizionare la vita, i cui effetti sono oggetto di discussione (Fraser, 2005). Dove tali strutture travalicano i confini degli Stati, le corrispondenti sfere pubbliche devono essere transnazionali. In mancanza di ciò, l'opinione che esse generano non può essere considerata legittima.

Riguardo alla legittimità dell'opinione pubblica, dunque, la sfida è aperta. Perché possa conservare il suo orientamento critico in un mondo postwestfaliano, la teoria della sfera pubblica deve reinterpretare il significato del requisito dell'inclusività. Rinunciando all'identificazione

[25] Pogge, 2002, in particolare le sezioni su *The Causal Role of Global Institutions in the Persistence of Severe Poverty*, pp. 112-116, e *Explanatory Nationalism: The Deep Significance of National Borders*, pp. 139-144.

automatica di quest'ultima con la cittadinanza politica, deve ridisegnare i confini della *publicity* applicando alla questione specifica il principio del pubblico interessato. In questo modo la questione del *chi* emerge dalla sua velata dimensione westfaliana. Assieme alla questione del *come*, che rimane più pressante che mai, diventa esplicitamente il punto di interesse focale nella costellazione odierna. Di fatto le due questioni, quella dell'inclusività e quella della parità, vanno ora di pari passo. Da questo momento l'opinione pubblica è legittima se, e solo se, è prodotta da un processo comunicativo in cui tutte le persone potenzialmente interessate possono partecipare alla pari, *a prescindere dalla cittadinanza politica*. Questa nuova nozione di legittimità postwestfaliana, impegnativa com'è, costituisce un buon punto di riferimento critico per valutare le forme di *publicity* in essere nell'era attuale.
Veniamo ora alla seconda caratteristica essenziale della nozione critica di *publicity*, cioè l'*efficacia* politica dell'opinione pubblica. Nella teoria della sfera pubblica, come abbiamo visto, l'opinione pubblica è considerata efficace se, e solo se, viene mobilitata in quanto forza politica per tenere sotto controllo il potere pubblico, facendo sì che l'esercizio di quest'ultimo rifletta quella che si ritiene essere la volontà della società civile. In effetti, dunque, la teoria considera l'efficacia della *publicity* come una funzione di due elementi distinti, che chiamerò la condizione di *traslazione* e la condizione di *capacità*. Secondo la condizione di traslazione, il potere comunicativo generato nella società civile deve essere tradotto in primo luogo in leggi vincolanti e, in seguito, in potere amministrativo. Secondo la condizione di capacità il potere pubblico deve essere in grado di realizzare la volontà della popolazione formatasi in modo magmatico e alla quale deve rispondere. Mentre la condizione di traslazione riguarda il flusso di potere comunicativo dalla società civile al potere pubblico, la condizione di capacità riguarda le condizioni in cui il potere pubblico è in grado di realizzare gli obiettivi pubblici, sia in negativo attraverso il controllo dei poteri privati, sia in positivo, risolvendo i problemi e organizzando la vita comune in conformità con i propri desideri.
Nel passato queste due condizioni di efficacia erano considerate alla luce della cornice westfaliana. Da questa prospettiva sia la condizione di traslazione sia la condizione di capacità erano legate all'idea di Stato territoriale sovrano. Come abbiamo visto, i teorici della sfera pubblica presumevano che il destinatario dell'opinione pubblica fosse lo Stato westfaliano, che dovrebbe essere costituito democraticamente in modo che la comunicazione possa fluire liberamente dai pubblici de-

boli ai pubblici forti, per poi tradursi in leggi vincolanti. Allo stesso tempo questi teorici presumevano che lo Stato westfaliano avesse la necessaria capacità amministrativa per mettere in opera quelle leggi, in modo da realizzare gli obiettivi dei propri cittadini e di risolvere i loro problemi. Lo Stato westfaliano era così considerato il veicolo adatto per soddisfare sia le condizioni di traslazione sia quelle di capacità relative all'efficacia della sfera pubblica.

Anche qui tuttavia il risultato è stato quello di troncare le discussioni sull'efficacia. Se è vero che alimentava l'interesse per la condizione di traslazione, la cornice westfaliana tendeva però a oscurare la condizione di capacità. Assumendo che lo Stato territoriale sovrano fosse il vero destinatario dell'opinione pubblica, quella *frame* metteva in primo piano la questione della capacità del potere comunicativo generato nella sfera pubblica nazionale di influenzare la legislazione e di vincolare l'amministrazione dello Stato. Di conseguenza l'attenzione era concentrata su ciò che contava in quanto circolazione democratica di potere tra la società civile e lo Stato. Non era invece sufficientemente dibattuta la capacità dello Stato di regolare i poteri privati che modellavano la vita dei cittadini. Questo aspetto era dato per scontato, dal momento che i teorici della sfera pubblica presumevano, ad esempio, che le economie agissero di fatto su scala nazionale e che potessero essere governate da Stati nazionali nell'interesse dei cittadini nazionali. Concentrando il dibattito sulla condizione di traslazione, evidentemente non sentivano la necessità di discutere la condizione di capacità. Il problema semplicemente non sussisteva finché era in essere la cornice westfaliana.

Oggi tuttavia questi presupposti non reggono più. Nelle attuali condizioni di transnazionalità, la condizione di capacità va necessariamente investigata. Dobbiamo chiederci: se il moderno Stato territoriale non possiede più la capacità amministrativa di governare la «propria» economia, di assicurare l'integrità del «proprio» ambiente nazionale e di garantire la sicurezza e il benessere dei propri cittadini, come possiamo comprendere oggi la componente capacità dell'efficacia? Su quali strumenti deve contare il requisito della capacità amministrativa e dove va esattamente collocato? Se non allo Stato territoriale sovrano, a che cosa o a chi deve essere rivolta l'opinione pubblica sui problemi transanzionali?

Riguardo a questi temi l'attuale teoria della sfera pubblica fornisce poche indicazioni. Una di queste è che il problema dell'efficacia della *publicity* in un mondo postwestfaliano presenta una duplice complicazio-

ne. Una concezione critica non può più limitarsi alla direzione dei flussi comunicativi nei sistemi costituiti, nei quali la *publicity* dovrebbe vincolare un destinatario già conosciuto e istituzionalizzato. Inoltre deve tenere conto della necessità di stabilire nuovi destinatari per l'opinione pubblica, nel senso di nuovi poteri pubblici transnazionali dotati della capacità amministrativa di risolvere problemi transnazionali. Di conseguenza la sfida è duplice: da una parte, quella di creare nuovi poteri pubblici transanzionali; dall'altra, quella di renderli rispondenti a nuove sfere pubbliche transanzionali. Entrambi questi elementi sono necessari; da solo nessuno dei due è sufficiente. Solo se è in grado di tematizzare entrambe le condizioni (capacità e traslazione) la teoria della sfera pubblica può sviluppare una concezione postwestfaliana davvero critica dell'efficacia comunicativa.

In generale, quindi, la direzione è chiara: per funzionare come una teoria *critica*, la teoria della sfera pubblica deve sottoporre a revisione la sua considerazione della legittimità normativa e dell'efficacia politica dell'opinione pubblica. Senza accontentarsi di lasciare il quadro parzialmente in ombra, deve far sì che ciascuna di queste nozioni possieda due requisiti critici analiticamente distinti ma intrecciati nella loro traduzione concreta. Oggi, dunque, la critica della legittimità relativa alla *publicity* in essere deve indagare non solo sul *come* ma anche sul *chi* di tale *publicity*. O meglio deve indagare sulla parità e sull'inclusività insieme, ponendo la questione della *parità partecipativa tra chi*. Allo stesso modo la critica dell'efficacia deve estendersi fino a comprendere le condizioni sia della traslazione sia della capacità della *publicity* in essere. Mettendo insieme questi due requisiti, deve prendere in esame nuovi poteri pubblici transnazionali che possano corrispondere a nuovi circuiti democratici transnazionali dell'opinione pubblica.

Non si tratta naturalmente di un compito facile. Ma solo se si dimostrerà all'altezza della situazione la teoria della sfera pubblica potrà trasformarsi, in un mondo postwestfaliano, in teoria critica. A questo fine gli studi culturali e gli studiosi di comunicazioni non possono limitarsi a mappare gli attuali flussi di comunicazione. I teorici della critica sociale e politica dovranno ripensarne le premesse fondamentali, che riguardano la legittimità e l'efficacia dell'opinione pubblica. Solo allora la teoria potrà ritrovare la sua dimensione critica e la sua valenza politica. Solo allora la teoria della sfera pubblica potrà tenere fede alla sua originale promessa di contribuire alla lotta per l'emancipazione.

Riferimenti bibliografici

Adrey J.-B., 2005, *Minority Language Rights Before and After the 2004 Eu Enlargement: The Copenhagen Criteria in the Baltic States*, «Journal of Multilingual & Multicultural Development», v. 26, n. 5, pp. 453-468.

Aleynikoff T.A. e Klusmeyer D. (a cura di), 2001, *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for Peace, Washington Dc.

Alexander N., 2003, *Language Policy, Symbolic Power and the Democratic Responsibility of the Post-Apartheid University*, «Pretexts: Literary & Cultural Studies», v. 12, n. 2, pp. 179-190.

Anderson B., 1991, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 2ª edizione, Verso, Londra.

Appadurai A., 1996, *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

Aronowitz S., 1993, *Is a Democracy Possible? The Decline of the Public in the American Debate*, in B. Robbins (a cura di), *The Phantom Public Sphere*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 75-92.

Beiner R. (a cura di), 1995, *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, Albany.

Benhabib S., 2004, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge.

Benhabib S., 2002, *Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe*, «Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics», v. 37, n. 4, pp. 439-465.

Bohman J., 1998, *The Globalization of the Public Sphere: Cosmopolitan Publicity and the Problem of Cultural Pluralism*, «Philosophy and Social Criticism», v. 24, n. 2-3, pp. 199-216.

Bohman J., 1997, *The Public Spheres of the World Citizen*, in J. Bohman e M. Lutz-Bachmann (a cura di), *Perpetual Peace: Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal*, Mit Press, Cambridge.

Boli J. e Thomas J., 1999, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford University Press, Stanford.

Bowen J. R., 2004, *Beyond Migration: Islam as a Traditional Public Space*, «Journal of Ethnic & Migration Studies», v. 30, n. 5, pp. 879-894.

Brooks-Higginbotham E., 1993, *Righteous Discontent: The Women's Movement in the Black Baptist Church, 1880-1920*, Harvard University Press, Cambridge Ma.

Calhoun C., 2002, *Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere*, «Public Culture», n. 14/1, pp. 147-71.

Cammaerts B. e van Audenhove L., 2005, *Online Political Debate, Unbounded Citizenship, and the Problematic Nature of a Transnational Public Sphere*, «Political Communication», v. 22, n. 2, pp. 179-196.

Cerny P., 1997, *Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization*, «Government and Opposition», v. 32, n. 2, pp. 251-74.

Dahlgren P., 2005, *The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation*, «Political Communication», v. 22, n. 2, pp. 147-162.

De Luca K.M. e Peeples J., 2002, *From Public Sphere to Public Screen: Democracy, Activism, and the «Violence» of Seattle*, «Critical Studies in Media Communication», v. 19, n. 2, pp. 125-151.

Eley G., 1995, *Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century*», in C. Calhoun (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, Mit Press, Cambridge Ma.

Ferguson H. e Jones B. (a cura di), 2002, *Political Space: Frontiers of Change and Governance in a Globalizing World*, State University of New York Press, Albany.

Fraser N., 1991, *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, in C. Calhoun (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, The Mit Press, Cambridge Ma., pp. 109-142.

Fraser N., 1992, *Sex, Lies, and the Public Sphere: Some Reflections on the Confirmation of Clarence Thomas*, «Critical Inquiry», n. 18, pp. 595-612.

Fraser N., 2005, *Reframing Justice in a Globalizing World*, «New Left Review», n. 36, pp. 69-88.

Garnham N., 1995, *The Media and the Public Sphere*, in C. Calhoun (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, pp. 359-376.

Gerhards J. e Neidhardt F., 1990, *Strukturen und Funktionen Modernder Öffentlichkeit*, Fragestellungen und Ansätze, Berlino.

Germain R., 2004, *Globalising Accountability within the International Organisation of Credit: Financial Governance and the Public Sphere*, «Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations», v. 18, n. 3, pp. 217-242.

Gole N., 1997, *The Gendered Nature of the Public Sphere*, «Public Culture», v. 10, n. 1, pp. 61-80.

Guidry J.A., Kennedy M.D. e Zald M.N. (a cura di), 2000, *Globalizations and Social Movements: Culture, Power, and the Transnational Public Sphere*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Habermas J., 1989, *Structural Transformation of the Public Sphere*, traduzione di Thomas Burger, Mit Press, Cambridge Ma.

Habermas J., 1998a, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Mit Press, Cambridge Ma.

Habermas J., 1998b, *The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*, «Public Culture», v. 10, n. 2, pp. 397-416.

Habermas J., 2001, *The Postnational Constellation and the Future of Democracy*, in J. Habermas, *The Postnational Constellation*, tradotto e curato da Max Pensky, Mit Press, Cambridge Ma.

Hannerz U., 1996, *Transnational Connections: Culture, People, Places*, Routledge, New York.

Hardt M. e Negri A., 2001, *Empire*, Harvard University Press, Cambridge Ma.

Held D., 1995, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitical Governance*, Polity Press, Cambridge.

Held D., Goldblatt D., McGrew A., Perraton J. (a cura di), 1999, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge.

Helleiner E., 1994, *From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down*, in R. Stubbs e G.R.D. Underhill (a cura di), *Political Economy and the Changing Global Order*, St. Martin's Press, New York, pp. 163-175.

Husband C., *The Right to be Understood: Conceiving the Multi-ethnic Public Sphere*, «Innovation: The European Journal of Social Sciences», v. 9, n. 2, pp. 205-215.

James M.R., 1999, *Tribal Sovereignty and the Intercultural Public Sphere*, «Philosophy & Social Criticism», v. 25, n. 5, pp. 57-86.

Jameson F., 1998, *The Cultural Turn*, Verso, Londra.

Keck M.E. e Sikkink K., 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca.

König M., 1999, *Cultural Diversity and Language Policy*, «International Social Science Journal», v. 51, n. 161, pp. 401-408.

Landes J., 1988, *Women and the Public Sphere in the Age of the French Revolution*, Cornell University Press, Ithaca Ny.

Lara M.P., 2003, *Building Diasporic Public Spheres*, in R.N. Fiore e H. Lindemann Nelson (a cura di), *Ethics and Social Theory: Feminist Constructions*, Rowman and Littlefield, Lanham Md, pp. 156-175.

Linklater A., 1999, *Citizenship and Sovereignty in the Post-Westfalian European State*, in D. Archibugi e D. Held (a cura di), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford University Press.

Luhman N., 1970, *Öffentliche Meinung*, «Politische Vierteljahresschrift», pp. 2-28.

Marshall P.D., 2004, *New Media Cultures*, Oxford University Press, New York.

McChesney R., W., 1999, *Rich Media, Poor Democracy: Communications Politics in Dubious Times*, University of Illinois Press, Chicago.

McChesney R. W., 2001, *Global Media, Neoliberalism and Imperialism*, «Monthly Review», v. 50, n. 10, pp. 1-19.

Mules W., 1998, *Media Publics and the Transnational Public Sphere*, «Critical Arts Journal», v. 12, n. 1/2, pp. 24-44.

Olesen T., 2005, *Transnational Publics: New Spaces of Social Movement Activism and the Problem of Global Long-Sightedness*, «Current Sociology», v. 53, n. 3, pp. 419-440.

Pangalangan R. C., 2001, *Territorial Sovereignty: Command, Title, and Expanding the Claims of the Commons*, in D. Miller e S.H. Hashmi (a cura di), *Bounda-*

ries and Justice: Diverse Ethical Perspectives, Princeton University Press, Princeton, pp. 164-182.

Papacharissi Z., 2002, *The Virtual Sphere: The Internet as a Public Sphere*, «New Media & Society», v, 4, n. 1, pp. 9-36.

Patten A., 2001, *Political Theory and Language Policy*, «Political Theory», v. 29, n. 5, pp. 691-715.

Payrow Shabani O.A., 2004, *Language Policy and Diverse Societies: Constitutional Patriotism and Minority Language Rights*, «Constellations», v. 11, n. 2, pp. 193-216.

Perraton J., Goldblatt D., Held D. e McGrew A., 1997, *The Globalisation of Economic Activity*, «New Political Economy», v. 2, n. 2, pp. 257-277.

Phillipson R., 2003, *English-Only Europe? Challenging Language Policy*, Routledge, New York.

Pogge T.W., 2002, *World and Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Polity Press, Cambridge.

Preuss U., 1999, *Citizenship in the European Union: a Paradigm for Transnational Democracy?*, in D. Archibugi e D. Held (a cura di), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford University Press.

Rendall J., 1999, *Women and the Public Sphere*, «Gender & History», v. 11, n. 3, pp. 475-89.

Ryan M.P., 1990, *Women in Public: Between Banners and Ballots, 1825-1880*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Ryan M.P., 1995, *Gender and Public Access: Women's Politics in Nineteenth Century America*, in in C. Calhoun (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, Mit Press, Cambridge Ma.

Rosenau J.N., 1999, *Governance and Democracy in a Globalizing World*, in D. Archibugi e D. Held (a cura di), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford University Press, Stanford.

Rosenau J.N., 1997, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge.

Sassen S., 1995, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York.

Sassen S., 1998, *Globalization and its Discontents*, Free Press, New York.

Sassen S., 2006, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton.

Scheuerman W.E., 1999a, *Between Radicalism and Resignation: Democratic Theory in Habermas' Between Facts and Norms*, in P. Dews (a cura di), *Habermas: A Critical Companion*, Blackwell, Oxford.

Scheuerman W.E., 1999b, *Economic Globalization and the Rule of Law*, «Constellations», v. 6, n. 1, pp. 3-25.

Schneiderman D., 2001, *Investment Rules and the Rule of Law*, «Constellations», v. 8, n. 4, pp. 521-537.

Schulze G.G., 2000, *The Political Economy of Capital Controls*, Cambridge University Press, Cambridge.

Slaughter A.-M., 2005, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Soysal Y.N., 1997, *Changing Parameters of Citizenship and Claims-making: Organized Islam in European Public Spheres*, «Theory and Society», v. 26, pp. 509-527.

Stetting L., Svendsen K.E. e Yndgaard E. (a cura di), 1999, *Global Change and Transformation: Economic Essays in Honor of Karsten Laursen*, Handelshojskolens Forlag, Copenhagen.

Stichweh R., 2003, *The genesis of a Global Public Sphere*, «Development», v. 46, n. 1, pp. 26-29.

Stiglitz J.E., 2003, *Globalization and its Discontents*, Norton, New York.

Strange S., 1996, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

The Black Public Sphere Collective, 1995, *The Black Public Sphere*, University of Chicago Press, Chicago.

Tololyan K., 1996, *Rethinking Diaspora(s): Stateless Power in the Transnational Moment*, «Diaspora», v. 5, n. 1, pp. 3-36.

Van Parijs P., 2000, *The Ground Floor of the World: On the Socio-economic Consequences of Linguistic Globalization*, «International Political Science Review», v. 21, n. 2, pp. 217-233.

Volkmer I., 2003, *The Global Network Society and the Global Public Sphere*, «Development», v. 46, n. 1, pp. 9-16.

Warner M., 2002, *Publics and Counterpublics*, Zone Books, New York.

Werbner P., 2004, *Theorising Complex Diasporas: Purity and Hybridity in the South Asian Public Sphere in Britain*, «Journal of Ethnic & Migration Studies», v. 30, n. 5, pp. 895-911.

Wilkinson K.T., 2004, *Language Difference and Communication Policy in the Information Age*, «Information Society», v. 20, n. 3, pp. 217-229.

Young I., 1987, *Impartiality and the Civic Public: Some Implications of Feminist Critiques of Moral and Political Theory*, in S. Benhabib e D. Cornell (a cura di), *Feminism as Critique*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 56-76.

Yudice G., 2004, *The Expediency of Culture: Uses of Culture in the Global Era*, Duke University Press, Durham.

Zacher M.W., *The Decaying Pillars of the Westfalian Temple*, in J.N. Rosenau e E.-O. Czempiel (a cura di), *Governance without Government*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 58-101.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

La Strategia europea per l'occupazione: un esempio di *governance* multilivello[1]

Marisol Garcia, Antonio Cardesa-Salzmann, Marc Pradel

L'articolo prende in esame la Strategia europea per l'occupazione (Seo) in quanto esempio di governance multilivello. Dapprima esamina il background della politica sociale europea, poi il modo in cui il Metodo aperto di coordinamento è stato definito e applicato alla politica per l'occupazione e, da ultimo, le varianti nazionali (e sub-nazionali) delle pratiche di dialogo sociale di alcuni Stati membri. Il risultato di questa analisi mette in discussione lo scetticismo sulle possibilità crescenti di queste strategie di influenzare le policy sub-nazionali, e anche lo scetticismo di quanti ritengono che l'integrazione europea eroda il ruolo decisionale nazionale. Le differenze istituzionali fra paesi offrono un notevole margine per la formulazione di politiche cui i differenti modelli di partecipazione possono aderire.

1. *La* governance *multilivello*

La *governance* costituisce un meccanismo di negoziazione finalizzato alla formulazione e all'attuazione di politiche che cercano attivamente il coinvolgimento degli *stakeholders* (portatori di interessi, *n.d.t.*) e delle organizzazioni della società civile, oltre che degli organismi di governo e degli esperti. È un modello decisionale che esalta il consenso e i risultati e che vuole essere partecipativo. «Un sistema decisionale impegnativo nella sfera pubblica»[2]. Data la vasta proliferazione delle concezioni di *governance*, ci siamo concentrati su una politica – quella dell'occupazione – e su uno strumento politico, il Metodo aperto di coordinamento, che è un modo di regolazione che implica un basso

[1] Questo articolo è basato sul working paper Sei n. 77. È il risultato di un progetto finanziato dall'Unione Europea intitolato *Un Osservatorio dello spazio pubblico europeo: Raccolta di informazioni per il monitoraggio della democrazia europea*. Marisol Garcia ringrazia lo staff del Sussex European Institute per i commenti sulla presentazione dello studio presso l'University of Sussex il 20 aprile 2004.

[2] Secondo la definizione di Hooghe e Marks, 2003, p. 233.

livello di obblighi e un alto livello di discrezionalità (Treib, Bähr e Falkner, 2005). Inoltre, l'applicazione del Metodo aperto di coordinamento alla Strategia europea per l'occupazione consente una buona illustrazione della *governance* multilivello.

La *governance* multilivello implica «la diffusione della *governance* in una molteplicità di giurisdizioni» (Marks e Hooghe, 2004, p. 16), che può essere più efficiente del monopolio statale centrale. Anche se la sovranità rimane agli Stati membri dell'Unione Europea, i dibattiti e la mobilitazione sui diversi *issues* politici sono segnali dell'emergere di una sfera pubblica europea, che ha risonanza sui diversi livelli territoriali (Giorgi, Von Homeyer e Parsons, a cura di, 2006, cap. 3). La *governance* multilivello crea quindi un'interdipendenza reciproca e contemporanea che caratterizza gli scambi istituzionali (Peters e Pierre, 2004, p. 83).

La *governance* multilivello comporta, inoltre, altri livelli di governo e istituzionali, sia nazionali che sub-nazionali. Tutto ciò è stato formalmente riconosciuto in un *Libro bianco* pubblicato dalla Commissione europea[3]. Secondo questo *Libro bianco*, i problemi di legittimazione esistenti nell'Unione Europea potrebbero essere risolti attraverso la «*governance* democratica», che assume i principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza – principi concepiti per rafforzare la proporzionalità e la sussidiarietà. Per mettere in pratica questi principi, il *Libro bianco* raccomanda lo sviluppo da parte delle istituzioni europee di una strategia di comunicazione più ampia, il coinvolgimento dei governi regionali e locali nei processi decisionali, la definizione di standard di consultazione, la creazione di regole e di procedure che garantiscano flessibilità nei processi decisionali. Esso inoltre raccomanda il più ampio uso del Metodo aperto di coordinamento, accordi e valutazioni consensuali, la costituzione di agenzie autonome di controllo, la semplificazione degli atti regolatori e l'applicazione di *policy mix*.

All'epoca della pubblicazione del *Libro bianco*, la Strategia europea per l'occupazione aveva già utilizzato il Metodo aperto di coordinamento nel corso dei tre anni precedenti. Il Metodo aperto di coordinamento era stato considerato uno strumento prezioso per promuovere decisioni di *problem-solving* e l'apprendimento reciproco tra i paesi, evitando

[3] Vedi Commissione europea, 2001. Il *Libro bianco* è stato realizzato sulla base delle raccomandazioni avanzate da diversi gruppi di lavoro costituiti per prepararlo. Ogni gruppo di lavoro ha consegnato un suo rapporto.

faticosi accordi su politiche comuni[4]. Questo metodo è stato utilizzato da attori nazionali e sub-nazionali come strumento di promozione di politiche. In ogni caso, come dimostrerà questo articolo, non ha realizzato l'obiettivo di riconciliare l'azione comune europea con le diversità nazionali.

Nelle pagine che seguono diamo una breve visione d'insieme di ciò che è la Seo, di come è organizzata a livello europeo e di come viene attuata ai livelli nazionale e sub-nazionale.

2. Una visione storica d'insieme della politica sociale europea

Nei primi anni dell'integrazione della Comunità, la politica sociale europea ha giocato solo un ruolo marginale. Il Trattato Cee del 1957 comprendeva solo alcune azioni di politica sociale, disegnate per assicurare il libero movimento dei lavoratori e definire misure di sicurezza sociale (artt. 48, 49 e 51), per affermare uguale trattamento tra uomini e donne in materia di retribuzioni (art. 119) e per istituire il Fondo sociale europeo (art. 123). La legislazione sul lavoro si è sviluppata nel corso degli anni, accrescendo il ruolo decisionale delle istituzioni sovranazionali.

Nel 1974, il primo programma di azione portò all'adozione di parecchie direttive concentrate su tre aree: (*a*) uguale trattamento fra uomini e donne in materia di retribuzioni, accesso all'occupazione, formazione e promozione professionale, e sicurezza sociale; (*b*) diritto e condizioni di lavoro e (*c*) salute e sicurezza. Alla fine degli anni '70 erano state adottate parecchie direttive nell'area dei diritti collettivi dei lavoratori.

Il passo successivo del processo di ampliamento della politica sociale a livello europeo giunse con l'Atto unico europeo del 1986, firmato dalla Ce a dodici. Con l'introduzione di un nuovo articolo 118 nel Trattato della Ce, alla Comunità fu assegnata la competenza per l'adozione di standard minimi nell'area di salute e sicurezza nel lavoro. Inoltre, esso diede al Consiglio il potere di agire con il voto a maggioranza qualificata. Questo significava che i sostenitori di una politica sociale a livello europeo potevano procedere neutralizzando i prec e-

[4] Per un'analisi recente sia sul Metodo aperto di coordinamento che sulla Strategia europea per l'occupazione, vedi Zeitlin e Pochet (a cura di) con Magnusson, 2005.

denti veti del Regno Unito. Tra il 1987 e il 1989, la Commissione si impegnò nella costruzione di una coalizione per un rilancio della politica sociale e del mercato del lavoro. Il risultato è rappresentato dalla Carta comunitaria dei Diritti sociali fondamentali adottata da undici dei dodici Stati membri (al vertice di Strasburgo nel dicembre 1989, senza la partecipazione del Regno Unito) [5]. Un ulteriore avanzamento fu realizzato dal Consiglio europeo di Maastricht del 1991, che portò ad un compromesso secondo il quale undici degli Stati membri firmarono il Protocollo sociale del nuovo Trattato, con l'*opt-out* del Regno Unito. Questo portò al Trattato di Amsterdam, nel cui articolo 136 vennero definiti alcuni obiettivi dell'area sociale, con un'enfasi particolare posta sulla necessità di tenere conto delle diverse pratiche nazionali. Fu avanzata una «strategia di convergenza», allo scopo di permettere la coesistenza di differenti sistemi nazionali. L'articolo 137 dava potere al Consiglio di adottare misure per incoraggiare, piuttosto che per promuovere, come nel trattato originario, la cooperazione tra gli Stati membri nelle aree relative alla salute e sicurezza nel lavoro, alle condizioni di lavoro, all'informazione e consultazione dei lavoratori, all'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, alla parità di opportunità e di trattamento tra uomini e donne nel lavoro [6]. Nell'accordo di Amsterdam, gli Stati membri raggiunsero un compromesso basato sull'innovazione del sistema di *governance*, che rappresentava un'evoluzione del «processo di Essen». La soluzione fu l'incorporazione del Capitolo sull'occupazione, che dava formalmente vita alla Strategia europea per l'occupazione (Seo). Come passo ulte-

[5] Questa carta fu una delusione per coloro che volevano accrescere i diritti di cittadinanza. La bozza finale non si riferiva più ai diritti dei cittadini, ma dei «lavoratori». È stato argomentato che la Carta fondamentalmente sostiene misure per garantire la mobilità del lavoro, piuttosto che per promuovere i diritti di cittadinanza sociale (Hantrais, 2000, pp. 228-237).

[6] Prima del Trattato di Amsterdam, ampi settori della popolazione (particolarmente donne) rimanevano al di fuori del mercato del lavoro formale. Come risultato, gli obiettivi primari per cercare di ottenere delle linee guida per l'occupazione sono stati di ridurre la spesa pubblica spostando le persone dall'assistenza e collocandole al lavoro, e di promuovere l'occupabilità, l'adattabilità e l'integrazione nel mondo del lavoro attraverso la creazione di più e migliori posti di lavoro. Piuttosto che preparare la strada ad una politica sociale basata sui diritti di cittadinanza, alla fine degli anni '90, gli Stati membri stavano cercando di portare una più ampia proporzione della popolazione nella forza lavoro protetta per ragioni economiche e umanitarie (Hantrais, 2000, pp. 228-237).

riore, nello stesso anno (1997) gli Stati membri si incontrarono in un meeting straordinario a Lussemburgo, che creò il primo insieme di linee guida di ciò che è stato chiamato il «processo di Lussemburgo». Questo saggio analizza questo processo in dettaglio a livello europeo, e a livello nazionale per Austria, Germania, Spagna, Svezia, Regno Unito e Repubblica Ceca.

Durante gli anni '90 fu introdotta inoltre una legislazione secondaria basata su diverse direttive relative alle condizioni di lavoro e ai diritti collettivi[7]. Il livello di efficacia di questa legislazione secondaria nel modificare le pratiche negli Stati membri è stato molto differenziato, segnalando che i meccanismi di applicazione nazionale rimangono deboli (Padoan, 2001).

Una caratteristica-chiave della politica sociale dell'Unione Europea è stata l'interazione tra decisori politici e politiche a livello europeo con attori politici e politiche degli Stati membri. Questo tipo di *governance* multilivello ha dato agli Stati membri una straordinaria influenza nel quadro dell'apparato decisionale istituzionale delle politiche europee. Questo è avvenuto, in parte, perché le politiche di *welfare* dei singoli Stati rimangono una delle principali fonti della loro legittimazione e, in parte, come risultato delle differenze esistenti fra i regimi di mercato del lavoro degli Stati membri. Dalla prospettiva della *governance*, è stato sostenuto che questo contesto di legami plurimi modifica gli interessi, le strategie e anche le forme organizzative degli attori tradizionali, introducendo nuovi attori e temi. I nuovi attori sono i governi regionali e locali, i gruppi *non-profit*, i produttori di servizi di *welfare* e le clientele (Leibfried e Pierson, 1995, pp. 30-40). In ogni caso, il ruolo della Commissione come soggetto promotore della politica sociale si è configurato per essere come di un «imprenditore politico sovranazionale», con una considerevole capacità di persuasione e di mobilitazione degli interessi. Il fatto che il processo, dall'inizio all'effettiva adozione, possa essere lungo aumenta le possibilità della Commissione di influenzarne il risultato (Teague, 2000, pp. 9-10).

[7] In particolare le direttive del 1991, 1993 e 1994 sulla regolamentazione e le condizioni di impiego, la direttiva del 1995 sui Consigli europei del lavoro e la direttiva del 1996 sui lavoratori delle poste. Vedi Teague, 2000, pp. 2-3.

3. Attori sociali tradizionali e politica sociale europea

Un'altra caratteristica chiave della politica sociale dell'Unione Europea riguardante l'occupazione è relativa alla varietà di regimi dei mercati nazionali del lavoro. Le diverse concezioni nazionali di regolamentazione sono rafforzate dalle differenti culture delle relazioni industriali e della solidarietà sociale. Inoltre, il modo in cui la sussidiarietà è interpretata entro le diverse culture politiche nazionali aggiunge una complicazione ulteriore. A livello europeo e all'interno dei gruppi di interesse organizzati, vi è stato uno storico contrasto tra l'Unice (Unione delle confederazioni degli imprenditori industriali d'Europa) e la Ces (Confederazione europea dei sindacati)[8]. Comunque, è improbabile che le grandi società multinazionali accettino l'Unice come il loro unico canale di influenza, esercitando, piuttosto, pressioni direttamente nei contesti nazionali ed europei. Gli interessi imprenditoriali hanno acquistato una considerevole fiducia in loro stessi, poiché hanno verificato di avere percorsi diretti verso i decisori politici di Bruxelles; un vantaggio che il lavoro organizzato non è in grado di vantare. In questo senso, i sindacati hanno dimostrato l'assenza di un'efficace struttura transnazionale[9]. Vedremo più avanti alcune ragioni di ciò.

Uno dei fattori che spiegano il ruolo relativamente debole degli attori sociali a livello europeo, è relativo alla diversità delle regolamentazioni del mercato europeo. Queste sono state descritte come appartenenti a tre gruppi: il sistema romano-germanico, che opera in Belgio, Francia,

[8] «L'Unice fu fondata nel 1958; i suoi membri sono 32 confederazioni nazionali di imprenditori e di federazioni industriali di 22 paesi. La Ces fu fondata nel 1972 e comprende 40 confederazioni affiliate di 22 paesi, comprendendo tutte le più importanti confederazioni sindacali nazionali dell'Ue. La terza organizzazione di interessi importante, la Ceep (Centrale europea delle imprese pubbliche), fu fondata nel 1965; essa rappresenta 260 delle imprese pubbliche dell'Ue (di tutti gli Stati membri, esclusi Regno Unito e Danimarca) e fornisce loro informazioni e ricerche sulle attività dell'Ue» (Rhodes, 1995, p. 88, nota 23).

[9] Le riforme delle Ces nei primi anni '90 – realizzate in risposta alle realizzazioni politiche della Ce – «hanno l'obiettivo di facilitare la coalizione tra le confederazioni affiliate e di frustrare le sfide al suo ruolo poste dalla contrattazione a livello settoriale europeo […]. Sebbene questi cambi non arrivino a trasformare la Ces in un vero e proprio attore sovranazionale, essi cominciano a fare di essa di più di un semplice mediatore di organizzazioni basate a livello nazionale» (Rhodes, 1995, p. 89).

Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, in cui lo Stato gioca un ruolo centrale mediante la definizione costituzionale di diritti fondamentali dei lavoratori e un'ampia legislazione del lavoro; il sistema anglo-irlandese (Regno Unito e Irlanda), in cui lo Stato si astiene da qualsiasi regolamentazione delle relazioni industriali; e il sistema nordico (Danimarca e Svezia), in cui lo Stato interviene e le relazioni industriali sono regolate da accordi tra imprenditori e sindacati. Gli imprenditori del gruppo settentrionale di paesi (Germania, Paesi Bassi, Belgio e Danimarca) sono vincolati da norme e regole che governano le flessibilità esterne, ma dispongono di una manodopera altamente istruita e specializzata, di una minore gerarchizzazione dei luoghi di lavoro e del trattamento consensuale di alcuni temi (Rhodes, 1995).

Queste forti differenze hanno influito sulle attitudini dei diversi modelli verso le modalità di assunzione e di licenziamento e sui livelli di offerta formativa e di specializzazione professionale presenti nell'Unione Europea. Inoltre, le differenze di sviluppo economico e negli standard sociali distanziano ulteriormente gli interessi delle parti sociali nazionali dall'armonizzazione. Questi fattori hanno determinato la diffusione di un atteggiamento prudente tra gli attori sociali tradizionali sul livello decisionale più vantaggioso per i loro interessi collettivi in materia di politica sociale. Gli imprenditori non sono i soli a voler salvaguardare i propri vantaggi comparativi; anche le confederazioni sindacali nazionali rimangono attaccate alle risorse particolari del proprio potere nazionale, specialmente in quei paesi in cui in passato hanno sviluppato un forte potere di contrattazione. Di conseguenza il dialogo sociale europeo, che è stato istituzionalizzato nel Trattato di Maastricht, non ha prodotto risultati sostanziali, ulteriori rispetto al livello di accordo intergovernamentale raggiunto nel Consiglio (Eichorst, 1999, pp. 8-11).

Questo è lo scenario storico, ed esso aiuta a spiegare perché la Strategia europea per l'occupazione sia stata ben accolta da tutti gli attori coinvolti nel processo di Lussemburgo. Si può argomentare che essa sia emersa come un modello di *governance* alternativo ai precedenti tentativi di mettere a punto una politica sociale europea. Una caratteristica chiave della Strategia europea per l'occupazione è quella di coinvolgere gli attori sociali e i funzionari pubblici. In questo modo molti livelli e unità di governo devono cooperare con le parti sociali tradizionali per definire i Piani di azione nazionali. I nuovi attori sono, inoltre, in linea di principio, chiamati a partecipare a questo processo.

Le linee guida prevedono un ruolo importante per le istituzioni statali e le parti sociali, anche allo scopo di salvaguardare la parte essenziale dei *welfare state* secondo le diverse modalità presenti in Europa. Ciò ha fatto sì che le relazioni industriali nazionali tradizionali venissero messe in discussione.

Secondo una prospettiva procedurale, la Strategia europea per l'occupazione è «progettata per dar vita a dialoghi politici continuativi che coinvolgano gruppi diversi e attraversino numerosi confini tradizionali fra governi, governi nazionali e parti sociali, attori di paesi diversi e tra territori, governi nazionali e gli attori a livello dell'Unione e le istituzioni» (Trubeck e Mosher, 2001, pp. 17-20). Nelle pagine a seguire forniremo alcune dimostrazioni sulla dimensione in cui queste dinamiche e nuove opportunità stiano diventando realtà.

4. *La* governance *multilivello: il coordinamento delle politiche nazionali per l'occupazione*

Il coordinamento delle politiche nazionali per l'occupazione mediante la Strategia europea per l'occupazione (processo di Lussemburgo) va inteso come effetto di ricaduta dell'Unione economica e monetaria (Uem), sia da un punto di vista sostanziale che procedurale. Il maggior grado di interdipendenza tra le economie nazionali determinata dalla Uem – senza chiamare in causa la responsabilità primaria di ciascuno Stato membro di organizzare e finanziare il proprio sistema di protezione sociale – ha indotto gli Stati membri ad uno sforzo concertato di modernizzazione dei sistemi di sicurezza nazionale e di coordinamento delle loro politiche per l'occupazione (Biagi, 2000a, p. 44)[10]. Le procedure adottate nelle sfere dell'occupazione e della politica sociale derivano inoltre chiaramente da quelle applicate all'Unione monetaria, in cui si può distinguere tra il coordinamento «duro» delle politiche fiscali nazionali, attraverso il Patto di stabilità e crescita e il coordinamento «morbido» delle politiche economiche nazionali, attraverso le Linee guida di massima di politica economica. Il concetto di convergenza associato al coordinamento della politica economica, soprattutto il suo aspetto «duro» nel campo della politica fiscale, richiederebbe agli Stati membri di realizzare significativi adattamenti istituzionali e strutturali in un contesto europeo in cui non prevale a l-

[10] Vedi anche Padoan (2000) e Albert (1997).

cuno specifico modello di politica sociale. Questo spiegherebbe perché lo schema di coordinamento fra politiche della Strategia europea per l'occupazione (e la strategia emergente nell'area dell'esclusione sociale e della povertà) assomiglia all'aspetto «morbido» della Uem (De la Porte e Pochet, 2002, p. 34) assumendo così largamente le caratteristiche di un *processo di sorveglianza multilaterale* (Biagi, 2000b, p. 156).
Di fatto, questo Metodo aperto di coordinamento (Mac) concentra l'attenzione sul raggiungimento di accordi su obiettivi e indicatori comuni. I Piani di azione nazionali per l'occupazione e i Piani di azione nazionali per l'inclusione sociale vengono presentati dai governi per discussioni comparative e *peer review* (valutazioni fra pari, *n.d.t.*). Il coordinamento dipende dalla cooperazione volontaria, e non vi sono sanzioni formali nei confronti degli Stati membri i cui risultati non sono all'altezza degli standard concordati.
Perciò il Metodo aperto di coordinamento è progettato per aiutare gli Stati membri a sviluppare le proprie politiche, in base alle loro singole situazioni nazionali essendo, allo stesso tempo, consapevoli dei propri specifici risultati e di quelli degli altri Stati membri. Da una prospettiva ottimistica, questo metodo dovrebbe aiutare a definire in un modo più preciso la sostanza del Modello sociale europeo.

4.1 Uno schema di coordinamento: il processo e gli attori coinvolti

La struttura formale per il coordinamento delle politiche nazionali di occupazione nel Trattato della Ce è stata introdotta dal Trattato di Amsterdam (artt. da 125 a 130 Ce). Gli obiettivi sono di «operare per sviluppare una strategia coordinata dell'occupazione, in particolare in favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi [generali] dell'Ue e della Comunità» (art. 125 Ce). La Strategia europea per l'occupazione è inoltre formalmente legata al processo di coordinamento della politica economica, in quanto concepita per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati «conformemente alle Linee guida generali delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità» (art. 126.1 Ce). L'articolo 128 Ce stabilisce la procedura da seguire per l'attuazione della strategia, in cui possono essere distinte tre fasi: (1) formulazione della politica, ufficializzata attraverso le Linee guida per l'occupazione

non vincolanti[11], (2) attuazione della politica a livello nazionale, strutturata intorno ai Piani di azione nazionali annuali (Pan), e (3) stesura del *Rapporto congiunto sull'occupazione* da sottoporre per la valutazione al Consiglio europeo.

I principali *attori istituzionali* coinvolti sono il Consiglio europeo, il Consiglio (nelle sue configurazioni per Occupazione, Politica sociale, Salute e affari dei consumatori), la Commissione e gli Stati membri, al fianco del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Comitato per l'occupazione. Come previsto dal processo di Lussemburgo, comunque, la gamma degli attori si è ampliata, secondo un'impostazione più o meno *ad hoc*, attraverso il coinvolgimento – in tutte le fasi di questo approccio – delle parti sociali come parte «del necessario rafforzamento del dialogo sociale» (Ce, 1997, par. 18).

4.2 Ulteriori sviluppi: da Lussemburgo a Lisbona e la recente revisione della Strategia europea per l'occupazione

Da Lussemburgo, la politica sociale dell'Ue ha continuato a svilupparsi attraverso una serie di decisioni intergovernative. Al Consiglio europeo di Colonia nel giugno 1999, fu posto in essere, con il Patto europeo per l'occupazione (Peo), un nuovo processo. Questo intendeva stabilire un nuovo dialogo macroeconomico con il coinvolgimento di tutti gli attori – comprese le parti sociali e la società civile – responsabili delle contrattazioni salariali e delle politiche monetarie, di bilancio e fiscali, e fare dell'occupazione un tema che attraversasse tutte le politiche comunitarie, come previsto dal Trattato Ce. Ciononostante, non venne stabilito alcun obiettivo quantitativo generale definito dall'alto fino al Consiglio europeo straordinario di Lisbona, quando fu definito l'obiettivo di raggiungere, nell'Unione Europea, come parte

[11] Per quanto riguarda il loro contenuto, le Linee guida per l'occupazione, come i Piani di azione nazionali elaborati dagli Stati membri durante la fase di attuazione, sono strutturati su quattro pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. I primi tre pilastri si riferiscono al modello delle politiche dell'offerta, favorite dagli economisti neoliberisti e compatibili con l'integrazione economica. Essi si traducono nello sviluppo delle abilità e in crescenti incentivi al lavoro, migliorando l'ambiente per un facile avvio di nuove società e la deregolamentazione della protezione del lavoro e mettendo l'accento sull'istruzione e la formazione. Il quarto, pari opportunità, ha la sua origine nell'impegno all'uguaglianza di genere del Trattato Ce.

della più ampia Strategia di Lisbona, entro l'anno 2010, un tasso di occupazione globale del 70% e un tasso di occupazione femminile del 60%. Lisbona rappresenta anche l'esplicito consolidamento del Mac come paradigma metodologico della Politica sociale europea (Ce, 2000, parr. 37 e 38).

Recentemente, la Strategia europea per l'occupazione è stata sottoposta ad un importante processo di revisione. Nel luglio 2002, la Commissione ha rilasciato una comunicazione relativa ai primi cinque anni di esperienza (Cec, 2002g), in cui se ne dava una valutazione complessivamente positiva. Comunque la Commissione suggeriva, in linea con la Conclusione del Consiglio europeo di Barcellona (Ce, 2002), che il processo di Lussemburgo dovesse essere rifocalizzato sulle sue principali priorità, cioè: (1) riallineamento con le sfide di medio termine espresse a Stoccolma alla luce della attuale situazione economica; (2) semplificazione, senza indebolirne l'efficacia, delle Linee guida per l'occupazione; (3) sviluppo della *governance* e della *partnership* con le parti sociali e la società civile; e (4) sviluppo del grado di coerenza e di complementarietà tra i processi relativi all'Unione Europea. Di conseguenza a ciò, vennero assunte alcune iniziative politiche e legislative [12].

Per quanto riguarda lo sviluppo della *governance* e della *partnership* con le parti sociali e la società civile, venne adottata una decisione del Consiglio che stabiliva un *Vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione*[13] con l'obiettivo di articolare la concertazione tripartita con le parti sociali e la società civile attraverso un unico forum sui processi di Colonia e Lussemburgo. Si è trattato della risposta alla richiesta delle parti sociali di porre attenzione alla frammentazione fra i forum e al deficit di coordinamento tra i diversi processi (Ces, Unice e Ceep, 2001).

Rispetto agli altri temi sollevati dal Consiglio europeo di Barcellona, la Commissione produsse la *Comunicazione sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento della politica economica e della politica dell'occupazione* (Cec, 2002h), in cui proponeva di «porre maggiore attenzione al medio termine, di dare maggior rilievo all'attuazione e alla valutazione, e di razionalizzare nell'anno i processi esistenti attorno a pochi punti chiave», per sviluppare la coerenza e complementarità; queste prop o-

[12] Vedi, ad esempio, la proposta per una decisione del Consiglio che stabiliva un vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione (Cec, 2002e) e la Comunicazione sull'ottimizzazione dei cicli della politica economica annuale e del coordinamento della politica dell'occupazione (Cec, 2002h).

[13] Vedi decisione del Consiglio 2003/174/Ce (OJ L70, 14.3.2003, p. 31).

ste furono approvate dal Consiglio europeo nel marzo 2003. Tradotta in un linguaggio più pratico, la riforma significa, prima di tutto, la riformulazione e sincronizzazione del calendario dei processi di coordinamento della politica economica per l'occupazione mediante l'adozione di pacchetti generali di linee guida. La diffusione di questi pacchetti è annuale, ma saranno sottoposti a profonda revisione solo ogni tre anni, in modo da permettere agli Stati membri di concentrarsi molto attentamente sulla loro attuazione. In una prospettiva sostanziale, la riforma intende razionalizzare il coordinamento della politica economica e per l'occupazione, per rafforzarne coerenza e complementarità.

4.3 Il processo politico della Strategia europea dell'occupazione a livello dell'Ue

Come visto in precedenza, il Trattato di Amsterdam crea una base legale per un numero limitato di azioni dell'Ue nel campo dell'occupazione; un'area politica che rimane sostanzialmente materia di competenza degli Stati membri. Parecchie decisioni intergovernative hanno ulteriormente sviluppato le modalità di attuazione di questa politica, specialmente sotto il profilo degli attori coinvolti e dei suoi obiettivi strategici. Quindi i più importanti attori istituzionali sono gli Stati membri, sia in quanto rappresentati nel Consiglio o nel Consiglio europeo nelle fasi di definizione e di valutazione delle politiche, sia come attori individuali della fase di implementazione. Dal punto di vista delle istituzioni europee, il Consiglio europeo e il Consiglio sono gli unici attori ad avere davvero la possibilità di prendere le decisioni in materia di Strategia europea per l'occupazione.

La Commissione europea, per converso, per come concepita negli approcci sovranazionali e intergovernativi tradizionali, non è un attore politico con requisiti adatti a giocare un ruolo in questa arena, (De la Porte e Pochet, 2002). Nell'ambito del Mac, essa risulta piuttosto come un semplice soggetto organizzatore del processo, che assume decisioni sull'agenda e sulle forme di consultazione e di partecipazione, in quanto ha progressivamente sviluppato una competenza riconosciuta come legittima. La Commissione, tuttavia, ha tentato di cogliere le sue opportunità, giocando un ruolo attivo proprio all'inizio del processo di Lussemburgo, sia usando appieno le opportunità offerte dal Trattato, sia diffondendo la conoscenza tra gli attori non istituzionali,

sia promuovendone la partecipazione[14]. Da quest'ultimo punto di vista, essa ha giocato questo ruolo attivo tramite una duplice strategia: (1) promuovendo e diffondendo conoscenze sulla Strategia europea per l'occupazione tra gli *stakeholders* a livello sia europeo sia nazionale (parti sociali e società civile), come anche della comunità accademica, e (2) incoraggiando la definizione di modelli di *network* istituzionali che, in particolari regioni e territori, consentissero un ruolo più attivo agli attori sociali, così come delle organizzazioni della società civile.

Per quanto riguarda il Parlamento europeo, esso, nel contesto della Strategia europea dell'occupazione condivide un limitato ruolo consultivo con il Comitato economico e sociale (Ces), il Comitato delle Regioni (Cdr) e il Comitato per l'occupazione. In ogni caso non sembra trovarsi a suo agio in questo ruolo, dato che ha costantemente ricercato la piena partecipazione tramite i poteri di codecisione nel coordinamento a livello di Unione Europea e, in particolare, nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione delle politiche nazionali fiscali, economiche e sociali (Pe, 2002[b], parr. da 8 a 12).

Il Ces è un organismo consultivo delle istituzioni europee, in cui tradizionalmente sono stati presenti i rappresentanti nazionali degli imprenditori e dei lavoratori. Il trattato di Nizza lo ha però aperto alla rappresentanza della *società civile organizzata*. Il suo mandato generale è di fornire pareri su richiesta delle istituzioni, o di propria iniziativa, alla Commissione, al Consiglio o al Parlamento europeo. I pareri che esso esprime, sebbene manchino di qualsiasi natura vincolante per le istituzioni con capacità decisionale, hanno un importante valore consultivo e sono considerati capaci di offrire stimoli di alta qualità alla procedura legislativa in virtù dell'alta specializzazione dei suoi membri. A questo proposito il Ces gioca un ruolo cruciale, ancorché discreto (Fertè e Roncin, 2001).

Il Cdr, l'altro organismo consultivo, rappresenta le entità regionali e locali degli Stati membri. È l'unica tribuna dalla quale gli Stati membri possano esprimere la propria opinione nelle procedure decisionali dell'Ue. L'opinione del Cdr è di particolare rilievo nel contesto del

[14] Dal 1998, la Commissione ha sfruttato pienamente i potenziali del suo ruolo in base al Trattato, esercitando il suo potere di indirizzare raccomandazioni ai singoli Stati membri, sulla base dei risultati del processo di valutazione, dando seguito all'articolo 128 Ce. Questo strumento è tuttavia di natura limitata, poiché le raccomandazioni sono necessariamente sottoposte al Consiglio in un generale contesto di sistema di governo di diritto debole.

processo di Lussemburgo, in cui è esplicitamente previsto il coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali, dato che il loro ruolo nella creazione di occupazione è considerato sempre più cruciale.
Come si è detto, il Consiglio europeo, nella sua riunione straordinaria di Lussemburgo del novembre 1997, decise il coinvolgimento delle parti sociali in tutte le fasi della Strategia europea per l'occupazione, come rafforzamento necessario del dialogo sociale. Nella sua riunione di Colonia, nel giugno 1999, estese inoltre ulteriormente lo spettro degli attori, coinvolgendo nel processo la società civile. Una tendenza comune di ambedue i gruppi di attori è che essi sono rappresentati, in un modo o nell'altro, nella struttura istituzionale preesistente, sopra tutto attraverso il Ces e il Cdr. Comunque, a seconda degli argomenti in gioco, e se la rappresentanza istituzionale è ritenuta insufficiente, per ragioni di efficacia politica e di legittimità le parti sociali e la società civile sono inserite in modelli aggiuntivi di partecipazione. Questo è chiaramente il caso della Strategia europea per l'occupazione e dei processi paralleli correlati, in particolare del processo di Colonia.
Nei processi di Lussemburgo e di Colonia il coinvolgimento delle parti sociali si realizza sia a livello politico che tecnico attraverso una serie di comitati consultivi del Consiglio e della Commissione. Comunque, i differenti modelli di consultazione definiti in questi processi paralleli hanno avuto non solo l'effetto di ostacolare la necessaria solidità e coerenza interna, ma anche quello di creare per le parti sociali un campo di partecipazione a livello europeo molto frammentario. È per questa ragione che nel marzo 2003 è stato istituito il Vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione, «per garantire […] che vi sia una concertazione continua tra il Consiglio, la Commissione e le parti sociali [consentendo loro] di contribuire […] alle diverse componenti della strategia integrata economica e sociale» (art. 2, decisione 2003/174/Ce).

4.4 Partecipazione alla Seo a livello nazionale

La Seo dà ai governi nazionali, in generale, la piena responsabilità in materia di occupazione e in particolare la responsabilità di elaborare i Piani di azione nazionali (Pan) per l'occupazione. Le differenze di struttura istituzionali fra i diversi Stati membri permettono ad alcuni governi di agire rispetto alle organizzazioni del lavoro con maggiore autonomia di altri. I dirigenti e i sistemi di relazioni industriali in ciascun paese giocano una parte decisiva a questo proposito, istituendo

differenti livelli di partecipazione per le parti sociali nella formulazione e attuazione delle politiche per l'occupazione. Austria e Germania rappresentano il modello di concertazione, seguite a breve distanza dalla Svezia. All'altro estremo, rappresentativi del modello «liberista», vi sono il Regno Unito e la Repubblica Ceca. Nel quadro della Seo, i paesi Europub differiscono per grado di apertura e per differenti strutture di opportunità politiche in termini di partecipazione e di contestazione. Il grado di istituzionalizzazione delle questioni dell'occupazione e di partecipazione delle parti sociali può influire positivamente sui risultati della Seo. Resta viceversa aperto se l'applicazione della Seo possa contribuire a modificare le strutture istituzionali nazionali. L'analisi che segue è basata su dati raccolti in Austria, Germania, Repubblica Ceca, Spagna, Svezia e Regno Unito.

L'adozione esplicita della Seo ha determinato cambiamenti certi in alcuni degli Stati membri in termini di grado di apertura del processo di formulazione della politica dell'occupazione. La trasformazione più saliente è stata il decentramento delle questioni inerenti l'occupazione, con attribuzione di maggiori responsabilità, e in qualche misura, maggior potere (soprattutto in termini di attuazione delle politiche) alle amministrazioni locali e regionali. Questo ha avuto effetti sul grado di apertura del processo, in quanto ha modificato le opportunità di partecipazione dei diversi attori. Sebbene la responsabilità della formulazione dei Pan ricada sui governi nazionali, i governi regionali stanno giocando un ruolo sempre più importante. In Inghilterra, il recente decentramento ha determinato la nuova configurazione dei poteri regionali come agenzie determinanti nella definizione e attuazione delle politiche per l'occupazione. La comparsa di poteri regionali è avvenuta attraverso le Agenzie per lo sviluppo regionale che attuano i Piani d'azione regionali. Nel caso della Repubblica Ceca, il processo di formulazione è stato progressivamente aperto a tutta la società, anche se esso non ha dato le risposte che il governo si attendeva. Il governo ceco aveva aperto una consultazione pubblica per la formulazione dei Piani di occupazione. Però, né le organizzazioni dei lavoratori né il pubblico risposero in modo entusiastico. In paesi con una tradizione più rivolta alla concertazione come l'Austria, la Svezia e la Germania, i governi regionali anno avuto un ruolo importante nell'area dell'attuazione e sono i soli che forniscono le informazioni per la valutazione dell'intero processo. In Spagna, l'inesistenza di meccanismi formali di cooperazione tra le Comunità autonome e lo Stato, fa sì che quest'ultimo debba negoziare con le Comunità autonome gli obiettivi da

porsi in ogni comunità, situazione che ha dato ai governi regionali un maggior ruolo nella fase di formulazione.

Gli attori sub-nazionali sono stati, in ogni caso, più influenti nelle fasi di attuazione. In Svezia, i governi regionali e le organizzazioni dei lavoratori collaborano nell'attuazione e ratificano la direzione del Consiglio per il Fondo sociale europeo, l'organizzazione responsabile dell'attuazione. In Spagna si è sviluppata una cooperazione informale tra le organizzazioni dei lavoratori e le amministrazioni regionali. D'altra parte, il processo di attuazione è più aperto di quanto lo sia il processo di formulazione alla partecipazione degli altri attori. In questo senso nella maggior parte dei paesi le organizzazioni della società civile partecipano all'attuazione di specifiche misure. Queste associazioni rappresentano collettivi specifici, come le donne o i disabili, a cui le misure per l'occupazione possono essere applicate. Sono compresi anche altri attori che rappresentano la società civile, come le Ong che operano con volontari.

Il processo di valutazione dell'attuazione dei Pan è abbastanza omogeneo. La Repubblica Ceca ha costituito un'eccezione a causa della sua inesperienza, e in questo caso la Commissione è direttamente responsabile della valutazione. Negli altri paesi la raccolta di dati è condotta dalle organizzazioni che sono state coinvolte nell'attuazione. In Spagna, Germania, Austria, e Inghilterra vi sono organizzazioni regionali che trasferiscono i dati alle organizzazioni responsabili dei governi nazionali (Ministero del Lavoro e degli Affari sociali e l'Istituto nazionale per l'occupazione). In Austria è responsabile per la raccolta di tutte le informazioni la *Synthesis*, una istituzione indipendente. Nonostante sia indipendente, essa fa affidamento in modo molto consistente sulle istituzioni governative, e pertanto queste giocano un ruolo indiretto, ma importante, nel processo di valutazione. Negli altri paesi, il governo è direttamente responsabile della raccolta dei dati nelle aree regionali. In tutti i paesi i dati sono compilati e inviati alla Commissione europea, che sviluppa le proprie raccomandazioni.

Per illustrare le differenti strutture istituzionali che interagiscono nei processi di formulazione, attuazione e valutazione dei Pan, verranno di seguito descritti quattro contesti nazionali. Regno Unito, Svezia, Germania e Spagna corrispondono ai quattro modelli di mercato del lavoro a cui ci si è riferiti nell'introduzione. L'anno di osservazione è stato il 2002, scelta che ha permesso di considerare la struttura di partecipazione in tutti e cinque gli anni del processo della Seo.

Nel Regno Unito il Piano di azione nazionale per l'occupazione è

molto decentrato. A causa dell'inesistenza di dialogo sociale, in Inghilterra la formulazione dei Piani per l'occupazione ha avuto luogo senza un'elevata partecipazione delle parti sociali. Il governo si limita a consultarle. Le Regioni hanno giocato un ruolo importante nel formulare i propri Piani regionali per l'occupazione attraverso istituzioni di governo denominate Agenzie per lo sviluppo regionale. Queste Agenzie consultano le altre istituzioni di governo e le Ong su determinati aspetti specifici dei Piani regionali. Questi Piani sono compresi nel Piano nazionale per l'occupazione elaborato dal governo, dal quale i Piani regionali ottengono il finanziamento. Anche nel 2002, il governo consultò la Ceep del Regno Unito, aprendo così a più attori il processo. Parallelamente a questo intero processo, si svolse un progetto pilota che consisteva in Piani di azione locali, operanti autonomamente sebbene inclusi nel Piano nazionale.

Le Agenzie per lo sviluppo regionale sono responsabili soprattutto per l'attuazione (insieme ai governi locali, nei posti in cui esistono i Piani locali di azione). Queste agenzie cooperano con le agenzie sociali e con altri attori pubblici (per esempio, la Commissione di pari opportunità) e di altro genere. In questo processo di attuazione vi è una grande apertura, con la partecipazione di un gran numero di attori pubblici e di altro genere. La partecipazione dei diversi organismi è informale. Dev'essere inoltre sottolineato che l'attuazione dei piani è «debole», in quanto la maggior parte degli attori che vi partecipano considerano i Pan come un esercizio di scrittura piuttosto che come un documento con misure da realizzare. Nonostante questa considerazione, le misure elencate nei Pan costituiscono un punto di riferimento per l'attuazione dei Piani regionali.

In Svezia, il meccanismo di formulazione e attuazione è fortemente istituzionalizzato. Il governo consulta le parti sociali, con cui vi è un alto grado di cooperazione. Dall'altra parte, la partecipazione formalizzata sta perdendo di significato, e l'influenza viene sempre più esercitata attraverso canali informali. Questo non significa però necessariamente che le forme decisionali di concertazione siano in via di superamento.

Inoltre i governi regionali sono anche tenuti in conto nell'elaborazione dei piani per l'occupazione. Questa partecipazione è incoraggiata dal Ministero per il Mercato del Lavoro, che delega molte decisioni agli organismi regionali. In questo modo il Piano viene anche sottoposto a negoziazioni a livello regionale. Nonostante questo, dev'essere tenuto bene in conto che i governi regionali si collocano in

posizione gerarchicamente subordinata allo Stato, ciò che in un certa misura riduce le loro capacità decisionali.

Una volta definito, l'organismo responsabile per l'attuazione del Piano è il Consiglio per il Fondo sociale europeo, che ha un organo centrale rappresentativo e delegazioni regionali. Il Comitato nazionale di s u-pervisione, nel quale sono rappresentati sia il governo che le agenzie sociali, ratifica le sue decisioni. Il Consiglio promuove anche la part e-cipazione delle parti sociali nel processo di attuazione, e la cooper a-zione tra queste e i governi regionali. Ed è a livello di attuazione che il coinvolgimento delle Regioni e la partecipazione delle parti sociali a livello regionale possono essere osservati con maggior chiarezza. Inf i-ne, il Consiglio per il Fondo sociale europeo è responsabile per la compilazione dei dati e per la loro consegna al governo.

In Germania il processo di formulazione è contrassegnato dal ruolo giocato dalle parti sociali, che sono coinvolte in due diversi modi. Da un lato, i sindacati e gli imprenditori preparano un documento com u-ne con suggerimenti sul Piano per l'occupazione, che il governo prende in considerazione nella fase di preparazione del Piano. Dall'altro, ogni entità sociale prepara il suo proprio documento ind i-pendente da sottoporre all'attenta valutazione del governo. Un altro attore, dal 2002, è stato il Ceep, che viene anch'esso consultato dal governo. Come in Austria, gli Uffici federali del lavoro sono respo n-sabili per l'attuazione delle misure comprese nei Piani per l'occu-pazione. I governi dei *Länder* (le Regioni) e le entità sociali sono ra p-presentate in questi uffici. In alcune specifiche aree nel processo di attuazione vi è cooperazione con altri attori (per esempio le associ a-zioni dei disabili) che possono così essere coinvolti nei Piani. Infine, ciascuno dei *Länder* invia i suoi dati per la valutazione al governo, che prepara un documento con tutte le informazioni per la Commissione europea.

In Spagna la formulazione del Pan richiede una negoziazione tra le Comunità autonome e il governo centrale. Queste negoziazioni co m-prendono la definizione di obiettivi specifici per ciascuna zona e il f i-nanziamento dei Piani per l'occupazione. Queste sono ora divenute *routine* e, di conseguenza, meno rilevanti nell'intero processo. Il g o-verno predispone il Piano attraverso una Commissione interminist e-riale. Questa Commissione è guidata dal Ministero del Lavoro e degli Affari sociali, che comprende l'Inem, tecnicamente responsabile per le questioni dell'occupazione. Altri ministeri che fanno parte della Commissione interministeriale sono il Ministero dell'Agricoltura, il

Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Difesa (la composizione della Commissione è cambiata nel corso degli anni). La Commissione elabora una bozza, che viene inviata alle parti sociali, che predispongono suggerimenti da inviare al governo. L'inclusione di questi suggerimenti nel documento finale è rara, poiché non vi è un meccanismo formale di consultazione, ma una semplice comunicazione tra il governo e le parti sociali.
Le amministrazioni regionali e locali sono responsabili per l'attuazione delle misure comprese nel Piano, in collaborazione con le parti sociali che operano a questi livelli amministrativi. Il governo non ha in questa area un suo terreno di azione perché le competenze della politica attiva del lavoro sono state trasferite. Infine, l'Inem, come organismo tecnico del Ministero del Lavoro e degli Affari sociali, elabora i dati ricevuti da ciascuna delle Comunità autonome e prepara un documento che il governo invia alla Commissione europea.

4.5 Dialogo sociale e opportunità per l'innovazione istituzionale

In Germania e in Svezia, dove le organizzazioni dei lavoratori giocano un ruolo determinante, il dialogo sociale è stato centrale nella definizione delle politiche per l'occupazione relative ai Pan. Al contrario, questo dialogo è stato povero nel Regno Unito e in Spagna. La struttura istituzionale determina ampiamente l'importanza delle organizzazioni dei lavoratori in ciascun paese. Di conseguenza i paesi che hanno una tradizione di concertazione, hanno organizzazioni sindacali forti e ben organizzate, contrarie ad ogni cambiamento nelle strutture istituzionali che valutano possano ridurre la propria importanza. In Germania e in Svezia, i rappresentanti dei sindacati vedono nella Seo delle opportunità, in parte perché vengono ascoltati nelle differenti fasi del processo di elaborazione e attuazione. Questo, comunque, non porta necessariamente all'innovazione nel funzionamento delle strutture istituzionali. In Svezia, i sindacati hanno costretto il governo a prendere in considerazione i propri punti di vista. I sindacati svedesi criticano la concezione del governo sul tema delle competenze, perché ritengono che favorisca gli interessi degli imprenditori. Nonostante queste riserve, i sindacati svedesi esprimono un grado elevato di cooperazione con il governo sui Pan, e vengono costantemente consultati su questi temi dal governo, il quale considera che un'ampia consultazione rafforzi sia il processo, che l'influenza svedese su questi temi all'interno dell'Ue.

Sia nel Regno Unito che in Spagna – per ragioni diverse – i sindacati sono molto critici, nella convinzione che i governi non abbiano una reale intenzione di risolvere il problema della disoccupazione. La differenza tra i due paesi è che in Spagna si ritiene che il governo non riesca ad approfittare di una buona opportunità, attraverso un impegno nella Strategia europea, per risolvere un problema di disoccupazione acuto; al contrario nel Regno Unito vi è un problema più basilare, più vecchio di qualsiasi Seo. Il *Trade Union Congress* (Tuc) britannico associa la posizione del governo ad una scarsa negoziazione, all'assenza di ogni cultura del dialogo sociale e all'indisponibilità a dare un qualsiasi ruolo alle organizzazioni dei lavoratori; così l'istituzione di un Metodo aperto di coordinamento è considerato come un'opportunità.

L'elemento particolarmente rivelatore è che tutti i rappresentanti sindacali interpellati sono stati molto critici sul coinvolgimento di nuovi attori nel dialogo sociale. In generale, i rappresentanti sindacali considerano che le parti che hanno diritto di intervenire nello sviluppo della politica per l'occupazione siano i rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori, con il governo che agisce da mediatore. Gli argomenti usati in difesa di questo atteggiamento sono che i rappresentanti delle entità sociali non dichiarano esattamente chi rappresentano e con quale legittimazione, mentre i rappresentanti sindacali sono legittimati da un sistema democratico. Dal loro punto di vista, le opinioni dei rappresentanti nazionali degli imprenditori sono coerenti con quelle dell'Unice. Questi elogiano l'introduzione dell'occupabilità come uno dei pilastri della Seo, poiché essa potrebbe ulteriormente favorire maggiore flessibilità nei contratti di lavoro. Essi, tuttavia, hanno fatto notare il bisogno di migliorare l'efficienza nei processi di creazione dell'occupazione, con una migliore valutazione e obiettivi più precisi. Il desiderio di una più ampia partecipazione è limitato a queste considerazioni. I rappresentanti degli imprenditori in Germania e in Svezia sono particolarmente favorevoli ad un maggior coinvolgimento nella Seo.

Riguardo all'innovazione, l'adozione della Seo da parte del Regno Unito ha dato un forte impulso al processo di decentramento delle politiche per l'occupazione. Lo stesso processo ha avuto luogo in Spagna. Per quanto riguarda il coinvolgimento di nuovi attori, il Regno Unito ha verificato l'ampliamento e la diversificazione degli attori in proporzioni molto superiori a quelle degli altri paesi analizzati. Negli altri paesi, l'adozione della Seo non ha comportato un cambiamento così radicale, in quanto sono proseguiti i processi già in corso.

Sotto questo profilo, la Seo è stata utilizzata per legittimare posizioni o tendenze esistenti. In Germania, rimane in essere un modello di concertazione in cui le organizzazioni dei lavoratori hanno giocato un ruolo importante, sebbene vi sia anche stata una certa apertura a nuovi attori, come le associazioni dei disabili. Essi hanno potuto essere coinvolti su temi quali la qualità del lavoro, e hanno operato più sul versante dell'attuazione che della definizione. In Spagna il dialogo sociale interrotto nel 1997 non si è rianimato grazie alla legittimazione conferitagli dalla Seo. In Svezia, la Seo è stata utilizzata per creare nuove relazioni tra capitale e lavoro a livello locale. Il governo ha trasferito potere decisionale alle sfere amministrative sub-nazionali: Province e Regioni. Sulla base di questo trasferimento è stato possibile raggiungere accordi di tipo locale. Grazie alla tradizione istituzionale di questo paese, questi accordi sono stati realizzati all'interno di istituzioni formali. Nell'insieme, in tutti i paesi studiati la Seo ha determinato un ampliamento della dimensione della consultazione per la partecipazione di attori.

5. Conclusioni

Un fattore importante nella comprensione della politica sociale europea è il movimento verso la *governance* multilivello. La gran parte delle responsabilità della politica sociale appartiene ai governi nazionali, ma vi è una tendenza importante verso il confronto e la reciproca vigilanza tra gli Stati membri. Il sistema di *governance* multilivello significa, inoltre, che le Regioni e le città stanno guadagnando più responsabilità nell'amministrazione delle risorse della politica sociale, come anche nella gestione dei servizi. Questo contesto consente alle città e alle Regioni di assumere iniziative in ambiti come la disoccupazione e l'esclusione sociale. Queste responsabilità crescenti in tema di politica sociale stimolano trasformazioni istituzionali attraverso cui più attori eterogenei cominciano ad entrare nello schema complessivo. Le nuove forme della *governance* alla base delle politiche sociali, come il coinvolgimento della società civile nell'attuazione delle politiche, presentano differenze in relazione alle diverse tradizioni culturali.
Un rapporto a medio termine della Seo ha reso noto che, sebbene l'andamento dell'occupazione sia migliorato in tutti gli Stati membri, i risultati sono stati irregolari. I più giovani sono andati progressivamente entrando nel mercato del lavoro, ma i lavoratori più maturi ne

sono usciti prematuramente. Inoltre, l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro ha coinciso con disparità regionali che hanno interessato in particolare le società dell'Europa meridionale (Cec, 2000a, p. 20). Vi è la prova che il rientro nel mercato del lavoro per coloro che hanno bassa specializzazione è basata su «lavori poveri». Questo avviene soprattutto per le donne. Vi è anche un problema di efficienza degli schemi di formazione professionale perché essi cercano di invertire, in un arco di tempo relativamente breve, processi profondamente radicati relativi allo sviluppo delle basse specializzazioni. Inoltre, le valutazioni basate su dati statistici «tendono a fornire soprattutto informazioni sull'acquisizione o meno di un lavoro, piuttosto che sulla stabilità o la qualità dell'impiego» (Gallie, 2002, pp. 60-61). Da ultimo, l'accento sull'occupabilità si trasferisce nella partecipazione al mercato come condizione necessaria per essere cittadino a pieno titolo. Questo accento penalizza, in generale, coloro che hanno una scarsa specializzazione e difficoltà di rientro e, in particolare, le madri sole. Così, in alcune società, alle madri sole non viene offerto un lavoro stabile con un reddito decente, né viene loro fornita protezione per il fatto che devono occuparsi della cura dei figli.

Dal punto di vista delle procedure, la Seo sta raggiungendo una più ampia platea di attori che partecipano ai processi di progettazione e attuazione dei Pan. I rappresentanti delle aziende e le organizzazioni dei lavoratori[15], a livello europeo, avevano concordato sul fatto che le procedure e i modi attraverso cui la loro partecipazione era stata articolata prima della revisione del marzo 2003 non garantivano la necessaria coerenza e complementarità tra i vari, importanti, processi. Questa frammentazione certamente ha molto a che vedere con la contesa in essere tra i diversi attori coinvolti nei cicli di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione, soprattutto l'Ecofin e il Consiglio per l'Occupazione e gli Affari sociali, i cui compiti sono attribuiti attraverso l'articolazione delle esigenze derivanti dal Trattato circa la complementarità tra i due processi. Questo ha portato all'accusa, rivolta principalmente dai sindacati, che l'Ecofin – spalleggiato dagli imprenditori europei – stesse tentando di dirottare la Seo per salvaguardare il ciclo di coordinamento della politica economica.

Per quanto riguarda la valutazione democratica, il processo di Lussemburgo è essenzialmente un ciclo di coordinamento morbido delle politiche nazionali per l'occupazione e, come tale, la sua legittimità

[15] Interviste con M.H. Andrè (Ces) e L. Ionica (Unice).

democratica deve essere assicurata in primo luogo dai Parlamenti nazionali – ciò che non sta accadendo effettivamente in nessun paese (Jakobsson e Schmid, 2002). Comunque, per la nostra comprensione, così come il Consiglio emana regolarmente Linee guida per l'occupazione che – sebbene non coercitive – dovrebbero essere incluse nelle politiche per l'occupazione degli Stati membri, non vi è ragione per escludere il Parlamento europeo da una piena partecipazione al processo decisionale. Quindi, il ruolo meramente consultivo del Parlamento europeo nella procedura istituita dall'articolo 128 del Trattato Ce, influenza chiaramente la legittimità democratica del processo di Lussemburgo. Inoltre, come è stato sostenuto dalla comunità accademica, da alcuni parlamentari europei (Pe, 2002[a]) e da rappresentanti delle parti sociali[16], la Seo è rimasta, fino ad ora, fondamentalmente una questione di esperti, dimostrando così che essa rappresenta più un processo *top-down* che *bottom-up*, con un'integrazione piuttosto debole nelle strutture delle politiche nazionali.

La revisione cui la Seo è stata recentemente sottoposta certamente affronta alcuni di questi argomenti, particolarmente quello della semplificazione e dell'unificazione delle procedure di consultazione, coinvolgendo le parti sociali e il miglioramento del coordinamento e della complementarità dei cicli di politica economica per l'occupazione. Meno certo è l'impatto che la riforma avrà sulla sfera della partecipazione che il processo di Lussemburgo ha aperto a livello europeo. È nostra opinione che il rimodellamento della struttura politica possa ridurre il terreno politico al livello europeo, in cui le parti sociali e la società civile hanno finora cercato di aprire la sfera di partecipazione. Una ragione può essere la riduzione della portata effettiva del processo di Lussemburgo, dato che esso sarebbe subordinato ai più vasti interessi della politica economica. Questa riduzione della portata effettiva della Seo, e in questo modo della sua sfera di partecipazione, minerebbe la capacità degli attori sociali di influenzare la formulazione delle politiche per l'occupazione. Più significativamente, comunque, il nuovo ciclo triennale può rivelarsi una lama a doppio taglio. Per quanto riguarda la fase della definizione delle politiche a livello europeo, il nuovo ciclo triennale rischia di interrompere lo slancio politico prodottosi nel 1997, «annacquando» in tal modo la Seo[17]. Nonostante ciò, potremmo aspettarci che, in cambio, un'attenzione mol-

[16] Intervista con M.H. Andrè, segretaria confederale Ces.
[17] Intervista con M.H. Andrè, segretaria confederale Ces

to maggiore a livello nazionale sull'attuazione della Seo, faccia sì che le parti sociali e la società civile giochino un ruolo più attivo a livello nazionale, in cui finora sono stati identificati seri limiti. Restano anc ora da considerare le potenzialità di una maggiore partecipazione nella fase di attuazione. Nella nostra valutazione, la pressione che il proce sso di Lussemburgo, nella sua attuale configurazione, ha finora eserc itato sulle modalità di definizione, a livello nazionale, delle politiche per l'occupazione, ha di fatto contribuito ad aprire alcune sfere di partecipazione ai livelli locale, regionale e nazionale.

A livello nazionale, sembra esservi una divisione del lavoro, a causa della quale la definizione delle politiche viene realizzata principa lmente dai governi (con differenti gradi di coinvolgimento degli altri attori a seconda delle differenti tradizioni istituzionali) e l'attuazione viene realizzata largamente a livello regionale e locale. L'alto profilo assegnato per l'attuazione alle città e alle regioni potrebbe avere alc une conseguenze negative. Una è che aumenterà la competizione tra loro per le risorse destinate a promuovere l'occupabilità. È molto probabile che questa localizzazione della politica per l'occupazione opererà a favore delle città e regioni d'Europa già capaci di successi. In paesi grandi ed eterogenei, i governi e i gruppi di interesse delle r egioni più ricche potrebbero non voler sostenere politiche redistributive a favore di quelle più povere. L'altra conseguenza negativa è che in alcuni paesi gli amministratori locali e gli altri attori locali possono non avere le necessarie capacità gestionali e l'ambizione per persegu ire politiche di vasta portata. Questo comporterà iniziative framment arie, con impatto modesto sull'occupazione complessiva e sui risultati formativi[18].

Nei paesi studiati da Europub, la maggior parte dei sindacati reputa che i Piani di azione nazionali abbiano uno scarso risultato sulla cre azione di occupazione a causa della loro limitata ambizione, e consid erano che i risultati positivi ottenuti siano dovuti al ciclo economico positivo (questa posizione è sostenuta in particolare dai sindacati sp agnoli). Dall'altra parte, le associazioni degli imprenditori enfatizzano gli sviluppi della valutazione e dei meccanismi comparativi tra paesi, così da ricavarne migliori manuali di buone pratiche (questo è stato il

[18] Questa osservazione fu fatta, in riferimento al caso britannico, da un membro dello staff Sei nel seminario di presentazione di questo studio alla University of Sussex, nell'aprile 2004. Fu argomentato che, in primo luogo, la formazione dovrebbe essere realizzata da attori locali.

caso con gruppi in Germania, Spagna e Regno Unito). Infine, tutti i governi e gli attori coinvolti sono stati d'accordo sul fatto che l'estensione del periodo di formulazione dei Piani per l'occupazione porterebbe ad una maggior efficienza.

In conclusione, i modi in cui gli attori hanno potuto influenzare i Piani per l'occupazione sono stati limitati e diversi a seconda delle tradizioni istituzionali nazionali delle relazioni industriali. In quei paesi in cui non vi è tradizione di partecipazione da parte delle agenzie sociali ai processi decisionali, non vi è stata una maggiore apertura della partecipazione, mentre in quelli in cui esiste una forte tradizione di dialogo sociale, questa tradizione continua. Sebbene il processo di apertura del processo decisionale sia cominciato, la società civile è stata poco coinvolta, e in larga misura esclusa dalle parti sociali tradizionali; comunque, la pressione talvolta è stata tale da portare il governo (come nel caso spagnolo) a coinvolgere questo tipo di soggetti per specifici aspetti dei Piani per l'occupazione relativi a determinati gruppi di soggetti vulnerabili. Sebbene il grado di partecipazione effettiva sia stato basso, l'apertura in termini di consultazione e informazione è stata abbastanza alta, tanto da riguardare tutti gli attori relativi a questo livello. Le amministrazioni sub-nazionali hanno visto il loro ruolo accrescersi in termini di attuazione, e in alcuni casi hanno preso parte, in collaborazione con i governi nazionali, anche alla fase di definizione. Questo nuovo modo di affrontare la politica per l'occupazione nasce in parte da un maggior grado di partecipazione nelle sfere informali, rilevante sia nei paesi con una limitata tradizione istituzionale di dialogo sociale (come il Regno Unito), sia in quelli con una forte tradizione istituzionale (come la Svezia), in cui il dialogo informale è andato guadagnando forza negli ultimi anni.

Riferimenti bibliografici

Albert M., 1997, *The Future of Continental Socio-Economic Models*, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung - Working Paper 97/6, giugno.

Biagi M., 2000a, *The European Monetary Union and Industrial Relations*, «International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations», n. 16/1, pp. 39-45.

Biagi M., 2000b, *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, «International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations», n. 16/2, pp. 155-173.

Commissione europea, 2001, *Libro bianco sulla governance europea*, Commissione europea, Bruxelles.

Crouch C., 2000, *Employment, Industrial Relations and Social Policy: New Life in an Old Connection in New risks, new welfare: signposts for social policy*, Blackwell, Oxford.

de la Porte C. e Pochet P., 2002, *Supple Co-ordination at Eu Level and the Key Actors' Involvement*, in de la Porte e Pochet (a cura di), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Presses Interuniversitaires Européennes - Peter Lang S.A., Bruxelles, pp. 27-68.

Eichorst W., 1999, *European Social Policy between National and Supranational Regulations: Posted Workers in the Framework of Liberalized Service Provision*, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 99/8.

Euzeby A., 2001, *La Communauté européenne face au défi de l'emploi*, «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», n. 446, pp. 185-192.

Ferrera M., Matsaganis M., Sacchi S., di prossima pubblicazione, *Open Co-ordination Against Poverty: the New Eu «Social Inclusion Process»*, «Journal of European Social Policy».

Ferté H. e Roncin S., 2001, *Quel avenir pour le Comité Économique et Social Européen?*, «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», n. 444, pp. 52-59.

Franssen E. e Jacobs A.T.J.M., 1998, *The Question of Representativity in the European Social Dialogue*, «Common Market Law Review», vol. 35, pp. 1295-1312.

Gallie D., 2002, *Unemployment, Work and Welfare Cluster*, Commissione europea, Draft Report on Project Results, settembre.

Giorgi L., Von Homeyer I. e Parsons W. (a cura di), 2006, *Democracy in the European Union. Towards the Emergence of a Public Sphere*, Routledge, Londra.

Greenwood J., *Interests Representation in the European Union*, Palgrave, Macmillan, Londra.

Grossman É. e Micolet P.-E., 2000, *Le nouvel ordre de politique économique européen: une constitution économique au service de la stabilité monétaire?*, «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», n. 437, pp. 243-251.

Hantrais L., 2000, *Social Policy in the European Union*, McMillan Press, Londra.

Hemerijck A., 2002, *The Self-Transformation of the European Social Model*, in Esping-Andersen G. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oup, Oxford.

Hooghe L. e Marks G., 2003, *Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance*, «American Political Science Review», vol. 97, n. 2, maggio, pp. 233-243.

Leibfried S. e Pierson P., 1995, *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Jacobsson K. e Schmid H., 2002, *Real Integration or just Formal Adaptation? - On the Implementation of the National Action Plans for Employment*, in de la Porte e Pochet (a cura di), *Building Social Europe through the Open Method of*

Co-ordination, Presses Interuniversitaires Européennes - Peter Lang S.A., Bruxelles.

Jazra Bandarra N., 2000, *Emploi et développement local en milieu rural*, «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», n. 437, pp. 252-256.

Maillet P., 2000a, *La politique sociale européenne: mythe ou réalité prochaine?*, «Revue du Marché Commun et de l'Union européenne», n. 439, pp. 364-381.

Maillet P., 2000b, *Une noble ambition, mais de curieuses méthodes*, «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», n. 441, pp. 516-517.

Marks G. e Hooghe L., 2004, *Contrasting Visions of Multi-level Governance*, in I. Bache e M. Flinders (a cura di), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 15-30.

Padoan P. C., 2001, *Eu Employment and Social Policy After Amsterdam: Too Little or Too Much?*, in Monar J. e Wessels W. (a cura di), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, Londra e New York, pp. 207-226.

Perez S.A., 2000, *Collective bargaining under Emu: Lessons from the Italian and Spanish Experiences*, Center for European Studies, Working Paper 72, febbraio.

Peters G. e Pierre J., 2004, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, in I. Bache e M. Flinders (a cura di), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 75-89.

Rhodes M., 1995, *A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension*, in Leibfried S. e P. Pierson (a cura di), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.c.

Ross G. e Martin A., 1998, *European Integration and the Europeanization of Labor*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigations, Estudio/Working Paper 1998/126, dicembre.

Siweck J.-L., 1999, *Le dialogue social au niveau communautaire: d'où vient-on, où en est-on?*, «Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne», n. 427, pp. 238-251.

Scharpf F.W, 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in «Jcms». vol. 40, n. 4, pp. 645-70.

Streeck W., 1999, *Competitive Solidarity: Rethinking the «European Social Model»*, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 99/8, settembre.

Szyszcak E., 2001, *The New Paradigm for Social Policy: a Virtuous Cycle?*, «Common Market Law Review», n. 38, pp. 1125-1170.

Teague P., 2000, *Eu Social Policy: Institutional Design Matters*, Queen' s Papers on Europeanization, n. 1/2000.

Treib O., Bähr H. e Falkner G., 2005, *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*, European Governance Papers, n. N-05-02. http:/www.connex-network.org/eurogov/

Trubek D.M., Mosher J., 2001, *New Governance, Eu Employment Policy, and the European Social Model*, Nyu School of Law, working papers n. 6/2001.

Tusell J., Lamo de Espinosa E., Pardo R. (a cura di), 1996, *Entre dos siglos Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza editorial, Madrid.

Treu T., 2001, *A New Phase of European Social Policy: the Emu and beyond*, «International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations», n. 17/4, pp. 461-472.

Vandenbroucke F., 2002, *The Eu and Social Protection: What Should the European Convention Propose?*, paper presentato al Max Planck Institute per lo «Study of Societies», Colonia, 17 giugno.

Vignon J., 2002, *Democracy and European Governance: Towards a New Political Order in Europe? - The Idea of Good European Governance*, Arena European Conference 2002, Oslo 4 marzo.

Wessels W. (a cura di), 2002, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, Londra e New York.

Zeitlin J., Pochet Ph. (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, (con Lars Magnusson), Peter Lang Pub., Bruxelles, 2005.

Documenti ufficiali

Consiglio europeo (Ce):

(a) *Conclusioni della Presidenza*, Meeting straordinario del Consiglio europeo sull'occupazione, Lussemburgo, 20 e 21 novembre 1997.

(b) *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Colonia, 3 e 4 giugno 1999.

(c) *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

(d) *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Gothenburg, 15 e 16 giugno 2001.

(e) *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002.

Commissione delle Comunità europee (Cec):

(a) Com (98) 316 finale, *Communication from the Commission, From Guidelines to Action: the National Action Plans for Employment*, Bruxelles, 13 maggio 1998.

(b) Com (2002) 89 finale, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Scoreboard on Implementing the Social Policy Agenda*, Bruxelles, 19 febbraio 2002.

(c) Com (2000) 196 finale, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the*

Regions, Acting Locally for Employment: A Local Dimension for the European Employment Strategy, Bruxelles, 7 aprile 2000.

(d) Sintesi della consultazione riguardante Com (2000) 196 finale – *Colloquium Territorial Strategies for Employment*, Strasburgo (France), 30 novembre - 1 dicembre 2000; documento preparato dai servizi della Unit A4 del Dg Empl Commissione europea.

(e) Com (2002) 341 finale, *Communication from the Commission, The European Social Dialogue, a force for innovation and change, Proposal for a Council Decision establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment*, Bruxelles, 26 giugno 2002.

(f) Com (2002) 379 finale, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Social Policy Agenda*, Bruxelles, 28 giugno 2000.

(g) Com (2002) 416 finale, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Taking Stock of five years of the European Employment Strategy*, Bruxelles, 17 luglio 2002.

(h) Com (2002) 487 finale, *Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Co-ordination Cycles*, Bruxelles, 3 settembre 2002.

(i) Com (2002) 621 finale, *Communication from the Commission to the Council, Draft Joint Implementation Report 2002*, Bruxelles, 13 novembre 2002.

Parlamento europeo (Pe):

(a) *Report on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on taking stock of five years of the European Employment Strategy*, Commissione per l'Occupazione e gli Affari sociali, relatore: Herman Schmid (A5-0301/2002 finale), 12 settembre 2002.

(b) *Report on the Commission Communication on streamlining the annual economic and employment policy co-ordination cycles*, Commissione per gli Affari economici e monetari, relatore: Othmar Karas (A5-0400/2002 finale), 20 novembre 2002.

Commissione delle Regioni:

Opinion of the Committee of the Regions 1999/C 51/10 on the Communication from the Commission «From Guidelines to Action: the National Action Plans for Employment», and the Communication from the Commission: «Proposal for Guidelines for Member States' Employment Policies 1999», «Official Journal of the European Communities», Series C, n. 51, pp. 59-62, 22 febbraio 1999.

Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi

Commercializzazione e privato nei sistemi socio-sanitari. Alcune riflessioni a partire dal caso lombardo[1]

Alberta Giorgi, Simone Tosi

La crisi che a partire dagli anni '70 ha coinvolto i sistemi di welfare dei paesi industrializzati ha dato avvio a profondi processi di riorganizzazione dei servizi e delle politiche. Questi processi presentano un forte orientamento verso i dettami del «new public management». Ma i cambiamenti in atto contribuiscono anche a ridefinire orientamenti culturali e atteggiamenti rispetto al welfare state, al ruolo dello Stato, all'idea di cittadinanza e al concetto di «pubblico». A partire dai risultati di una ricerca sulle trasformazioni in corso nei sistemi locali di welfare, l'articolo si concentra sulle politiche socio-sanitarie in Lombardia. L'orientamento al mercato e l'enfasi sulla libertà di scelta dell'utente-consumatore emergono come le caratteristiche fondamentali del modello adottato in Lombardia. Le implicazioni dei processi di privatizzazione/commercializzazione saranno discussi sotto una doppia prospettiva: quella del «privato come mercato» e quella del «privato come domestico». Verranno anche evidenziati alcuni problemi legati all'indebolimento del carattere pubblico delle politiche socio-sanitarie, in rapporto all'affermazione di declinazioni individualizzate della cittadinanza e del benessere.

1. La crisi dei sistemi di welfare e l'emergere di nuovi modelli

La crisi che a partire dagli anni '70 ha investito i sistemi di *welfare* in tutti i paesi industriali ha dato impulso a profondi processi di ristrutturazione. Tali processi coinvolgono da una parte gli assetti organizzativi, mostrando un deciso orientamento verso i dettami del *new public management*, dall'altra ridefiniscono gli orientamenti culturali e le retoriche dominanti nei discorsi relativi al *welfare*, ma anche al ruolo dello Stato, all'idea di cittadinanza e a quella di «pubblico».
A partire dall'esame del sistema lombardo l'articolo sviluppa una ri-

[1] Questo articolo è frutto di un lavoro comune degli autori. Il testo può essere attribuito come segue: i paragrafi 1.1, 1.2, 2.2 e 3.1 ad Alberta Giorgi; i paragrafi 1.3, 2.1, 3.2 e 3.3 a Simone Tosi.

flessione sulle trasformazioni in atto nelle politiche socio-sanitarie, in particolare sulle implicazioni della privatizzazione dei servizi e sui suoi risvolti in termini di meccanismi democratici e di diritti di cittadinanza (Milewa, 2004). La riflessione si basa principalmente sui risultati di una ricerca sulle trasformazioni dei sistemi locali di *welfare*, che – oltre all'esame delle normative regionali e nazionali di riferimento – si è avvalsa di interviste a testimoni privilegiati coinvolti nei processi di trasformazione: dirigenti regionali di settore, personale amministrativo e politico regionale e comunale, esponenti dell'offerta privata e del terzo settore di servizi sociali e sanitari, assistenti sociali, infermieri, responsabili Asl, utenti[2].

Le critiche mosse ai sistemi di *welfare* sono, come è noto, diversamente motivate (de Leonardis, 1998; Ranci, 2004). Una buona parte delle critiche sono riconducibili a problemi di efficacia. Esse nascono dalla percezione dei sistemi di *welfare* come eccessivamente centralizzati, iper-burocratici, e paternalistici (de Leonardis, 1990). Si evidenziano «i limiti della regolazione da parte dello Stato, la sua ipertrofia, la sua distanza dai cittadini e l'irragionevolezza del criterio di razionalità su cui si fonda» (de Leonardis, 1998, p. 10). Questo tipo di critica si innesta su una crescente disaffezione dei cittadini verso le istituzioni e, più in generale, verso la politica. Inoltre dà forma alla domanda di maggiore flessibilità e di interventi più vicini ai bisogni effettivi degli utenti, contro un modello di trattamento amministrativo dei bisogni – «unitario», centralistico, autoreferenziale – ritenuto scarsamente efficace (Tosi, 1994). L'emergere di nuove preferenze degli utenti, che in parte esprimono i processi di individualizzazione che si aprono dalla fine degli anni '60, anche in relazione a mobilitazioni di nuovi movimenti sociali (Inglehart, 1977), rafforzano il rifiuto della «standardizzazione» dei bisogni che la logica del *welfare* implicherebbe.

Nel corso della riflessione proposta in queste pagine faremo riferi-

[2] La ricerca è parte del programma «Politiche attive e Piani dei servizi», diretto da Ota de Leonardis (Università degli Studi di Milano – Bicocca) all'interno del progetto «Un piano dei servizi per il governo della città» coordinato da. Francesco Karrer (Università di Roma «La Sapienza») e finanziato dalla fondazione Cariplo e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. La ricerca ha svolto un confronto tra i processi di attuazione della l. 328/00 in Lombardia, Campania e Friuli Venezia Giulia. Ringraziamo i membri dell'unità di ricerca-laboratorio «*Sui Generis*»: Lavinia Bifulco, Massimo Bricocoli, Laura Centemeri, Ota de Leonardis, Diana Mauri, Raffaele Monteleone, Emanuele Polizzi, Tomaso Vitale.

mento soprattutto a questo tipo di critiche tenendo conto del fatto che in esse osservazioni empiricamente sostenibili, che rinviano a ragioni «oggettive» della crisi del *welfare state*, si mescolano con prese di posizione ideologiche. Lo stesso possiamo dire per gli altri tipi di critiche: quelle che vedono il mantenimento del *welfare* come sempre più costoso e scarsamente in grado di raggiungere gli obiettivi redistributivi. Il problema della sostenibilità economica del *welfare* è certamente da mettere in relazione con la «crisi fiscale dello Stato» (O'Connor, 1973) ma in alcuni casi esso corrisponde a esplicite scelte dei governi neoliberisti, nella misura in cui caldeggiano iniziative che rompano con un tipo di politiche considerate assistenziali e generatrici di circuiti di dipendenza dalle istituzioni, inibitrici delle capacità imprenditive e innovative degli individui (Thomas, 1983; Butcher e al., 1993).
Soprattutto con la fine degli anni ottanta, iniziano ad essere applicate al settore dei servizi sociali le filosofie e le strategie tipiche del mercato. Viene introdotto un linguaggio relativo alla «scelta» e alla «consultazione» che è mutuato dal linguaggio aziendale. In particolare viene applicata al campo dei servizi l'idea che il «consumatore» debba essere posto al centro delle «strategie di vendita» (de Leonardis, 1998). Si afferma anche in Italia il modello del *new public management*. Questo modello sposta l'attenzione dagli obiettivi delle politiche sociali alle tecniche e agli strumenti per metterle in atto.
«Gli attrezzi consigliati dal *Npm* sono: la privatizzazione, l'enfasi sul cittadino come cliente, il decentramento, la pianificazione e il *management* strategico; la formazione di ambienti competitivi, la misurazione dei risultati, il *contracting out*, la flessibilità nelle forme di gestione delle organizzazioni pubbliche, l'uso di tecniche contabili innovative, la gestione del personale basata su incentivi retributivi, l'uso delle tariffe, la separazione tra politica e amministrazione, l'efficienza finanziaria, un uso consistente delle tecnologie informatiche» (Capano, 2002, p. 54).
Il modello del *new public management,* i cui principi hanno orientato la riforma del sistema socio-sanitario in Lombardia, fa proprie molte delle critiche al *welfare state* sviluppate dagli anni '70 in avanti, proponendo tuttavia soluzioni che passano per un forte rilancio della libera iniziativa e dell'autonomia organizzativa contro l'iperregolazione da parte dello Stato.

1.1 I contesti

Di fronte alle necessità di contenimento delle spese di *welfare* e in risposta alle voci di critica, a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90 molti

paesi hanno dato il via ad una riorganizzazione generale dei servizi sociali e sanitari nel triplice intento di ottenere maggiore efficienza, maggiore attenzione alle necessità specifiche degli utenti e un complessivo miglioramento della qualità dei servizi (Neri, 2004). In Italia le vie del cambiamento individuate «ruotano attorno allo stampo promozionale dei servizi e degli interventi; alla localizzazione e all'integrazione fra le politiche; alla cooperazione fra i diversi attori e livelli istituzionali» (Bifulco, 2003a, p. 30).

Il percorso individuato per la riforma dei servizi socio-sanitari in Italia, che converge con i processi di decentramento che si sono verificati negli ultimi decenni, lascia ampia autonomia alle Regioni, in particolare per quanto riguarda l'effettiva configurazione delle due dimensioni della sussidiarietà (Ranci, 2004; Pesenti, 2005). Sono emerse così diverse versioni di riorganizzazione che declinano la riforma dei servizi in differenti modi (Gori, 2004).

Il nodo della sussidiarietà orizzontale risulta particolarmente importante e si configura come un sistema di competizione amministrata in cui le Regioni hanno la responsabilità di definire l'assetto organizzativo che regoli i rapporti tra fornitori pubblici, acquirenti e produttori, indicando i criteri di accreditamento e i tipi di rapporto tra i diversi soggetti. Rispetto al grado di libertà di scelta le Regioni hanno la possibilità, attraverso lo strumento dell'accreditamento, di esercitare un maggiore o minore grado di selezione sull'ingresso di fornitori privati nel mercato sociale e socio-sanitario, configurando, in questo modo, il sistema di concorrenza amministrata (Enthoven, 1985; Enthoven, 1988; Saltman e Von Otter, 1991).

La Lombardia è tra le Regioni italiane quella che più si avvicina al tipo «puro» di modello competitivo (Neri, 2004). Si tratta di un sistema fondato «sull'offerta competitiva tra fornitori autorizzati: gli attori privati competono nel mercato per attrarre i consumatori» (Bifulco e Vitale, 2005, p. 86). Ad esempio, per quanto riguarda il campo sanitario, la Lombardia è considerata l'unico caso puro di Asl terzo pagatore (Maino, 2001; France, 1998), avvicinandosi al modello sanitario anglosassone, che prevede la netta separazione tra erogatore e acquirente. Rispetto ai servizi sociali gli enti locali hanno il mandato di esternalizzare a favore del terzo settore l'erogazione degli interventi di servizi alla persona e alla comunità. I Comuni in forma aggregata procedono alla programmazione sottoponendo le linee di indirizzo del Piano di zona all'approvazione delle Asl.

Le politiche di privatizzazione dei servizi divengono dunque la marca

dell'attuale assetto del settore socio-sanitario in Lombardia (Gori, 2005). L'enfasi sulla «libertà di scelta» definisce il fuoco principale intorno a cui si articola il Piano socio-sanitario regionale[3], insieme alla separazione tra acquirenti e produttori (Bifulco e Vitale, 2005).

1.2 Il mercato e la privatizzazione: diverse vie

In molti paesi la strada individuata per rispondere alla crisi del *welfare* è stata quella dell'introduzione di forme di competizione amministrata tra fornitori di beni e servizi sociali e sanitari, regolate da pochi principi. Il primo di questi principi è quello della separazione tra acquirente e fornitore del servizio, per cui il soggetto pubblico acquista le prestazioni offerte dai soggetti privati (*profit* o *non-profit*). Qualora nel sistema permangano fornitori pubblici essi devono essere aziendalizzati perché competano per l'accesso alle risorse a disposizione dell'acquirente (Saltman e Von Otter, 1991).

Colin Crouch racchiude sotto l'etichetta di «processi di commercializzazione» le diverse modalità con cui le caratteristiche del settore privato vengono inserite nel «regno del pubblico» (privatizzazione, *contracting out*, *marketisation*, ecc.) (Crouch, 2003). Il tratto unificante di queste differenti vie alla commercializzazione dei servizi socio-sanitari è dato dall'assunto che «la qualità dei servizi pubblici migliora laddove alle pratiche e all'*ethos* del servizio pubblico si sostituiscono quelle tipiche delle pratiche commerciali» (Crouch, 2003a, p. 4).

In effetti è possibile individuare modalità alquanto diversificate attraverso cui i processi di privatizzazione sono introdotti nel settore dei servizi sociali e sanitari (Ferrera, 2005; Gori, 2005). Vi possono essere strategie di privatizzazione diretta che trasferiscono i servizi, le risorse e i compiti al settore privato. Oppure la strada scelta può essere quella della costruzione di *partnership* tra settore pubblico e settore privato. O ancora, in alcuni casi si procede all'esternalizzazione dei servizi attraverso contratti stipulati tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private (Clarke, 2004; Clarke, 1997; Crouch, 2003). Comune a queste differenti strategie resta comunque l'idea che il mercato migliori le condizioni di fruibilità dei servizi.

L'assegnazione di un ruolo privilegiato al privato nel sistema dei ser-

[3] Si tratta, come è noto, del principale strumento attraverso cui la Regione svolge le funzioni di programmazione nel campo socio-sanitario, intervenendo con cadenza triennale a definire gli indirizzi generali del *welfare* regionale.

vizi sociali e sanitari viene legittimata in relazione a diversi aspetti. A partire dalle critiche ai modelli «*one size fits all*» il mercato appare, contrariamente a quanto avverrebbe nel settore pubblico, come dinamico e flessibile, capace di rispondere a diverse esigenze, di modificare le strutture di offerta in tempi brevi e di andare incontro «alla domanda degli utenti-clienti». In quest'ottica viene valorizzata la libertà di scelta del cittadino, che riesce così ad ottenere i servizi più adatti alle proprie esigenze, mentre vengono premiati i fornitori più capaci ed efficaci in uno spazio plurale di libertà effettiva e democratica (Clarke 2004).
Nella stessa prospettiva il mercato viene legittimato anche come dispositivo di partecipazione, di cittadinanza attiva, in opposizione ad un sistema di *welfare* in cui gli utenti sono semplici destinatari di misure standardizzate. Attraverso questi argomenti, come è stato osservato, «riscopriamo il "lato buono" del mercato, il suo essere un moltiplicatore di relazioni e legami sociali; riscopriamo un nesso costitutivo tra mercato e cittadinanza» (de Leonardis, 1998, p. 8).

1.3 Sovvertimento del welfare?

Il dibattito aperto dalle riforme così orientate è naturalmente composito e articolato. Vi si trovano una molteplicità di posizioni estremamente diversificate: sia per il favore accordato ai cambiamenti che per il tipo di valutazione che di essi viene dato. Tra le molte posizioni alcune hanno accentuato i caratteri di discontinuità e hanno messo in particolare evidenza gli elementi che sono in qualche modo interpretabili come un ribaltamento/rovesciamento di quei tratti che definivano le caratteristiche essenziali del *welfare state*.
Il processo di convergenza che ha portato le politiche sociali ad accostarsi alle logiche e alle retoriche del mercato costituisce una novità che trasforma per molti aspetti la prospettiva con cui il tema delle politiche sociali è stato trattato.
«Le politiche sociali hanno avuto tradizionalmente a che fare con il pubblico piuttosto che con il privato, con obiettivi collettivi piuttosto che individuali, con i bisogni piuttosto che con i desideri, con la redistribuzione piuttosto che con l'accumulazione, con l'uniformità contro la differenziazione, […] con la reciprocità piuttosto che con la competizione e con il servizio pubblico anziché con il profitto privato» (Baldock, 2003, p. 65).
Ciò che è interessante in queste formulazioni è che, in un certo senso, esse configurano un percorso in direzione opposta rispetto a quella

che aveva caratterizzato la nascita dei grandi sistemi di *welfare*, pur mantenendo una adesione alle ragioni che erano alla base della nascita del *welfare state* (Tosi, 2004). Se il passaggio da modelli «tradizionali» di servizi ai modelli di *welfare state* era stato giustificato in nome dell'efficacia, ora tale efficacia viene insistentemente ricercata nella rivalutazione di dinamiche e dimensioni proprie della società civile, incluse le sue forme «tradizionali» (Willmott, 1989).

Secondo la nota formulazione di Esping-Andersen (1990) le politiche sociali sono essenzialmente processi di *de-commodification*, che consentono agli individui di accedere ad un certo numero di beni e servizi indipendentemente dalla loro collocazione nel mercato lavorativo, dal reddito, ecc. I tradizionali sistemi di *welfare* sono dunque letti in opposizione ai processi di consumo che seguono la logica della «trasformazione dei beni in prodotto di mercato» (Baldock, 2003, p. 65).

«Dalla metà del XX secolo una serie di servizi di base sono stati almeno parzialmente sottratti alla sfera d'azione del capitalismo e alle logiche di mercato, perché considerati troppo importanti e universali. Come ha sostenuto T.H. Marshall (1963) in una formulazione memorabile, la gente ha acquisito il diritto a questi beni e servizi, specie questi ultimi, in virtù del proprio *status* di cittadini e non perché potessero comprarli sul mercato […] se essi fossero messi sul mercato, questo rappresenterebbe una sorta di diminuzione del valore del diritto della cittadinanza» (Crouch, 2003, p. 93).

Anche se le retoriche del «ritiro dello Stato» non rendono conto della varietà e complessità dei processi che si sono sviluppati nei diversi paesi (Doherty e altri, 2004), occorre riconoscere che la situazione attuale appare fortemente mutata. Sembra definitivamente al tramonto il sogno del *welfare à la* Titmuss, di una «*island of collectivism*», regolata dal principio del dono piuttosto che del prezzo (Bauman, 1998). Gli ultimi venti anni «hanno visto quest'isola erosa dalla privatizzazione o invasa dai mercati» (Baldock, 2003, p. 66).

In termini simili Clarke (2004) osserva un «rovesciamento» di prospettiva che conduce dall'idea che lo Stato riequilibra le sperequazioni del mercato a quella per cui il mercato permette di superare le disuguaglianze create proprio dalla gestione statale. Il passaggio di *frame* – da un quadro caratterizzato dalla competenza esclusiva dello Stato relativamente al sistema di *welfare* all'individuazione di regolazioni che utilizzano forme di mercato – costituisce una manifestazione di questo rovesciamento di prospettiva.

«La contrapposizione politica tra mercato e Stato nel discorso social-

democratico del ventesimo secolo implica la concezione di un'opposizione tra meccanismi che producono ineguaglianza (quelli del mercato) e meccanismi che producono uguaglianza – o che rimediano alle ineguaglianze (i meccanismi dello Stato). Riformare i servizi pubblici orientandosi ai principi che derivano dalle forme contemporanee della società di mercato (il consumatore, la scelta, ecc.) richiede una negoziazione che contraddice questa visione della disuguaglianza» (Clarke, 2004, p. 12).

Si tratta di trasformazioni che possono essere proficuamente inscritte nel più ampio processo di individualizzazione e privatizzazione che è secondo molte interpretazioni caratteristico della modernità e che ha avuto una robusta accelerazione con l'attuale fase di modernità radicale (Giddens, 1990; Paci, 2005).

Non a caso questi cambiamenti sono stati interpretati nei termini di una sorta di effetto perverso dello sviluppo dei sistemi di *welfare*. Come ha osservato Castel: «La costruzione delle protezioni ha anche provocato una trasformazione essenziale, e ugualmente irreversibile, dello statuto dell'individuo. Il paradosso […] è che la presa crescente dello stato sociale, procurando all'individuo protezioni collettive consistenti, ha agito come *un potente fattore di individualizzazione*. L'"assicurazione di assistenza", predisposta dallo Stato, libera l'individuo dalla dipendenza nei confronti di tutte le comunità intermedie che gli procuravano quelle che ho proposto di chiamare "protezioni ravvicinate". […] Quando queste protezioni si incrinano, l'individuo diventa al tempo stesso fragile ed esigente» (Castel, 2003, pp. 68-69).

Possiamo anche osservare come gli stessi processi di centralizzazione che hanno caratterizzato la nascita dei sistemi di *welfare* sono oggi contestati sulla base di una riscoperta del «locale» che in alcuni casi non è esente da rischi e problemi di legittimità. Se infatti «l'autoritarismo intrinseco alla curvatura collettivista del *welfare state* è esploso in mille pezzi» tale esplosione rischia anche di travolgere l'orientamento universalista sotteso al *welfare state* «andando a depositarsi in mille comunità segmentarie che danno vita ad un mondo a parte» (de Leonardis, 1998, p. 80).

A partire da queste considerazioni è possibile avanzare una serie di riflessioni critiche a proposito dell'applicazione di modelli di mercato al *welfare* e in particolare al settore socio-sanitario. Nelle pagine che seguono svilupperemo, con riferimento al caso lombardo, qualche riflessione sulle implicazioni più problematiche della privatizzazione dei servizi.

2. Le implicazioni della privatizzazione nei servizi

Nei suoi lavori sul «consumerismo» nei servizi, Clarke individua una doppia articolazione del concetto di privato che sembra utile riproporre qui per riflettere sulla problematicità del rapporto tra mercato e servizi: si tratta del privato come mercato e del privato come domestico. Da una parte, il riferimento è al mercato come arena e sistema regolatore delle interazioni tra soggetti oltre che come paradigma interpretativo attraverso cui i soggetti stessi sono definiti (*homo oeconomicus*). Dall'altra, il concetto di privato è riconducibile a quello di sfera privata «nel senso di individuale, familiare, domestico» (Clarke, 2004, p. 28; Bifulco e de Leonardis, 2005).
«Il doppio significato del privato porta a ciò che possiamo definire la "doppia privatizzazione" nel processo di rifacimento neoliberista della sfera pubblica. La prima riguarda un trasferimento tra settori, la seconda un trasferimento tra sfere. La privatizzazione ha coinvolto il trasferimento di attività, risorse e fornitura di beni e servizi dal settore pubblico a quello privato (variamente definito come *commercial*, *corporate*, *for-profit*). Il settore volontario, indipendente, *non-profit*, "terzo", ecc. occupa uno spazio ambivalente in questa privatizzazione – non essendo pubblico, né *for-profit*; attendendosi d'altra parte che si comporti secondo modalità "*business-like*"» (Clarke, 2004, p. 32).
Il sistema di *welfare* lombardo, nel quale concetti quali la libertà di scelta e il riferimento a soggetti come la famiglia assumono grande importanza – come è evidente nella formulazione del Piano socio-sanitario regionale (Gori, 2005) – si presta facilmente ad una lettura su questo doppio registro.

2.1 Privatizzazione e mercato

La teoria liberale prevede alcune condizioni di base che rendono possibile il funzionamento del mercato. Tra queste condizioni la completezza dell'informazione e l'assenza di impedimenti nell'accesso al mercato, sia per chi vende che per chi acquista, hanno un ruolo centrale (Hirschman, 1970; Hirschman, 1980; Le Grand e Robinson, 1984). Nel caso della Lombardia diversi problemi si possono osservare su entrambi questi piani.
A proposito di informazione e di utenza è rilevante notare che il modello di mercato viene applicato in presenza di asimmetrie informative che, sia nel sanitario che nel sociale, mostrano la debolezza della do-

manda (per conoscenze tecniche, fragilità della condizione psicologica, ecc.) rispetto al lato dell'offerta (Ranci Ortigosa, 2002; 2004).
Nonostante nel Piano socio-sanitario regionale si metta in luce la necessità di strutturare attentamente il sistema informativo e di formare l'utente a ricevere e comprendere informazioni di carattere tecnico, si rilevano a questo proposito diversi problemi. Innanzitutto il sistema informativo da parte dell'offerta, coordinato e gestito a livello regionale, è strutturato come elenco di erogatori e servizi, mentre limitato (per garanzia di concorrenza) risulta essere l'accesso ad informazioni relative a valutazioni di qualità (Monteleone, 2005).
La relazione con i saperi esperti, da più parti segnalata come uno degli ostacoli maggiori alle pratiche di partecipazione alle politiche pubbliche (Bobbio, 2002; 2002a), è, inoltre, un nodo ancora da sciogliere nel sistema di *welfare* lombardo. L'asimmetria della relazione medico-paziente, per esempio, o l'assenza di omogenea competenza tecnico-scientifica nei soggetti coinvolti nella relazione di cura complicano il quadro in modo particolare nel caso di un modello che ha nella libertà di scelta il suo fulcro e che fa della contrattualizzazione un suo aspetto qualificante (Bifulco e Vitale, 2005).
Nel Piano socio-sanitario regionale lombardo vi sono alcune indicazioni – in massima parte riferite a generiche necessità di semplificazione e di comunicazione – per ovviare (in parte) al problema segnalato che non hanno, però, ad oggi trovato attuazione. L'accesso a valutazioni di qualità e il rapporto con i saperi esperti diventa tanto più rilevante nel caso di soggetti e attività appartenenti all'ambito del *welfare*. La relazione di cura è, infatti, una relazione multidimensionale, che comprende aspetti tecnico-scientifici ma che è anche profondamente legata a dimensioni fiduciarie. La valutazione complessiva della bontà di un servizio è, per questo, complessa. È frequente che nel passaggio da un fornitore a un altro si notino miglioramenti di alcuni aspetti del servizio mentre altri aspetti peggiorano (Le Grand, 2003).
È importante ricordare in proposito che la configurazione del sistema di *welfare* nei termini della contrattualizzazione risulta, in linea di principio, responsabilizzante per le parti contraenti. Il contratto dovrebbe costituire uno strumento di tutela e garanzia. L'aspetto problematico, nel trasferimento dello strumento del contratto dall'ambito economico al campo delle relazioni di cura, è relativo alla capacità contrattuale che, soprattutto, ma non solo, nel caso di utenti fragili o con disabilità di vario tipo, non è scontato presupporre.
La capacità contrattuale è inoltre limitata dal fatto che le prestazioni di

welfare, come ricordato in precedenza, sono servizi che implicano relazioni fiduciarie estremamente delicate e intime e questo può limitare la capacità di *exit* degli attori.
«I diritti di libertà, con cui interagire negli scambi sociali per risolvere i propri problemi e bisogni (e per perseguire i propri interessi) non incidono sulla contrattualità, sulle condizioni per accedere a questi scambi. Su questo poggiava la risposta della redistribuzione di risorse e poteri costitutiva della vicenda del *welfare state*» (de Leonardis, 1998, p. 79).
Gli strumenti previsti dal Piano socio-sanitario regionale per poter effettuare una programmazione dei servizi «vicina all'utenza» sembrano ampiamente insufficienti e scarsamente efficaci. Gli strumenti previsti sono fondamentalmente riconducibili a tecniche di rilevazione della *customer satisfaction* o consistono in un monitoraggio standardizzato dei servizi, con un'attenzione ampiamente rivolta ad indicatori di efficienza di tipo economico e all'individuazione di «indicatori di eccellenza». Non sembrano trovare spazio modalità «non reattive», capaci di intercettare valutazioni e riflessioni «spontanee». Mancano, insomma, strumenti adeguati per dare voce ai diversi portatori di interessi (Monteleone, 2005).
In ambito socio-sanitario la precaria continuità delle prestazioni (legata alla disponibilità di fondi ma anche alla necessità di riconferma della scelta da parte del paziente) richiederebbe, per dare continuità ad un percorso di salute, una figura qualificata che raccolga tutte le informazioni relative al paziente, il cosiddetto *case manager*. Il sistema lombardo non prevede nessuna figura di questo tipo. È al medico di medicina generale che spetta la lettura e la codifica di ciò che al cittadino serve. Nel Piano socio-sanitario regionale sono date indicazioni perché ai medici siano attribuite facoltà di accesso anche alle informazioni relative alle prestazioni erogate ai loro pazienti presso i diversi tipi di strutture di cura, così da potere rendere effettivo il compito di raccordo e orientamento loro assegnato (Monteleone, 2005). In molti casi questo processo non sembra avere dato luogo a procedure sufficientemente chiare e lineari, generando confusione di ruoli e disorientamento tanto nei medici quanto negli utenti.
L'applicazione di un modello di mercato al sistema di *welfare* comprende aspetti relativi ad una corretta gestione della concorrenza che garantisca una pluralità di offerta e che limiti, quindi, i rischi di monopoli. Se il monopolio pubblico nell'offerta è stato limitato attraverso lo strumento dell'accreditamento di privati e di organizzazioni del terzo settore per la fornitura di servizi di cura, questo meccanismo ri-

schia, però, di produrre effetti perversi che «spostano» il problema su soggetti non più riconducibili ai soggetti pubblici.
«Il principio della scelta innesca un processo di progressiva concentrazione delle migliori risorse (economiche, professionali, ecc.) in alcuni centri, riducendo gli altri all'erogazione residuale» (Crouch, 2003a, p. 34).
Le piccole organizzazioni non possono infatti permettersi una grande fluttuazione della domanda e tendono, conseguentemente, a concentrarsi sull'offerta delle prestazioni più comuni e redditizie. Rischiano così di crearsi deficit per quanto riguarda le prestazioni e le cure meno diffuse o molto specifiche.
«La commercializzazione minaccia la disponibilità universalistica dei beni forniti ai cittadini. Le organizzazioni commerciali si rivolgono esclusivamente ai settori che risultano *good for business*. Il risultato è quello di un servizio agli individui che diviene residuale anziché universalistico» (Crouch, 2003a, p. 216).
In Lombardia il fatto che uno dei principali strumenti che il Piano socio-sanitario regionale indica come leva per aumentare il pluralismo dell'offerta – cioè, in particolare quello dei *voucher* (Pasquinelli e Gambino, 2005) – sia ancora in fase di sperimentazione e non muova grandi numeri è una spiegazione spesso addotta dai sostenitori del modello lombardo. Tuttavia, soprattutto per le prestazioni sanitarie ad alta densità scientifica e tecnologica è difficile prevedere la coesistenza di un elevato numero di fornitori (Carrera, Mirabile e Teselli, 2003).
Questi problemi sono d'altra parte noti allo stesso programmatore che nel Piano socio-sanitario regionale (*Piano socio-sanitario regionale 2002-2004*, p. 27) evidenzia la necessità di promuovere la pluralizzazione e la diversificazione dell'offerta. Anche le interviste ad operatori del terzo settore e al personale amministrativo comunale hanno confermato questa problematica.

2.2 Privatizzazione e sfera domestica

Come reazione alle critiche che i movimenti hanno rivolto ai processi di passivizzazione e al carattere paternalista del *welfare* si è sviluppato un dibattito che ha il suo fulcro nel concetto di *empowerment* (Friedman, 1992; Arcidiacono, Gelli e Putton, 1996). È stato sottolineato che, insieme agli aspetti positivi legati alla partecipazione e alla concezione della libertà e dell'autonomia del soggetto, la nozione di *empowerment* comporta alcuni rischi.

«Bisogna anche dire che l'*empowerment* viene spesso tradotto e praticato come responsabilizzazione: le persone vengono richiamate ad assumersi le proprie responsabilità e a imparare a cavarsela da sole (e valutate e selezionate in base a questo)» (de Leonardis, 1998, p. 81).
Il discorso sul «rischio» permette di esemplificare in maniera chiara questa logica di responsabilizzazione, come scivolamento da una questione pubblica a una questione di carattere privatistico. Come osserva Castel (2003) se le vecchie protezioni del *welfare* non sono adatte ad assicurare contro i nuovi rischi sociali è l'individuo stesso a doversene fare carico.
«In effetti l'insistenza posta sulla proliferazione dei rischi va di pari passo con la celebrazione dell'individuo svincolato dalle appartenenze collettive, "disincastrato" (*disembedded*), secondo l'espressione usata da Giddens. […] Il governo dei rischi non è più quindi un'impresa collettiva, ma una strategia individuale, mentre l'avvenire stesso delle assicurazioni private è assicurato dalla moltiplicazione dei rischi» (Castel, 2003, pp. 66-67).
Alcuni autori (Petersen e Lupton, 1996; Greco, 1993; Castel, 2003; Shaw e Aldridge, 2003; Procacci, 1993) ritengono che la responsabilizzazione dei soggetti possa operare una trasformazione nel rapporto tra cittadini e servizi. Il passaggio è dal *welfare* come diritto all'enfasi sul controllo dei comportamenti a rischio. Se, da un lato, l'individuo è liberato dal paternalismo statale, l'accesso ai servizi è però fortemente vincolato all'assunzione di comportamenti «responsabili» e in linea con le prescrizioni di esperti.
«Le strategie di promozione di salute provvedono ad informare gli attori sociali a proposito dei comportamenti salutari. Diventa quindi una scelta individuale prevenire o meno il disagio. Di conseguenza, quando gli individui non si conformano alla regolazione del proprio comportamento, ciò è visto come "un fallimento individuale nel prendersi cura di se stessi"» (Greco, 1993, p. 361).
La scelta di cui si parla finisce col coincidere con quella che riguarda l'essere o meno un buon cittadino, un cittadino responsabile. Il sistema di *welfare* così configurato «può essere visto come un'impresa morale che fornisce indicazioni su come dobbiamo vivere la nostra vita» (Petersen e Lupton, 1996, p. 39).
Lo Stato, in questo sistema, indirizza il comportamento degli individui e singolarizza la domanda di benessere. In questo modo la responsabilità pubblica-statuale di riequilibrio delle disuguaglianze prodotte dal mercato è messa in ombra, enfatizzando invece la responsabilità indi-

viduale di risolvere le proprie difficoltà e quelle dello Stato (Borghi, van Berkel, 2005). Il registro sembra passare dal diritto alla morale, da diritti collettivi a doveri individuali. «Il sistema sanitario va sempre più assumendo il ruolo di controllore istituzionalizzato degli stili di vita delle persone» (Beck e Beck-Gersheim, 2001, p. 147).

Nel Piano socio-sanitario regionale lombardo la centratura sull'individuo è in parte bilanciata da una forte enfasi sul ruolo dei corpi intermedi. In particolare i riferimenti vanno spesso alla famiglia e alle organizzazioni del terzo settore. Nell'ottica di considerare il cittadino parte di una rete, la famiglia diventa il luogo privilegiato di relazioni e benessere e, in quanto tale, diviene soggetto di politiche e risorsa attiva di solidarietà. Gli interventi a favore della famiglia devono essere «fattori di mobilitazione di risorse potenzialmente presenti in essa, che assicurino la sua autonoma capacità di risposta al bisogno» (*Piano socio-sanitario regionale 2002-2004*, p. 20).

In generale non sembra che la famiglia possa ridurre la portata individualistica del sistema lombardo. Si ripropongono infatti i problemi sollevati in relazione all'effettiva capacità dell'utenza, e della sua fragilità di fronte a scelte spesso complesse e delicate.

L'individuazione della famiglia «come risorsa primaria, come bene comune e come soggetto sociale titolare di diritti» (*ibidem*), rischia d'altra parte di riproporre l'altro tipo di problema: quello cioè di una responsabilizzazione priva delle necessarie forme di supporto. Il Piano registra la necessità di sviluppare queste funzioni di supporto in un'ottica di rete. Le misure indicate risultano però spesso trascurate e caratterizzate da un'eccessiva fiducia/delega alle capacità di «auto-organizzazione», alla «solidarietà attiva», ecc. (de Leonardis, 2002). È interessante, a questo proposito, la riflessione di Gori (Gori, 2005) che rileva la forte importanza, nel Piano socio-sanitario della Lombardia, delle elaborazioni sviluppate dall'area cattolica raccolta intorno al movimento Comunione e Liberazione (Cl). Il movimento, dal quale provengono molti esponenti della politica e dell'amministrazione lombarda, propone una radicale critica all'invadenza e all'inefficienza del servizio pubblico nelle politiche sociali, cosa che lo rende di ostacolo alla valorizzazione delle potenzialità della società civile, vale a dire a quello che dovrebbe essere il suo principale scopo. In questo senso le riflessioni di ambito cattolico sono in parte complementari alle proposte di sviluppo di un mercato sociale.

Coerentemente con la centratura sulla famiglia, si attribuisce un ruolo privilegiato alle organizzazioni del terzo settore, in particolare a quelle

di famiglie di utenti. La realtà della Lombardia non presenta però, in tutti i territori, un tessuto fitto di questo tipo di organizzazioni.
Inoltre, come si vedrà meglio più avanti, le modalità con cui il terzo settore è investito di nuovi importanti ruoli solleva rilevanti questioni legate alle procedure decisionali, alla legittimità delle scelte e, dopotutto, al funzionamento del meccanismo democratico.

3. Le implicazioni per la cittadinanza e per la democrazia

Il legame tra la democrazia e i sistemi di *welfare* è un tema che è stato affrontato sia come sfondo interpretativo all'origine dei diversi modelli di uscita dalla crisi del *welfare* sia per discutere i possibili esiti dei diversi modi di affrontare la crisi. In questo paragrafo, tenendo sullo sfondo le osservazioni fatte con riferimento al caso lombardo, avanzeremo qualche considerazione sul rapporto tra *welfare* e democrazia.

3.1 Cittadinanza in discussione

L'insieme dei cambiamenti fin qui discussi – che con Crouch (2003) sintetizziamo nella formula della «commercializzazione dei servizi» – opera una ridefinizione del rapporto tra istituzioni e cittadini che mette in discussione il concetto di cittadinanza legata ai sistemi di *welfare* del secolo scorso.
Dalla classica definizione di Marshall in poi il sistema di *welfare* è stato considerato come parte di un sistema di cittadinanza a tutela, oltre che dei diritti civili e politici, anche dei diritti sociali legati alla salute e al benessere dei cittadini. Ad ambiti diversi – politico, economico, sociale – corrispondevano ruoli e sistemi di diritti differenti. L'idea alla base era che alle libertà individuali in ambito economico corrispondessero eguaglianza dei diritti politici e forme di tutela in ambito sociale in grado di garantire il riequilibrio delle disuguaglianze economiche tra i cittadini (Milewa, 2004).
La cittadinanza sociale, in quanto insieme di diritti sociali ed economici, comporta secondo Marshall l'esistenza di uno *status* esterno al mercato. Essa ha alimentato «un crescente interesse per l'eguaglianza come principio di giustizia sociale» (Marshall, 1950, p. 40).
In questo senso un connotato centrale del *welfare state* risiede nel fatto che i beni legati ai servizi sociali e sanitari hanno carattere di beni comuni.

«La posizione pubblica del destinatario, riconosciuto come titolare di diritti, è un corollario del carattere pubblico, di rilevanza collettiva, dei beni prodotti e curati. E viceversa: i beni prodotti e distribuiti dallo Stato (cure sanitarie, scolarizzazione, sicurezze da rischi della vita) sono tematizzati come beni sociali; non dei singoli, ma di collettività: beni comuni. Perciò oggetto di elaborazioni contrastanti e discussioni, e di deliberazioni pubbliche» (Bifulco e de Leonardis, 2005, p. 194).

Il carattere «pubblico» non è riducibile al fatto che tali beni e servizi sono forniti dallo Stato. Tuttavia storicamente lo Stato se ne è fatto fornitore a garanzia del loro carattere pubblico, cioè sociale, attinente alla qualità sociale della vita, materia di decisione e responsabilità condivise.

Il carattere pubblico di questo tipo di beni si è però anche tradotto – e questa è una critica classica, già ricordata – in una progressiva passivizzazione dei titolari dei diritti sociali oltre che in una standardizzazione delle prestazioni e dei servizi forniti. Il carattere di dato per scontato di beni e servizi sociali ha, infatti, ipostatizzato forme, categorie e relazioni di potere. Il *welfare state* ha quindi «disattivato con la discussione pubblica anche la corresponsabilità nella determinazione dei problemi e delle soluzioni di interesse collettivo. […] Da un lato, lo Stato diventa paternalista e, dall'altro, problemi e bisogni vengono riconsegnati al campo privato della domanda del singolo e della sua famiglia» (de Leonardis, 1998, p. 39).

La trasformazione che ha investito lo statuto di bene pubblico del *welfare state* è tra le ragioni profonde che rendono oggi «giustificabile» il carattere selettivo e la perdita dell'orientamento universalistico delle prestazioni sociali (Bifulco e de Leonardis, 2005). La disattivazione della discussione pubblica ha comportato l'individualizzazione dei destinatari e la singolarizzazione delle loro difficoltà. Come discusso nei paragrafi precedenti, il sistema di *welfare* rischia così di perdere il suo carattere di conquista sociale, volta ad equilibrare le disuguaglianze di classe e di *status*, per acquistare carattere di mero aiuto pubblico al bisogno individuale.

Il fuoco sul privato come sfera domestica riemerge in questo caso sotto una prospettiva più esplicitamente politica. Gli attuali schemi legati alla commercializzazione nei servizi sottraggono l'oggetto a quel processo di «messa in visibilità» che costituisce una caratteristica fondamentale affinché i beni comuni possano essere definiti come tali.

«Là dove privato è sinonimo di segreto, pubblico è tale in quanto *esposto alla visibilità pubblica*; là dove privato è sinonimo di particolare, e

particolaristico, pubblico è tale in quanto generale, e pretende *validità universalistica*; là dove è la proprietà privata a qualificare i beni, che sono dunque esclusivi ed escludenti, pubblico è tale in quanto i *beni* sono riconosciuti e trattati come *comuni*; là dove privato qualifica un'organizzazione che si dà le sue norme (si tratti della famiglia o dell'impresa), pubblico è viceversa un requisito proprio di *istituzioni* che assumono una posizione «terza» cui è riconosciuto il potere normativo di regolare le relazioni tra organizzazioni» (Bifulco e de Leonardis, 2005, p. 196).

È proprio sulla messa in visibilità che si definisce una delle principali differenze tra il modo e il significato con cui le critiche ai sistemi di *welfare state* venivano avanzate dai movimenti sociali e dalle organizzazioni di utenti negli anni '70 e l'attuale tematizzazione. Come osserva Clarke:

«Se i movimenti sociali dedicavano attenzione e sfidavano la relazione tra differenza e diseguaglianza il discorso del consumatore tratta la diseguaglianza come *fatto individuale*. Qui le differenze non sono collegate alle diseguaglianze (o da esse generate). Piuttosto le differenze esistono in quanto caratteristiche individuali o aspirazioni verso cui i servizi dovrebbero essere maggiormente recettivi. Le condizioni strutturali che hanno generato conflitti intorno alle disparità di opportunità, generando forme di *second class citizenship* si vanno a dissolvere nel campo indifferenziato di idiosincrasie individualizzate» (Clarke, 2004a).

Conseguentemente i diritti collettivi divengono via via sempre più individuali e come tali sono negoziati individualmente, per contratto (Bifulco e Vitale, 2005; Bobbio, 2000). La cittadinanza si traduce in attributo individuale.

Ridefinire i diritti sociali come diritti nati in ambito economico (consumatore in libero mercato) significa ridefinire la cittadinanza sociale attraverso un *frame* differente. Il cittadino non viene considerato in quanto parte di un sistema politico, ma in quanto individuo e consumatore.

«I *welfare users* diventano sempre meno cittadini che pagano le tasse e portatori di diritti collettivamente conquistati e garantiti dal processo politico e sempre più consumatori individualizzati, i cui diritti sono regolati attraverso il pagamento di tariffe e contributi assicurativi» (Baldock, 2003, pp. 69-70).

La discussione pubblica di tematiche considerate sociali consente il confronto tra diversi attori portatori di diversi punti di vista. Ciò per-

mette di giungere ad una definizione condivisa degli oggetti e delle questioni poste. È a partire da queste definizioni condivise che alcuni beni divengono «cognitivamente» beni comuni (Bifulco e de Leonardis, 2005). All'interno di questo processo corale di definizione si innestano inoltre molteplici processi di costruzione di identità che danno luogo a nuovi soggetti collettivi e ridefiniscono i confini e le agende di quelli esistenti, in un'ottica in grado di superare gli arroccamenti su visioni identitarie corporative e particolaristiche (Bobbio, 2002; Pellizzoni, 2005; Delli Carpini, Cook e Jacobs, 2004).

3.2 Declino del pubblico

Attraverso l'applicazione ai servizi di meccanismi di mercantilizzazione si avvia un processo di «depoliticizzazione» (Procacci, 1993) che, come si è visto, sembra andare in direzione opposta rispetto alla funzione di *decommodification* che Esping-Andersen (1990) attribuisce ai sistemi di *welfare*.

«Il *welfare state* e la cittadinanza sociale rappresentano un particolare tipo di compromesso (che riflette il particolare equilibrio dei rapporti di classe) in cui le condizioni per una vasta accumulazione del capitale erano assicurate attraverso mezzi politici. […] Il passaggio da cittadino a consumatore individualizza i rapporti con i servizi collettivi e depoliticizza la "scelta" assoggettando la sfera pubblica alle logiche del mercato e del *management* […]. L'effetto è di de-politicizzare le politiche» (Clarke, 2004a).

La crescente subordinazione del sociale all'economico e il suo sganciamento dalla politica e dai suoi processi decisionali pone importanti questioni legate alla legittimità delle scelte. Si tratta di problemi noti e ampiamente discussi nella letteratura (de Leonardis, 1998; Bifulco, de Leonardis, 2005; Skocpol, 2003). In particolare il dibattito sulla *governance* (Lafaye, 2001; Papadopoulos, 2000; Geddes e Le Galès, 2001) ha messo in evidenza l'opacità generata dalla moltiplicazione di quei soggetti – pubblici, privati ecc. – che vanno ad affollare il campo delle politiche, in quello che Clarke e Newman (1997) definiscono un processo di costruzione dello «Stato disperso».

«Si moltiplica il numero di attori e agenzie coinvolti nella fornitura di specifici servizi. Viene coinvolta una pluralità di soggetti considerati *proxy* dello Stato. Si creano nuove relazioni orizzontali e verticali tra organizzazioni tali per cui le relazioni orizzontali sono fondamentalmente in competizione (per attrarre clienti e risorse attraverso sistemi

di valutazione legati alle *performance*). Le relazioni verticali – tra centro e periferia – implicano una decentralizzazione selettiva: "la libertà di fare". Ciò si combina con la centralizzazione delle direttive che sono supportate da nuovi strumenti del controllo a distanza: i nuovi sistemi di regolazione, controllo e certificazione» (Clarke, 2004, p. 36).
Lo Stato diviene dunque «regolatore» di organismi e attori indipendenti. In questo quadro risulta incerto il ruolo delle amministrazioni pubbliche. Gli enti pubblici possono svolgere, infatti, con riferimenti di principio (obiettivi) e risultati molto diversi, numerosi ruoli. Possono essere organizzatori di spazi di negoziazione di interessi e garanti delle procedure negoziali; costruttori di pratiche di *partnership* pubblico-private; fornitori-costruttori di cornici condivise per mediare conflitti e contrasti (Bifulco e de Leonardis, 2002). Ma, anche quando le scelte generali (nazionali o regionali) sono caratterizzate da indirizzi che definiscono criteri chiari per l'applicazione delle misure, nella fase di applicazione a livello locale «queste scelte si declinano e si esercitano concretamente in una miriade di microscelte di una pluralità di attori, anche privati. Esse diventano spesso «opache»» (Bifulco e de Leonardis, 2005: 213).
L'insieme di questi problemi rischia di riflettersi in un profondo peggioramento della qualità della vita pubblica. I servizi perdono il carattere che era loro attribuito nel *welfare* classico: in particolare rispetto ai criteri di correttezza e responsabilità (Baldock, 2003). Come è stato osservato «in tutte le società industriali si assiste ad un'apparente eclisse del discorso sulla qualità pubblica dei servizi pubblici e la recente transizione verso una governance guidata dal mercato ha creato un'ulteriore sfida a questo carattere pubblico» (Haque, 2001, p 65). Ciò ha contribuito a rafforzare una tendenza verso la riduzione del ruolo redistributivo dello Stato e verso una delega di tali funzioni ad altri soggetti, con un peggioramento delle condizioni di trasparenza e di *accountability* che rischia di compromettere seriamente la fiducia nel ruolo delle istituzioni pubbliche.
La qualità pubblica dei servizi rischia dunque di dissolversi con effetti a catena che finiscono per ripercuotersi sulla fiducia che le persone nutrono verso i servizi stessi. In particolare sono stati evidenziati i processi di isomorfismo (Powell e Dimaggio, 1991) che investono le istituzioni pubbliche che acquisiscono le logiche di giustificazione e di azione dell'economico e del mercato. «La qualità della fiducia pubblica in essi cambia quando il settore pubblico inizia ad imitare il privato così che il suo ruolo di garante della fiducia viene messo in pericolo» (Power, 1997).

3.3 Associazioni e organizzazioni di utenti

L'approccio di mercato ai servizi prevede quindi che sia tutelata innanzitutto la libertà di scelta degli individui. I soggetti possono acquistare prestazioni sociali e sanitarie alla stregua di beni privati sul mercato. Lo «statuto di attore delle politiche sociali si misura su condizioni di libertà "negativa" ed è riconosciuto nel consumo. Ha potere di *exit*: il bisogno è riconosciuto e trattato in quanto il singolo lo traduca in domanda, in preferenze espresse» (Bifulco e de Leonardis 2005, p. 212).
L'effettivo potere di *exit* nel campo delle politiche sociali è messo fortemente in discussione. Sono stati osservati problemi relativi in primo luogo alla possibilità che chi è meno «appetibile» economicamente non riesca ad esercitare alcuna opzione di *exit*, essendo verosimilmente scarsa l'offerta nello specifico settore. In un sistema di mercato le scelte dei «non solventi» possono infatti essere relegate a un mercato «residuale», generalmente lasciato a un settore pubblico sprovvisto di adeguati finanziamenti (Ranci Ortigosa, 2004). Come già notato la condizione di crisi entro cui spesso vengono esercitate le scelte ne fa inoltre delle «scelte obbligate» dalle circostanze. In secondo luogo in alcuni casi non c'è nemmeno l'apparenza di una scelta, per quegli utilizzatori che non esercitano il controllo sull'accesso al servizio (Ranci Ortigosa, 2002).
I sistemi di governance delle politiche sociali prevedono, come si è detto, tavoli di confronto con i rappresentanti delle diverse parti implicate nel sistema di *welfare*. Questo tipo di coinvolgimento è spesso interpretato come una forma di supporto all'altra dimensione del modello hirschmaniano: quello della *voice*. Oltre però a generare rappresentanze la cui legittimità pubblica può essere, come si è precedentemente mostrato, problematica e caratterizzata da processi «opachi», vale la pena, per concludere, menzionare alcuni ulteriori problemi che riguardano l'effettivo funzionamento di tali sistemi di rappresentanza.
Analizzando il funzionamento di meccanismi di rappresentanza fortemente incentrati sulle organizzazioni di utenti dei servizi, Barnes (1999) evidenzia una serie di criticità che emergono anche dalle osservazioni sul sistema dei servizi sociali e sanitari della Lombardia.
Innanzitutto la moltiplicazione dei centri decisionali legati alla *governance* e il ricorso a meccanismi partecipativi in un contesto non particolarmente denso di organizzazioni di utenti può generare un rischio di «*consultation overload*». In queste circostanze intraprendere azioni collettive ed elaborare strategie può infatti diventare estremamente

complesso e oneroso. Il risultato potrebbe essere quello di una disaffezione rispetto alle pratiche partecipative (Bobbio, 2002 e 2002a).
La densità dei compiti partecipativi cui le organizzazioni sono chiamate determina, inoltre, la possibilità che movimenti e associazioni si muovano in maniera reattiva rispetto alle iniziative poste dalle «agende ufficiali» (Barnes, 1999, p. 85). Gli spazi per azioni e iniziative autonome da parte delle organizzazioni di base divengono così ristretti e residuali.
La possibilità che le iniziative autonome prese dalle organizzazioni di utenti assumano posizioni critiche rispetto alle politiche intraprese dalle istituzioni è resa problematica nella misura in cui è dai finanziamenti statali che tali organizzazioni dipendono.
Infine, se la filosofia «consumerista» fornisce una certa legittimazione rispetto al coinvolgimento degli utilizzatori, incoraggia però anche un modello di partecipazione di tipo neo-corporativo, fondato su interessi in competizione e il perseguimento di diritti individuali piuttosto che incoraggiare l'azione collettiva (Barnes, 1999, p. 86).

Riferimenti bibliografici

Arcidiacono C., Gelli B., Putton A. (a cura di), 1996, *Empowerment sociale. Il futuro della solidarietà: modelli di psicologia di comunità*, Angeli, Milano.

Baldock J., 2003, *On being a Welfare Consumer in a Consumer Society*, «Social Policy & Society», n. 2, 1, pp. 65-71.

Barnes M., 1999, *User as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare*, «Social Policy & Administration», n. 33 (1), pp. 73-90.

Battistelli F., 2002, *La cultura delle amministrazioni. Tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.

Bauman Z., 1998, *Work, Consumerism and the New Poor*, Open University Press, Londra, (trad. it. *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, Città Aperta, 2004).

Beck U., Beck-Gersheim E., 2001, *Individualization*, Sage, Londra.

Bifulco L., 2003a, *La riforma italiana dell'assistenza: il disegno e le linee locali di implementazione*, in Bifulco (a cura di), 2003, *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma.

Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Bifulco L., de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Bifulco (a cura di), 2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, pp. 193-222.

Bifulco L., Vitale T., 2005, *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in Bifulco (a cura di), 2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma,

Bobbio L., 2000, *Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 111-141.

Bobbio L., 2002, *Le arene deliberative*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 3, pp. 5-29.

Bobbio L., 2002a, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.

Borghi V., 2001, *Terzo settore e legame sociale: logiche d'azione nel non-profit e forme di integrazione tra economia e società*, in M. La Rosa (a cura di), *Le organizzazioni nel nuovo welfare: l'approccio sociologico*, Maggioli, Forlì.

Borghi V., van Berkel R., 2005, *Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2 (1), 2005, pp. 79-116.

Butcher H., Andrew G., Henderson P. e Smith J. (a cura di), 1993, *Community and Public Policy*, Pluto Press, Londra.

Capano G., 2002, *Le riforme degli anni '90: l'adattamento reattivo del paradigma egemonico*, in Battistelli F., 2002, *La cultura delle amministrazioni. Tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.

Delli Carpini M.X., Cook F.L. e Jacobs L.R., 2004, *Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: a Review of the Empirical Literature*, «Annual Review of Political Science», n. 7, pp. 315-344.

Carrera F., Mirabile M.L., Teselli A. (a cura di), 2003, *La cittadinanza sociale, tra vie locali e universalità*, Ediesse, Roma.

Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Éditions du Seuil - la République del Idées (trad. it. 2004, *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino).

Clarke J., 1997, *Capturing the customer: consumerism and social welfare*, «Self, Agency and Society», n. 1 (1), pp. 55-73.

Clarke J., 2004, *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neoliberalism*, «Journal of Social Policy», n. 33, 1, pp. 27-48.

Clarke J., 2004a, *Consumerism and the remaking of state-citizens relationships*, Paper presentato alla conferenza ESPAnet, 9-11 Settembre, Oxford.

Clarke J., Newman J., 1997, *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Sage, Londra.

Clarke J. e Vidler E., 2005, *Creating Citizen-Consumers: new labour and the remaking of public Services*, «Public Policy and Administration», vol. 20 (2), pp. 19-37.

Crouch C., 2003, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.

Crouch C., 2003a, *Commercialisation or Citizenship: Education Policy and the Future of Public Services*, Fabian Ideas 606 Fabian Society, Londra.

de Leonardis O., 1990, *Il terzo escluso*, Feltrinelli, Milano.

de Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.

de Leonardis O., 2002, *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, «Animazione Sociale», n. 12 (168), pp. 11-21.

Doherty J. e al., 2004, *The Changing Role of the State*, Feantsa, Bruxelles.

Enthoven A.C., 1985, *Reflections on the Management of the National health service*, Nuffield Provincial Hospitals Trust, Londra.

Enthoven A.C., 1988, *Theory and Practice of Managed Competition in Health Care Finance*, North-Holland, Amsterdam.

Esping-Andersen G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford Univerity Press, Oxford.

France G. (a cura di), 1999, *Politiche sanitarie in un sistema di governo decentrato. Il caso della concorrenza nel Ssn*, Giuffrè, Milano.

France G., 1996, *Governance of two National Health Services: Italy and the United Kingdom Compared*, in Pola G., France G. e Levaggi R. (a cura di), *Developments in Local Government Finance*, Edward Edgar, Cheltenham, pp. 179-208.

Friedman J., 1992, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell Publishers, Cambridge.

Geddes M., Le Galès P., 2001, *Local partnerships, welfare regimes and local governance*, in M. Geddes, J. Benington (a cura di), 2001, *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, Routledge, Londra.

Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford, (trad. it. 1994, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna).

Gori C. (a cura di), 2004, *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.

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

Greco M., 1993, *«Psychosomatic Subjects and the "Duty" To Be Well»: personal agency within medical rationality*, «Economy and Society», n. 22, 3, pp. 357-372.

Haque M.S., 2001, *The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance*, «Public Administration Review», n. 6, 1, pp. 65-91.

Hirshman A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (trad. it. *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano).

Hirshman A.O., 1980, *Shifting Involvements. Private Interests and Public Action*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. 1983, *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna).

Inglehart R., 1977, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. 1983, *La rivoluzione silenziosa*, Rizzoli, Milano).

Lafaye C., 2001, *Gouvernance et démocratie: quelles reconfigurations?*, in C. Andrew, G. Pasquet (a cura di), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa.

Le Galès P., 2002, *Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione*, «Foedus», n. 4.

Le Grand J., 2003, *Motivation, Agency and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press, Oxford.

Le Grand J., Robinson R., 1984, *Privatization and the welfare state*, Allen and Unwin, Londra.

Maino F., 2001, *La politica sanitaria*, Il Mulino, Bologna.

Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it. 2002, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma).

Milewa T., 2004, *Local Participatory Democracy in Britain's Health Service: Innovation or Fragmentation of a Universal Citizenship?*, «Social Policy & Administration», n. 38, 3, pp. 240-252.

Monteleone R., 2005, *La contrattualizzazione nelle politiche socio-sanitarie: i vouchers e i budget di cura*, in Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Neri S., 2004, *Concorrenza, Cooperazione e Programmazione. I quasi-mercati dei servizi sanitari in Italia e Gran Bretagna*, Tesi di dottorato in Sociologia economica, Università di Brescia.

O'Connor J., 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York (trad. it. 1977, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino).

Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.

Pasquinelli S., Gambino A., 2005, *Il voucher sociale*, in Gori (a cura di), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma.

Papadopoulos Y., 2000, *Governance, coordination and legitimacy in public policies*, «International Journal of Urban and regional research», vol. 24 (1).

Pellizzoni L., 2005, *Cosa significa partecipare*, «Rassegna Italiana di Sociologia», XLVI, 3, pp. 479-511.

Pesenti L., 2005, *Il welfare in transizione. Le regioni e la sfida della sussidiarietà*, Edizioni Lavoro, Roma.

Petersen A. e Lupton D., 1996, *The New Public Health: Health and Self in the Age of Risk*, Sage, Londra.

Powell W.W., Dimaggio P.J. (a cura di), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago (trad. it. 2000, *Il neo-istituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino).

Power M., 1997, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.

Procacci G., 1993, *Gouverner la misère*, Editions du Seuil, Parigi, (trad. it.: 1998, *Governare la povertà. La società liberale e la nascita della questione sociale*, Il Mulino, Bologna).

Ranci C., 2004, *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Feltrinelli, Bologna.

Ranci Ortigosa E., 2002, *Il Piano sociosanitario lombardo*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 21, pp. 1-4.

Ranci Ortigosa E., 2004, *A tre anni dall'approvazione della l. 328/00*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 2, pp. 1-3.

Regione Lombardia, *Piano socio-sanitario regionale 2002-2004*.

Saltman R., Von Otter C., 1991, *Saggi sulla teoria della competizione pubblica nel settore della sanità*, Formez, Roma.

Shaw I. e Aldridge A., 2003, *Consumerism, Health and Social Order*, «Social Policy & Society», n. 2, 1, pp. 35-43.

Skocpol T., 2003, *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman.

Thomas D., 1983, *The making of Community Work*, George Allen & Unwin, Londra.

Tosi A., 1984, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.

Tosi S., 2004, *Azioni locali nella crisi del welfare state*, Libreria Clup, Milano.

Willmott P., 1989, *Community Initiatives. Patterns and Prospects*, Policy Studies Institute, Londra.

Fondamenti costituzionali per una teoria delle comparazioni tra sistemi

Vincent Ostrom

Nel cercare di creare i fondamenti teorici per la comparazione tra sistemi, si incontrano serie difficoltà per arrivare a stabilire criteri di commensurabilità. Si tratta di problemi che dobbiamo affrontare, ma ai quali gli esseri umani, essendo fallaci, non possono trovare una soluzione conclusiva. Non disponiamo di uno standard assoluto e definitivo in base al quale giudicare il merito dei concetti che utilizziamo come base per l'organizzazione degli stili di vita e per pensare tali questioni. Per poter fare delle buone valutazioni comparative il meglio che si può fare è riconoscere la necessità delle concettualizzazioni che dobbiamo operare. Dobbiamo quindi forzare le frontiere dell'analisi per poter approfondire la nostra conoscenza e ampliare gli orizzonti delle nostre formulazioni concettuali. Dato il modello pervasivo delle incommensurabilità, si può ipotizzare che queste incommensurabilità siano indice di un ordine emerso, e che non può propriamente essere definito come Stato. Invece, la reiterazione dei principi del governo costituzionale applicati a tutte le forme durevoli di associazione umana può produrre società che si auto-governano piuttosto che società governate dallo Stato. La centralità dello Stato non è un riferimento analitico idoneo per quanto riguarda le società auto-governate. Alla luce di questa ipotesi, occorre estendere l'analisi ai fondamenti concettuali e sociali dell'emergere di società che si auto-governano.

1. Due tipi distinti di ordine politico

La teoria politica del diciassettesimo e diciottesimo secolo ha postulato due tipi fondamentali di ordine. Una è la teoria unitaria della sovranità, l'altra è la teoria della democrazia costituzionale applicabile alle repubbliche federali o composte. *Il Leviatano* di Hobbes, pubblicato per la prima volta nel 1650, ci offre la migliore argomentazione di una teoria della sovranità. Montesquieu, invece, nel Libro XI sulla costituzione della libertà, chiarisce alcuni rudimenti del governo costituzionale. Queste concettualizzazioni furono elaborate ulterior-

mente nei saggi di Alexander Hamilton e James Madison nel *The Federalist*. Si può considerare che insieme Montesquieu e i federalisti americani abbiano concettualizzato la base di un sistema di governo costituzionale nelle repubbliche composte, dove le disposizioni costituzionali si applicano quali norme da far rinforzare e far valere (*enforceable rules*) nei confronti di coloro che esercitano le prerogative di governo (Ostrom, 1997; di prossima pubblicazione).
Per gli studiosi contemporanei che analizzano le politiche sociali è essenziale non accettare un modello unico di *governance* inteso come l'«unica via». Si deve scavare a fondo nei fondamenti costituzionali di una società che si auto-governa per comprendere la diversità delle modalità istituzionali necessarie per affrontare la varietà dei problemi di fronte ai quali si trovano le società moderne.

1.1 Lo Stato sovrano

Thomas Hobbes nel *Leviatano* presenta un'elaborazione completa della teoria dello Stato sovrano. La pace come alternativa alla guerra dipende dal mantenimento di rapporti regolati da norme che costituiscono i fondamenti della reciprocità in rapporti vicendevolmente produttivi nelle società umane. Per essere efficaci, le norme devono essere fatte rispettare: «patti senza la spada, non sono che parole e non hanno la forza di vincolare un uomo in alcun modo» (Hobbes, 1960, p. 109). Perché gli esseri umani godano di condizioni di pace c'è bisogno di un *corpus* comune e unificato di leggi, al quale le persone possano far riferimento per dare ordine ai propri rapporti. A sua volta un'unità del diritto si presume dipenda da un'unità del potere al governo di un *commonwealth*. Un'autorità sovrana è quella che esercita nella società l'autorità ultima per governare.
Quest'idea della sovranità è in linea con la definizione di Stato inteso come monopolio dell'uso legittimo della forza in una società. Nella formulazione di Hobbes, il sovrano esercita l'autorità ultima di governo, compresa la supremazia sulle questioni legislative, esecutive e giudiziarie e su tutti i mezzi che sono necessari alla pace e alla sicurezza di una nazione. Una gerarchia dei rapporti di forza culmina in un centro unico di autorità suprema: il sovrano. Hobbes sottolinea che questa caratteristica del potere monopolistico, applicata all'autorità di governo, è tale per cui l'autorità è, per quanto riguarda i sudditi, inalterabile, illimitata e indivisibile.
Dagli attributi di un sovrano unitario discendono implicazioni che

pongono un grave dilemma alle società umane. Come fonte del diritto, il sovrano è al di sopra della legge e non può rispondere al principio di legalità nel governo di una società. Il sovrano è al di là della portata della legge. In un'accezione in un certo senso fondamentale, il sovrano può quindi esser potenzialmente considerato fuorilegge rispetto al resto della società. Questa circostanza offre ai sovrani, o a chi agisce per loro conto, straordinarie opportunità che consentono loro di utilizzare strumenti di coercizione e di concepire norme di diritto tali da dominare l'assegnazione dei valori (*values*) in una società. Gli strumenti di governo danno dunque ai pochi l'opportunità di sfruttare i molti.

Il monito conclusivo di Hobbes sulle «punizioni naturali» che dovrà sopportare il sovrano che non rispetta i precetti fondamentali della morale necessari alla pace nelle società umane è un'attestazione di questa difficoltà della teoria della sovranità: «E pertanto avviene che l'intemperanza è punita con le malattie, l'imprudenza con le sventure; l'ingiustizia con la violenza dei nemici; la codardia con l'oppressione; il governo negligente dei principi con la ribellione e la ribellione con la carneficina» (Hobbes, 1960, p. 241).

Una condizione necessaria affinché il sovrano di Hobbes ottenga la pace e la concordia nel governo di una nazione (*commonwealth*) è una misura sufficiente di illuminismo e benevolenza per aderire ai precetti morali di pace, che si fondano nella regola d'oro: non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te stesso. Se il sovrano non risponde di ciò che fa agli altri esseri umani, ne risponde a colui che «gli uomini chiamano Dio» (Hobbes, 1960, p. 68).

1.2 Governo costituzionale

Hobbes riconosce che ci possono essere tre diverse forme di governo. La monarchia è la forma nella quale il sovrano è una singola persona; l'aristocrazia quella in cui un gruppo di pochi esercita le prerogative sovrane di governo, e la democrazia quella in cui un'assemblea composta da tutti i cittadini governa la società. Quest'ultima alternativa costituisce le basi per la concettualizzazione di un sistema di governo costituzionale.

Se i cittadini governano mediante assemblea, sono necessari due ordini di regole. Uno vale per la condotta di governo – per l'assemblea stessa – l'altro vale per le altre esigenze della vita che si verificano al di fuori dell'assemblea. Il primo ordine di regole è la legge costituziona-

le, il secondo la legge ordinaria. Il regolamento dell'assemblea (*rule of assembly*) è condizione necessaria perché esistano leggi fatte dall'assemblea (*rule by assembly*). I cittadini operano nel processo di governo, ma i cittadini sono anche soggetti alle norme che in qualità di cittadini adottano in assemblea per disciplinare il loro modo di vivere al di fuori dell'assemblea. Al tempo stesso governanti e governati, i cittadini agiscono nel rispetto delle regole che si danno. Questo principio potrebbe essere generalizzato laddove le persone sono sia governanti che governati in tutte le unità sociali. Un tale sistema di governo potrebbe produrre una società che si auto-governa opposta alla società governata dallo Stato.

Il problema di come far rispettare (*enforceable*) la legge costituzionale nei confronti di coloro che esercitano le prerogative di governo in democrazia dipende dalla fissazione di limiti all'esercizio del potere in modo che nessuno eserciti poteri illimitati. Sono necessari due tipi di provvedimenti. Uno riguarda l'autorità costituzionale di base dei cittadini e delle persone e i relativi limiti ai poteri di governo. L'altro riguarda la distribuzione di poteri che crea una divisione del lavoro nell'esercizio delle funzioni di normazione, applicazione e rispetto delle norme stesse del governo. Questi tipi di provvedimenti comportano che la legge riguardi un ambito pubblico (*public realm*) aperto (*res publica*), in cui le norme stabilite nella legge sono pubblicamente conoscibili da coloro che utilizzano le norme stesse per disciplinare la propria condotta e da coloro che esercitano le funzioni esecutive e giudiziarie nell'applicare e far rispettare le norme di legge.

Quando i principi di governo (*governance*) in linea con il mantenimento dell'applicabilità (*enforceability*) della legge costituzionale si ripetono per essere applicati ad associazioni e comunità diverse, sovrapposte e concorrenti per formare unità multiple di governo in un sistema composto (*compound*) di repubbliche, possiamo immaginare delle circostanze in cui tutto il potere è soggetto a limiti. L'integrità di fondo del governo costituzionale dipende quindi dalla volontà dei cittadini di contestare eventuali esercizi impropri di potere da parte di coloro cui competono le prerogative di governo.

Un sistema di *governance* fondato su principi costituzionali è un sistema che presenta tendenze volte all'equilibrio, nel quale la condotta lecita avviene nei confini stabiliti dai limiti potenziali e le capacità di veto esercitate dai diversi strumenti di governo. Il principio fondamentale in base al quale è concepito utilizza «il potere […] per controllare il potere», come Montesquieu (1966) ha espresso questo concetto nel

Libro XI de *Lo spirito delle leggi* oppure «interessi opposti e rivali» come si è espresso Madison (Hamilton, Jay e Madison, 1997, p. 51) per definire lo stesso concetto ne *Il Federalista*. Un qualcosa che possiamo chiamare governo (*government*) avviene in un ambiente intergovernativo, interorganizzativo e interpersonale aperto. L'accento è posto sulla condivisione del potere con gli altri piuttosto che sull'esercizio del potere sugli altri.

2. Il problema delle incommensurabilità e gli ordini emergenti

Questa breve allusione a questi due diversi approcci all'organizzazione dei sistemi di *governance* è stata elaborata in modo più completo in altri saggi (vedi Ostrom, 1997; di prossima pubblicazione). I due approcci all'organizzazione della *governance* divergono nelle caratteristiche di fondo almeno quanto divergono un'economia di mercato e un'economia di piano amministrata centralmente. Qui ci troviamo davanti ad un problema difficile. Prendiamo atto dell'esistenza delle differenze. Come possiamo individuare queste differenze? In che modo tali differenze entrano in un qualche tipo di calcolo nel quale possiamo ottenere qualche misura di commensurabilità per fare delle valutazioni comparative? È possibile, ad esempio, fare dei raffronti semplici e diretti tra il governo dell'India e il governo degli Stati Uniti d'America, che sono entrambi considerati sistemi di governo federali?
Il sovrano esercita autorità illimitata, mentre i funzionari di un sistema di governo costituzionale esercitano autorità limitata. La pace e la concordia del *commonwealth* di Hobbes dipende dall'ubbidienza dei sudditi e da un grado di *enlightenment* da parte di coloro che esercitano l'autorità sovrana tale da evitare ciò che Hobbes chiama punizioni naturali. Si presume che i livelli residui di *enlightenment* si trovino presso i cittadini delle repubbliche costituzionali così che i funzionari rispondano del proprio operato in base a criteri adeguati. Inoltre, quando emergono i problemi di debolezza istituzionale con i relativi fallimenti, sono necessari sistemi idonei di individuazione delle potenziali fonti di difficoltà e di introduzione delle opportune modifiche dell'assetto costituzionale. Le repubbliche democratiche costituzionali, come sottolineava Montesquieu, dipendono da un grado sufficiente di *enlightenment*, per cui si presume che ogni soggetto governi in primo luogo se stesso. Ciò comporta appunto l'esistenza di notevoli capacità di auto-governo da parte di ogni soggetto.

Laddove la *governance* si ottiene mediante una molteciplità di strumenti di governo e tra varie unità di governo, si presume che esistano tra le diverse componenti strutturali delle tendenze che mirano all'equilibrio, ognuna delle quali è disciplinata da normative sottoposte ai limiti insiti nei veti esercitati dagli altri. Ogni sistema di strutture che si controbilanciano acquisisce caratteristiche operative dal modo in cui le componenti interagiscono l'una con l'altra, piuttosto che dal dominio di una su tutte le altre. In un sistema che si equilibra, le parti contribuiscono ad un ordine sistemico che ha proprietà emergenti distinguibili dagli elementi che lo compongono. In un sistema di dominio, la parte dominante impartisce presumibilmente un elemento essenziale di ordine a tutte le altre parti del sistema in virtù del suo dominio e della loro subordinazione.

Simili considerazioni hanno indotto Tocqueville, nel suo *Democrazia in America*, ad indicare che il sistema di governo costituzionale che è stato usato per concepire quel sistema di *governance* ha prodotto un sistema politico di tipo distinto. Tocqueville ha descritto tre tipi di ordine politico. Uno è quello in cui uno Stato domina sulla società. Un altro è quello in cui la «forza dominante è divisa e si trova in parte all'interno e in parte all'esterno delle classi della società». Il terzo, che si identifica con la democrazia americana, è un sistema in cui la «società governa se stessa per se stessa» (Tocqueville, 1945, v. I, p. 57).

Se seguiamo la concettualizzazione di Tocqueville abbiamo due tipologie sostanzialmente diverse che rispecchiano la distinzione tra la teoria della sovranità di Hobbes e la teoria del governo costituzionale che vale per tutte le associazioni di una società. La seconda categoria di Tocqueville ha degli elementi degli altri due tipi: «la forza dominante, essendo in parte all'interno e in parte all'esterno dei ranghi (*ranks*) della società». Ciò consente una certa misura di commensurabilità per quanto riguarda le forme di ordine politico che si creano tra le nazioni dell'Europa occidentale.

Una questione importante è dunque quella di considerare se il tipo intermedio in cui «la forza dominante, che è in parte all'interno e in parte all'esterno dei ranghi (*ranks*) della società» è veramente una forma intermedia che manifesta proprietà emergenti che hanno le potenzialità di spostarsi dall'essere una società governata dallo Stato ad una società che si auto-governa, e se non si possono conseguire condizioni stabili ritornando ad una società governata dallo Stato. Questi modelli di oscillazione potrebbero verificarsi tra esigenze storiche di forza e accidente. In tali circostanze si può prevedere che il tira e molla

delle forze sociali si manifesti con ciclicità laddove la storia ha forti tendenze a ripetersi e gli esseri umani non possono giungere ad un modo di vita ordinato basato sulla riflessione, la discussione e la scelta.
Si può identificare l'elemento centrale essenziale di qualsiasi sistema di governo con l'esercizio del potere esecutivo in cui prevale il potere legittimo (*authority*) di comando. Qualora si verifichi una divisione del lavoro nell'esercizio dell'autorità di governo così che enti legislativi e giudiziari abbiano un'esistenza autonoma al di fuori dell'apparato esecutivo si può allora identificare un certo grado di separazione dei poteri. Avere organi di governo legislativi, esecutivi e giudiziari a sé stanti significa avere una separazione dei poteri articolata con una certa divisione del lavoro.
Un'altra importante considerazione riguarda il modo in cui questi organi si collegano l'un l'altro. Quindi la collocazione del governo (*cabinet*) in un sistema di governo parlamentare è un legame importante soprattutto per individuare il rapporto tra gli enti legislativi e quelli esecutivi. Ma questi collegamenti comportano contemporaneamente dei rapporti con i processi elettorali e giudiziari laddove grandi comunità di persone controllano gli eventi con autonome prove della realtà delle esperienze che hanno gli uni con gli altri. Una volta che la divisione del lavoro nelle istituzioni di governo sia saldamente istituzionalizzata, le semplici dottrine di supremazia non basteranno più a spiegare il modo in cui queste diverse istituzioni sono collegate tra loro.
Il rapporto delle istituzioni di un governo centrale con le diverse categorie di persone potrebbe non essere limitato all'elezione di funzionari rappresentativi che operano in un governo centrale. Una caratteristica importante del pensiero politico europeo è stata l'accento che ha posto su una certa notevole misura di autonomia da parte delle istituzioni costitutive di una società diversa dallo Stato. Si presume ci sia una notevole misura di capacità di auto-governo e di auto-amministrazione negli ambiti della famiglia, della chiesa, dei rapporti economici, commerciali e comunitari, altri rispetto alle istituzioni del governo centrale. Questi rapporti possono fondarsi in ampi margini discrezionali insiti nei codici di diritto privato rispetto alla giurisprudenza del diritto pubblico. Quando si dà sostanza strutturale a tali distinzioni, l'autorità si differenzia in maniera complessa nella *governance* della società. Esistono poi dei margini sufficienti di diversità per consentire che differenti fonti di influenza si articolino nelle regole da applicare a circostanze discrete.
Possiamo immaginare la possibilità che ordinamenti politici discreti

possano esistere lungo un *continuum*. Un estremo di questo *continuum* è grosso modo equivalente alla teoria della sovranità di Hobbes con un sovrano assoluto, indivisibile e illimitato che regna sulla società. All'altro estremo c'è un sistema costituzionale che pone limiti all'esercizio del potere di governo in una tal misura che la società può opportunamente definirsi una società che si auto-governa. La Svizzera può essere considerata una società che manifesta forti capacità di auto-governo; mentre la Francia, fino a poco tempo fa, ha continuato a parlare di una teoria della giurisprudenza pubblica che giustifica ampi margini di tutela statale in cui si presume – nel contesto degli affari pubblici e della collettività (*communal*) – che le persone siano delle sentinelle dello Stato.

Il grado di autorità dello Stato è una variabile che va dagli Stati assoluti alle società che si auto-governano prive di Stato. Non appena riconosciamo questa possibilità ci troviamo di fronte ad un'ulteriore eventualità. Le società senza Stato possono diventare abbastanza numerose da consentire diverse possibilità. L'attributo dell'assenza di statualità (*statelessness*) può esser considerato un primo passo (*step-function*) verso una nuova gamma di potenzialità di sviluppo umano. Nuove forme di ordinamento politico e nuovi corsi di sviluppo culturale della civiltà umana possono emergere dalle società che precedentemente si pensava fossero dominate da un assolutismo nell'esercizio dell'autorità dello Stato.

Alcune forme di ordinamento possono quindi avere caratteristiche emergenti, che, se reiterate e amplificate, possono diventare la base di nuovi modelli di ordinamento. La vita stessa è una forma di ordine che si auto-riproduce. Questa forma di ordine ha subito reiterazioni e amplificazioni, consentendo che si verificasse la variazione e la selezione, nelle diverse specie che si sono auto-riprodotte per generare una grande varietà di forme di vita. Le proprietà emergenti caratteristiche degli animali, rispetto a quelle delle specie vegetali, hanno prodotto capacità emergenti di apprendimento. Quando l'apprendimento si amplifica a sua volta attraverso la vocalizzazione, la comunicazione e la lingua, si verificano le proprietà emergenti dell'evoluzione culturale e della civiltà umana.

Dato che i fondamenti teorici per la costituzione di quelle che potrebbero definirsi società che si auto-governano erano già stati chiariti sufficientemente alla fine del XVIII secolo, possiamo accedere ad interessanti dimostrazioni di analisti politici delle difficoltà di interpretazione della natura degli ordini politici che essi cercavano di spiegare.

La costituzione inglese di Walter Bagehot, ad esempio, è in netto contrasto con *La democrazia in America* di Tocqueville. Questi due analisti presentano pochissimi punti di commensurabilità nelle indagini che propongono ai loro lettori. Bagehot si occupa esclusivamente delle istituzioni del governo centrale. Tocqueville dedica un capitolo in un'opera di due volumi alle istituzioni del governo nazionale americano. Tocqueville pone l'accento in modo particolare sulle istituzioni del governo locale.

Nel mettere in rilievo l'importanza relativa degli assetti istituzionali, Bagehot considera il governo l'istituzione fondamentale che tiene insieme la costituzione inglese in un tutto unico. Tocqueville, invece, individuava la forma federale di governo, le istituzioni del governo locale e la magistratura come le istituzioni più importanti che contribuiscono a rendere possibile (*viability*) la democrazia americana. Tocqueville considerava gli usi, intesi come le abitudini dell'animo del popolo americano, di importanza ancora più fondamentale delle istituzioni di governo in sé nella creazione di una società democratica (Allen, 2005). Anzi definisce la religione «la prima delle loro istituzioni politiche» anche se «la religione in America non prende parte direttamente al governo della società» (Tocqueville, 1945, v. I, p. 305). Una simile affermazione sarebbe priva di coerenza se le «istituzioni politiche» fossero equivalenti ai «governi».

Il problema delle incommensurabilità negli studi di Bagehot e Tocqueville non si risolve con le differenze insite nei sistemi costituzionali dell'America e dell'Inghilterra. Woodrow Wilson (1956), lavorando con lo stesso approccio teorico utilizzato da Bagehot, ne *Il governo del Congresso*, ci propone la controparte americana a *La Costituzione inglese*. Il Congresso e le sue commissioni sono viste da Wilson come il centro di potere fondamentale nel funzionamento del governo americano.

3. Fondamenti sociali e concettuali per l'emergere di società che si auto-governano

Tocqueville, nel Capitolo II di *La democrazia in America*, si rivolge direttamente ai suoi lettori per indicare che: «I lettori di questo libro troveranno in questo capitolo il germe di tutto ciò che seguirà e la chiave di lettura quasi dell'intera opera» (Tocqueville, 1945, v. I, p. 28). Il capitolo che è «il germe di tutto ciò che seguirà» riguarda le origini storiche degli angloamericani. La chiave è nelle credenze e nelle prati-

che religiose dei puritani: «Il puritanesimo non era soltanto una dottrina religiosa, ma corrispondeva in molti punti alle teorie democratiche e repubblicane più assolute» (Tocqueville, 1945, v. I, p. 32). Si fondavano sul concetto giudaico di patto per costituire una chiesa organizzata in congregazioni che si auto-governano e in comunità civili intese come repubbliche che si auto-governano. Ogni città era organizzata come una repubblica governata da un'assemblea di cittadini. La città si organizzava prima della contea, la contea prima dello Stato, e lo Stato prima dell'unione federale. Questa tradizione di auto-governo, definita da Tocqueville come la sovranità del popolo, divenne la «legge delle leggi» (Tocqueville, 1945, v. I, p. 56), cioè, il principio costitutivo utilizzato per creare un sistema di *governance*.
Per lo sviluppo di società che si auto-governano è necessario qualcosa di più della sola condizione umana determinata geneticamente. Tali società si fondano piuttosto sulle conquiste culturali di lungo termine che costituiscono la base delle comunità condivise di comprensione e conoscenza (*shared communities of understanding*), dei modelli aperti di discorso, e delle modalità associative reciproche. Le società che si auto-governano dipendono da una base consensuale per ordinare i rapporti secondo norme generali di legge. Tale base consensuale costituisce «la legge delle leggi» per utilizzare l'espressione di Tocqueville. Dove ci rivolgiamo per trovare l'emergere di idee e modelli di organizzazione che offrirono potenzialità per l'emergere di società che si auto-governano tra i popoli dell'Europa?

4. *Un metodo comune di indagine normativa*

Un sistema generale di diritto si fonda su norme, regole o criteri di scelta che distinguono ciò che è vietato da ciò che è permesso e ciò che è necessario. Il diritto nelle società che si auto-governano non si riduce soltanto alla questione del comando e dell'ubbidienza. Semmai, le norme sono fissate e utilizzate dalle persone per regolare i loro rapporti reciproci (Gellar, 2005). Dato che l'uso di norme per regolare i rapporti è di per sé una questione di scelta, il rapporto regola-governante-governato presuppone anche che tali norme siano fatte rispettare. Ci sarebbero altrimenti delle tentazioni predatorie di alcuni nei confronti degli altri, se non si facessero rispettare le norme di diritto. La giusta applicazione delle norme sia da parte di chi utilizza che da parte di chi fa rispettare la legge richiede standard di giudizio im-

parziali che mantengano la natura pubblica della legge. Il problema quindi è come fare raffronti interpersonali per conseguire norme, regole o criteri di scelta conoscibili per distinguere ciò che è permesso da ciò che è vietato o necessario.

Gratian ha individuato un metodo di questo tipo quando ha indicato, come osserva Tierney, che «un fondamento di primaria importanza di ogni legge [è] il principio eterno secondo il quale non dovremmo fare agli altri ciò che non vorremmo fosse fatto a noi». Si tratta di una versione della cosiddetta regola aurea che è alla base degli insegnamenti religiosi della tradizione giudaico-cristiana e alla base anche degli altri insegnamenti morali. Il riferimento a tutta la legge, giustamente concepita, non vale necessariamente per tutti i sistemi di ordinamento sociale. Ci possono essere altri modelli di ordinamento che si fondano più sul commando e l'ubbidienza che sulle norme o gli standard generali per regolare i rapporti umani. La generalizzazione di Gratian è il principale fondamento per la costituzione di comunità di rapporti che si auto-governano nelle società umane.

La regola aurea, come precetto morale fondamentale, è straordinariamente vuota di contenuto morale. Semmai, si può concepire meglio la regola d'oro come metodo di indagine normativa che consente agli esseri umani di arrivare ad una conoscenza condivisa del significato di condizioni di valore utilizzate quali norme o criteri di scelta. Se considerata come metodo di indagine normativa, la regola aurea è alla base delle grandi iniziative intellettuali del diciassettesimo e diciottesimo secolo, volte ad elaborare una teoria della sovranità e una teoria del governo costituzionale. Il metodo della regola aurea attinge alle emozioni umane che David Hume e Adam Smith identificano con la compassione e la simpatia. È questo il fondamento de *La teoria dei sentimenti morali* di Smith e di ciò che Hume definisce la sua «teoria sull'origine della morale» (Hume, 1948, p. 252).I metodi per fare dei raffronti interpersonali costituiscono la base per ottenere una conoscenza approssimativa delle norme che possono essere utilizzate per regolare i rapporti tra gli esseri umani.

Un simile sistema, se i membri di una società vi fanno affidamento, determina le abitudini dell'animo umano quando le persone pensano e agiscono nei confronti degli altri. Non è la lettera della legge che è essenziale, ma il significato delle norme e dei criteri di scelta che la ispirano. Queste norme non possono essere puramente oggettive, se per oggettive intendiamo che si debbano riferire soltanto agli oggetti materiali. Esistono, invece, dei modi per fare dei paragoni interpersonali

per determinare dei criteri generali per distinguere il bene dal male, la giustizia dall'ingiustizia, e per determinare tutte quegli standard che vengono costruiti in un sistema di diritto. Dove prevale il disaccordo, gli esseri umani hanno le potenzialità di comunicare gli uni con gli altri sull'appropriatezza delle norme e dei criteri e su ciò che essi comportano.

La regola aurea potrebbe, quindi, esser considerata la «legge delle leggi» e il metodo di indagine normativa fondato su di essa potrebbe esser visto come la «strada per la conoscenza» che «conduce l'uomo alla libertà civile» (Tocqueville, 1945, v. I, p. 41). È un metodo nel quale gli esseri umani, assumendo il punto di vista degli altri, e aspirando all'imparzialità, potrebbero formulare delle norme generali rispetto alle quali ognuno accetterebbe di esser vincolato per regolare i rapporti reciproci. Questi stessi criteri potrebbero essere usati in vario modo per definire le regole, per agire in ottemperanza ad esse, per dirimere, per farle rispettare e per valutare la condotta ottenuta in base alle regole stesse.

5. Il problema dell'indagine positiva

La regola aurea, elaborata nell'ambito di un metodo di indagine normativa, crea la base per formulare regole, per agire in base ad esse, per dirimere controversie in merito alle stesse, per applicarle e per valutare i risultati ottenuti in base alle modalità disciplinate da tali regole. Le considerazioni riguardanti le norme e la loro collocazione nella logica modale delle regole deve, però, sempre essere giustapposta alla logica delle situazioni problematiche nelle quali finiscono sempre col trovarsi gli esseri umani. Al livello minimo, le situazioni prototipiche che si verificano in tutte le società umane si riferiscono a: (1) rapporti di scambio, (2) lavoro d'*équipe*, compresa l'organizzazione di *équipes* di *équipes*, (3) l'uso e la gestione di risorse e strutture comuni (*common-pool resources and facilities*), (4) la disponibilità di beni d'uso collettivo (consumo), (5) i conflitti e la loro risoluzione, e (6) i rapporti tra regola, regolatore e regolato (*rule-ruler-ruled*). Comprendere la logica delle situazioni è importante, perché la struttura delle situazioni e gli incentivi che motivano la condotta umana si associano creando rompicapi cognitivi per coloro che si trovano in tali situazioni.

La logica delle situazioni – una combinazione di strutture e incentivi – può essere controintenzionale e controintuitiva. Le intenzioni non

sono sempre sufficienti a produrre modelli di ordinamento in linea con ciò che gli esseri umani desiderano ottenere. Il carattere controintuitivo delle situazioni nelle quali gli esseri umani si trovano, significa che la percezione e il giudizio umano sulle implicazioni che risultano da modelli di ordine nella società umana possono esser soggetti a gravi errori. La potenzialità di errore dovrebbe essere accompagnata da una notevole misura di modestia da parte di coloro che si cibano del frutto dell'albero della conoscenza. Occorre prestare cauta attenzione alle procedure e ai processi che facilitano i metodi d'indagine, laddove si possono utilizzare ipotesi contrastanti per correggere gli errori e illuminare la ricerca successiva.

La controintenzionalità e la controintuitività pervadono molti aspetti dei rapporti sociali umani. Esser consapevoli della loro esistenza significa che gli esseri umani si possono rendere conto delle trappole potenziali insite nella struttura delle situazioni tipiche e trovare dei modi per riordinare quelle situazioni, modificando le regole che contribuiscono a ristrutturare quelle situazioni.

L'incongruenza tra l'intenzionalità e gli effetti che si verificano nello stato di natura di Hobbes crea uno sconcerto che induce Hobbes a contemplare un'alternativa alla guerra. La sua risposta consiste nel formulare una serie di regole che, se attuate, produrrebbero la pace. Queste regole sono le sue cosiddette leggi di natura e sono queste regole che si fondano nella regola aurea come metodo di indagine normativa. Avendo formulato un insieme di regole che produrrebbe la pace invece della guerra, Hobbes mette però in guardia il lettore che i problemi sussistono ancora. Quei problemi riguardano il rendere vincolanti le regole nei rapporti umani. La pace può essere possibile, ma l'uomo di pace può semplicemente rendersi preda degli altri, contrariamente alle sue intenzioni, se agisce in conformità alle regole di pace, mentre gli altri seguono la tentazione di rendersi disponibili a tutte le possibilità.

La logica del dilemma dei prigionieri e del problema dei beni comuni indica in che modo gli individui che sono alla ricerca del proprio vantaggio sono motivati a perseguire strategie che poi li portano a star peggio e non meglio. Gli esseri umani, in svariate società con tradizioni culturali diverse, hanno escogitato rapporti disciplinati da regole in modo da vincolare le strategie che producono tragedie dei beni comuni e hanno sviluppano invece metodi cooperativi per gestire in modo produttivo i sistemi di risorse e di attrezzature che hanno in comune (*common-pool resource systems and facilities*). I giochi competitivi che producono risultati perversi in relazione alle risorse comuni pos-

sono essere trasformati con un'opportuna modifica delle regole per produrre relazioni reciprocamente produttive (Ostrom, 1990; 2005).
L'attività umana è sempre mediata rispetto alle condizioni materiali di vita. Tali condizioni subiscono anche delle trasformazioni che incidono sul benessere umano. Sapere come arrivare a tali trasformazioni dipende dall'uso di metodi che sono idonei a produrre gli effetti desiderati. W.R. Ashby ha formulato, nella sua legge della varietà necessaria, un principio che vale per le iniziative di regolazione intrinseche all'attività umana. La legge della varietà necessaria di Ashby è stata formulata come legge fondamentale della cibernetica. Tale legge attiene potenzialmente a tutte le forme di regolazione e adattamento.
La regolazione e l'adattamento si possono conseguire solo se le modalità di regolazione o adattamento hanno accesso a tanta varietà quanta se ne trova nelle condizioni che sono soggette a tali iniziative di regolazione e adattamento. Per realizzare effetti specifici, ci deve essere tanta varietà nelle strategie disponibili quanta ve ne è nelle condizioni che si ottengono. Quelle variabili non soggette a regolazione restano fonti di potenziale disturbo. Se la gamma delle iniziative normative è limitata, permangono disturbi al di là di tale gamma.
La legge della varietà necessaria affronta le iniziative di regolazione alla luce del potenziale di incidere sulle trasformazioni in rapporti causali o quasi causali in modo da giungere agli stati preferiti contrariamente a ciò che si sarebbe verificato in assenza dell'intervento umano. La legge della varietà necessaria vale quindi per tutte le forme di *artisanship* e per tutte le iniziative umane produttive volte a conseguire ciò che gli economisti potrebbero ritenere in senso lato beni definiti come eventi preferiti. La legge della varietà necessaria comporta che i rapporti di natura causale o quasi causale siano affrontati con cognizione e alle loro condizioni. La natura e le leggi di natura che valgono per gli ambiti materiali e biologici richiedono sforzi caratterizzati da conoscenza e rispetto da parte degli esseri umani, se si vuole che gli esseri umani facciano usi costruttivi delle opportunità a loro disposizione.
La legge della varietà necessaria diviene particolarmente importante nell'operare il legame tra le regole universali che si riferiscono agli ambiti materiali e biologici e le esigenze di tempo e spazio che esistono nel mondo discreto dell'esperienza umana. I principi di idrologia e di ingegneria idraulica, ad esempio, si devono sempre applicare alle caratteristiche uniche nel loro genere perché si possa mettere a punto e gestire un particolare sistema idrologico di approvvigionamento ed erogazione di acqua. Il grado di regolazione e utilizzazione ottenuto

per usi multipli dipende dall'applicazione discreta della legge della varietà necessaria alle caratteristiche dei sistemi idrologici discreti e al modello di usi da realizzare.
Le procedure uniformi applicate ai diversi sistemi ecologici non realizzeranno la varietà necessaria che è richiesta per una regolazione più efficace. Le società moderne, che attingono a possibilità tecnologiche e *corpus* di conoscenze più estesi per generare un potenziale produttivo maggiore, richiedono una gran quantità di complessità organizzata nel fare il miglior uso delle potenzialità di adattamento, o delle opportunità produttive. Le misure uniformi non bastano. Invece, in una società moderna è richiesto un maggior ricorso alle capacità auto-organizzative tra la grande diversità delle iniziative produttive e di consumo e i rapporti disciplinati da regole.
La legge di Ashby della varietà necessaria può quindi essere usata come principio metodologico per affrontare i problemi che riguardano la costituzione dell'ordinamento nelle società umane. Le società umane sembrerebbero richiedere il ricorso a modelli crescenti di complessificazione man mano che gli orizzonti della conoscenza umana si ampliano e accolgono maggiori potenziali produttivi che comportano esigenze ambientali e culturali diverse. Si può arrivare a livelli maggiori di complessità (*complexification*) nella misura in cui si conseguono anche capacità di auto-organizzazione e auto-governo.

6. La sfida

Da quanto detto finora deriva che i due fondamenti metodologici di base riguardano modelli di ordinamento delle società umane che sono disponibili alle capacità di auto-organizzazione, auto-amministrazione e auto-governo. La *legge delle leggi* per il calcolo del dibattito (*consideration*) normativo è la regola aurea. La *legge delle leggi* per l'analisi positiva è la legge di Ashby della varietà necessaria.
Queste, a loro volta, sono determinate nell'ambito di ipotesi cosmologiche ed epistemologiche che partono dal presupposto che esista un universo nel quale regole universali valgono per quell'ordine universale. Le regole universali sono soggette a prove di coerenza in modo da produrre un'unità di base di conoscenze. Gli aspetti di questo ordine possono manifestare modelli di adattamento disciplinati da modelli di rapporti interattivi di regolazione, così che l'universo non viene considerato una semplice macchina che funziona in base a rapporti

di causa ed effetto (1-1), ma manifesta un'apertura alle proprietà emergenti in ordini che includono rapporti di tipo tra uno e molti e tra molti e uno. I rapporti tra uno e molti comportano una varietà potenziale; molti rapporti tra molti e uno comportano la selezione. La scelta è una forma di selezione. I sistemi capaci di generare la varietà e di selezionare da quella varietà potenziale, mediante l'uso di metodi e criteri di scelta idonei, sono sistemi adattativi capaci di generare proprietà emergenti in un sistema di ordine che evolve. I sistemi di ordine fondati su queste combinazioni di rapporti tra uno e molti e tra molti e uno producono potenziali di sviluppo più grandi di quelli caratterizzati dai rapporti da uno a uno.

La struttura delle opportunità in un sistema emergente di ordine è sempre legata alle esigenze di spazio e tempo che valgono per il «qui e ora». I modelli di ordine sociale, poi, esistono sempre «tra» gli universali come manifestazioni di un ordine eterno e le esigenze di tempo e spazio nelle quali gli esseri umani vivono la loro vita, regolano i loro rapporti con gli altri, e perseguono le opportunità che gli si offrono. Questa condizione di essere «tra» (*in-between*) significa che l'aspirazione degli esseri umani di conoscere ciò che è eterno non può essere mai raggiunta. Gli umani possono, però, attingere alle capacità reciproche di conseguire capacità di correzione dell'errore, ascoltando e informandosi attraverso argomentazioni contestabili, e impegnandosi in esperimenti pratici per mettere alla prova le giustificazioni (*warrantability*) delle concettualizzazioni teoriche. Gli esseri umani possono attingere a potenziali del genere per diventare creature che si auto-organizzano e si auto-governano, soggette ai vincoli resi necessari sia dalla regola aurea che dalla legge della varietà necessaria. Devono esistere notevoli capacità di auto-organizzazione, auto-amministrazione e auto-governo perché ci possano essere decine o centinaia di milioni di unità sociali organizzate che funzionano autonomamente l'una dall'altra in società quali quella italiana, cinese o statunitense. Se si possono estendere questi principi, come suggeriva James Madison, agli uffici supremi dello Stato, possiamo cominciare a immaginare che possano esistere società che si auto-governano invece di essere governate dallo Stato.

Per arrivare ad una simile possibilità si deve adempiere un'ulteriore condizione. Le strutture di rapporti regolati da norme dovrebbero essere estese alle comunità di rapporti che vanno al di là dei confini degli Stati-nazione. Sono queste le frontiere dell'associazione umana che si stanno esplorando e discutendo nella Comunità europea. Resta da vedere se i popoli europei riusciranno a darsi configurazioni d'ordine

complesse, sufficienti a rispondere ai requisiti del metodo dell'indagine normativa intrinseca alla regola aurea e delle contingenze positive intrinseche alla legge della varietà necessaria.

Riferimenti bibliografici

Ashby W.R., 1956, *An Introduction to Cybernetics*, John Wiley, New York.

Allen B., 2005, *Tocqueville, Covenant, and the Democratic Revolution: Harmonizing Earth with Heaven*, Lexington Books.

Bagehot W., (1865-1867) 1964, *The English Constitution*, (ed. R.H.S. Crossman), C.A. Watts, Londra.

Gellar S., 2005, *Democracy in Senegal: Tocquevillian Analytics in Africa*, Palgrave MacMillan, New York.

Hamilton A., Jay J. e Madison J., (1788), n.d., *The Federalist*, (ed. Edward M. Earle), Modern Library, New York; tr. it. 1997, *Il federalista*, Il Mulino, Bologna.

Hobbes T., (1651) 1960, *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, (ed. Michael Oakeshott), Basil Blackwell, Oxford; tr. it. 2001, *Il Leviatano*, Bompiani, Milano.

Hume D., 1948, *Hume's Moral and Political Philosophy*, (ed. Henry D. Aiken), Hafner, New York.

Montesquieu C.L. de Secondat, (1748), 1966, *The Spirit of the Laws*, Hafner, New York.

Ostrom E., 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ostrom E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.

Ostrom V., 1997, *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Ostrom V., di prossima pubblicazione, *Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*, (Edizione rivista), Lexington Books.

Smith A., (1759), (n.d.), *The Theory of Moral Sentiments*, In, Liberty Press, Indianapolis; tr. it. 1995, *Teoria dei sentimenti morali*, Milano, Rizzoli, 1995.

Tierney B., 1982, *Religion, Law and the Growth of Constitutional Thought 1150-1650*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tocqueville A. de, (1835 e 1840), 1945, *Democracy in America*, 2 volumi, (ed. Phillips Bradley), Alfred A. Knopf, New York; tr. it. 1968, *La democrazia in America*, Utet, Torino.

Wilson W., (1885) 1956, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Meridian Books, New York.

Traduzione dall'italiano a cura di Rosanna Maria Rossi

Pubblico e *governance* nelle politiche ambientali

Luigi Pellizzoni

L'articolo affronta il tema del rapporto tra governance e pubblico, centrando l'attenzione sulle politiche ambientali. La governance promuove relazioni orizzontali e partecipazione ai processi di policy. Pertanto essa dovrebbe rafforzare ed espandere la sfera pubblica. Tuttavia, ciò avviene secondo modalità tali da contraddire la nozione stessa di pubblicità. Questo paradosso riproduce in forma nuova una antinomia profonda della modernità politica. Per sviluppare la questione viene dapprima proposta una nozione di pubblico, inteso come terza parte coinvolta in transazioni sociali. Viene poi discussa l'ultima generazione di strumenti di policy, basati su regolazione volontaria e autoregolazione. I loro supposti vantaggi in termini di efficienza e pubblicità sono messi in discussione da un problema cruciale: il pubblico risulta privatizzato entro il contratto, il quale costituisce la struttura relazionale attualmente dominante a livello sociale e di policy. Contrattualizzazione e pubblicità sono in contrasto. Lo spazio pubblico si espande solo nella misura in cui vengono soddisfatte due condizioni: manca il vincolo alla reciprocazione e non si è in presenza di un legame chiuso, definito una volta per tutte.

Nel presente articolo mi propongo di riflettere su quello che si potrebbe definire un rapporto paradossale tra nuove forme di *governance* e pubblico. Il paradosso è il seguente: la *governance* connette decisori e destinatari, formulazione e implementazione delle politiche, in modo assai più diretto di quanto avveniva in passato; dunque sembra espandere e rafforzare la sfera pubblica. Tuttavia ciò avviene secondo modalità che contraddicono la nozione stessa di pubblicità.

Per cogliere il problema occorre innanzitutto precisare cosa si intende per pubblicità. Proporrò l'accezione che a me pare più convincente. Discuterò poi il paradosso con riferimento principale alle politiche ambientali, la cui evoluzione va letta alla luce della trasformazione dello *status* dei beni sociali. A tale trasformazione la *governance* risponde con mosse su cui occorre riflettere attentamente, in quanto ripropon-

gono in forme inedite un dilemma politico che sta al cuore della nozione di pubblicità.
Non è possibile in questa sede una compiuta elaborazione dell'argomento, che mi limito a tratteggiare. L'intento è quello di porre il problema più che suggerire soluzioni, cui alla fine dedico comunque qualche considerazione.

1. L'idea di pubblico

Secondo il filosofo Charles Taylor (2004), il concetto di pubblico rinvia a due aree semantiche: la prima concerne ciò che riguarda la comunità e i relativi problemi di gestione (affari pubblici, autorità pubblica ecc.); la seconda concerne questioni di accesso o manifestazione (apertura al pubblico, notizia di pubblico dominio ecc.).
La distinzione, pur supportata da una consistente letteratura (Weintraub, 1997), non mi pare del tutto convincente. Lo si vede dalle conseguenze del ragionamento. Per Taylor l'attività economica è privata in entrambi i sensi: si tratta di affari che non riguardano l'intera comunità e a cui i terzi non hanno accesso. «Non si tratta di questioni soggette alla decisione comune […] né queste transazioni interconnesse avvengono in un ambito pubblico di manifestazione reciproca» (Taylor, 2004; trad. it. 2005, pp. 109-110). Ma come classifichiamo allora le esternalità, gli effetti delle transazioni che ricadono su soggetti che non vi partecipano direttamente? Sono faccende private anch'esse? Come classifichiamo il ruolo pubblico che all'attore economico, in quanto tale e proprio per gli effetti indiretti del suo operare, è stato riconosciuto a partire dalla mano invisibile di Smith?
La distinzione di Taylor coglie un problema semantico ma fa perdere di vista l'essenza della nozione di pubblicità, che a mio avviso non sta nel chi decide o su cosa si decide ma nel modo in cui si decide. L'essenza della pubblicità sta nel riconoscimento di terzi implicati nelle transazioni cui rendere conto. Questa è la posizione di Dewey (1927) e di altri prima di lui (Steinberger, 1999). Per il filosofo americano, un pubblico consiste di tutti coloro che sono interessati dalle conseguenze indirette di transazioni, di modo che si ritiene necessario prendere in considerazione tali conseguenze nell'assunzione di decisioni. In altre parole, si è in una situazione pubblica quando si riconosce che qualcuno, pur non essendone direttamente coinvolto, ha titolo a ingerirsi nei nostri affari, a dire la sua al riguardo. Quando le scelte sono

rese rendicontabili a terzi, dunque valutate in base a criteri esterni rispetto al contesto della decisione e ai soggetti che vi prendono parte. Tali criteri identificano il pubblico: a chi si rende conto, quindi per cosa e come (con quale lessico, quali riferimenti di fatto o di principio ecc.). Il terzo è per noi, in qualche misura, uno «straniero» (Gurevitch, 1988). Non tuttavia un totale estraneo, poiché in tal caso mancherebbe di titolo e capacità di ingerirsi nei nostri affari. Il dialogo con un totale estraneo è impossibile poiché viene a mancare un qualunque elemento condiviso che consenta il confronto (Pellizzoni, 2005a).

Una situazione è pubblica, quindi, quando coinvolge qualcuno che non è «uno di noi» ma al tempo stesso appartiene a un «noi» più ampio, che afferriamo ma dobbiamo specificare. Pubblicità significa riconoscimento di una differenza e ricerca degli elementi grazie ai quali siamo in grado di riconoscerla e che possono offrire i termini per una parziale inclusione. Il modo in cui viene inteso il pubblico (e che può ovviamente essere fonte di conflitto) dipende da vari fattori: la consapevolezza delle possibili conseguenze delle azioni; il modo in cui vengono definite le conseguenze; giudizi normativi rispetto alle conseguenze che necessitano di controllo; chi viene ritenuto essere direttamente o indirettamente coinvolto (Geuss, 2003). Definire il pubblico è difficile, soprattutto se si tratta di un compito controfattuale, come avviene con le generazioni future o gli interessi assenti da un tavolo di discussione. Il rischio è di produrre uno specchio di se stessi. Partire da un «noi» piuttosto che arrivare ad esso. Trovare la «terzietà» entro l'identità piuttosto che il contrario. In tal caso la giustificazione diviene auto-riferimento; un discorso apparentemente pubblico è in realtà un discorso privato. Tipiche spie di tale situazione sono l'assenza di frizione tra i soggetti rendicontabili e i loro interlocutori, la presenza di affermazioni circa la priorità assoluta degli interessi generali, la scomparsa di elementi di conflitto e domande inevase.

Quanto alla questione semantica segnalata da Taylor, essa acquista salienza se consideriamo una nota classificazione dei beni (Ostrom e al., 1994), basata sulle loro condizioni d'uso. I beni privati sono caratterizzati da facile escludibilità (ossia possibilità di impedirne l'uso) e sottraibilità o rivalità (la misura in cui il nostro impiego della risorsa incide sull'uso che altri ne possono fare). I beni di club, come teatri, strade a pagamento, circoli sportive, banche dati, opere d'arte, comportano difficile sottraibilità e facile escludibilità, grazie a diritti legali o apposite tecnologie. Solo coloro che sono autorizzati possono godere della risorsa, condividendo un interesse non rivale al loro uso e

mantenimento. Le risorse comuni comportano facile sottraibilità e difficile escludibilità. Il caso classico è quello dei corsi d'acqua o dei pascoli. Gli utenti hanno eguale possibilità di accesso ma interessi in competizione: a usare il bene senza farsi carico del suo mantenimento. I beni pubblici sono caratterizzati da difficile escludibilità e sottraibilità, comportando un accesso libero e non competitivo. Va notato tuttavia che alcuni beni pubblici, come l'irraggiamento solare, sono disponibili senza alcun contributo sociale alla loro produzione; altri necessitano di tale contributo e vengono regolati al riguardo: è il caso della *security* offerta dall'esercito o dalla polizia di Stato.

A parte quelli pubblici, tutti i beni sono, in prima istanza, beni comuni. La scelta regolativa sta nel decidere se gestirli come tali o trasformarli in beni di club o privati. Qualunque sia la soluzione scelta, essa produce un pubblico di soggetti implicati nelle conseguenze della produzione e dell'uso di tali beni. Ma allora i beni pubblici non hanno un pubblico! L'apparente paradosso è legato all'ambiguità della nozione di «pubblico». Nell'espressione «beni pubblici» essa si inscrive nella prima delle aree semantiche identificate da Taylor. Se invece adottiamo la definizione di pubblico come terza parte coinvolta, vediamo che per i beni pubblici (che a questo punto andrebbero chiamati in altro modo) non ci sono terzi perché ogni membro della comunità di riferimento (al limite tutti gli abitanti del pianeta) ne è un utente diretto. La giustificazione delle scelte sulla loro produzione sociale avviene non a caso tramite appello a un punto di riferimento trascendente (Dio, natura, popolo, equità, bene comune ecc.): una terza parte fittizia dietro cui si cela un procedimento auto-referenziale.

Tale fenomeno segnala una antinomia strutturale della pubblicità. Una rendicontabilità completa può sussistere solo tra soggetti identici; ma allora risulta priva di scopi e contenuti effettivi. Se non esistono terzi, stranieri, ciò che è totalmente pubblico è anche totalmente privato. Il problema contraddistingue la modernità politica fin dalle origini ed è stato descritto in molti modi. Il Leviatano di Hobbes esprime la volontà di individui che si sono volontariamente sottomessi alla sua volontà; dunque egli è ad essi totalmente rendicontabile, ma nessun rendiconto è necessario. Le sue decisioni sono pienamente pubbliche, dunque pienamente private. Per Schmitt (1922), la sovranità consiste nella capacità di decidere sull'eccezione rispetto alla regola. Il sovrano è al tempo stesso dentro e fuori l'ordine legale. Chiamandosi fuori dalle regole egli stabilisce la regola da applicare. Egli regola se stesso, dunque è completamente rendicontabile ma al tempo stesso non ren-

dicontabile al riguardo. Analogamente, per Benjamin (1977) la legge deriva da una violenza originaria che non può essere legalmente giustificata. Né costituzioni e sistemi legali possono essere del tutto giustificabili senza entrare in contraddizione (Suber, 1990): quali sono i limiti dell'auto-emendamento? Possono le costituzioni contenere regole relative alla loro stessa abolizione?

2. *La* governance *dell'ambiente*

Pur emergendo in momenti storici drammatici – totalitarismi, rivoluzioni (Agamben, 1995) – questa antinomia è stata tenuta a bada grazie a progressive estensioni dei diritti di cittadinanza sotto l'ombrello del richiamo al «popolo» come origine di un potere il cui esercizio va ad esso anche giustificato, secondo rituali che ne smorzano il potenziale distruttivo della coesione sociale. Le istituzioni democratiche offrono arene di confronto da cui il bene comune emerge quale esito di mediazioni tra concreti interessi; arene il cui funzionamento è stato affinato nel corso di secoli nella cornice di una reciproca obbligazione politica. Che avviene ora con la *governance*?
Su di essa si è scritto molto. In particolare si è discusso se e fino a che punto essa abbia rappresentato un obiettivo preciso delle riforme neoliberiste piuttosto che un esito non programmato della crisi dello Stato di fronte all'innovazione tecnologica, alla trasformazione economica e ai loro effetti su ambiente, salute, qualità della vita e del lavoro. Al riguardo è interessante notare che una quantità crescente di beni pubblici si trasforma in beni comuni a causa dell'incremento del numero degli utenti o della loro capacità di sfruttamento, grazie all'avanzamento tecnico-scientifico e a un intreccio di altre ragioni: demografiche, economiche, politiche, legali, culturali, «naturali» (ossia non attribuite all'azione umana). Quando l'aria che si respira è inquinata dalle industrie e dal traffico; quando l'accesso a una spiaggia è impedito da folle di turisti; quando il consiglio comunale decide di trasformare un parco in area edificabile; quando le nuove biotecnologie selezionano e trasferiscono tratti genetici da una specie all'altra; in questi e molti altri casi aria, sole, terra e geni divengono (o vengono percepiti come) beni comuni piuttosto che beni pubblici. Ne consegue una crescente necessità di regolazione. La risposta della *governance* è peculiare: l'espansione di regimi formali e informali basati su interazione, *partnership* e cooperazione tra attori pubblici e privati o l'auto-

regolazione di questi ultimi. Nelle reti di *governance* le arene politiche tradizionali tendono a essere rimpiazzate da (o riprodotte entro) contratti e obbligazioni unilaterali. La sovranità della decisione sull'interesse pubblico si sposta sugli attori privati. Si tratta di comprendere il destino del pubblico in questo nuovo contesto.

Concentriamoci allora sull'ambiente, uno dei settori più dinamici e innovativi. L'avvento della *governance* corrisponde alla fioritura delle politiche di «terza generazione», dopo quelle basate su comando-e-controllo e strumenti di mercato (tasse, incentivi ecc.). Tale generazione include tre categorie principali di strumenti (Prakash, Kollman, 2004): comunicazione obbligatoria di informazioni mediante etichette o registri di emissione, come il *Toxic Release Inventory Program* (Tri) degli Usa; *partnership* tra governo e imprese come quelle promosse negli Usa dai programmi *Us 33/50* e *Project Xl* o dal sistema dei *covenants* olandesi (o in Italia dai patti territoriali, pur privi di specifiche finalità di tutela ambientale); sistemi di *management* ambientale di origine governativa e non governativa, come le norme Iso 14001, l'Emas della Ue o il programma *Responsible Care* dell'industria chimica americana.

Tali strumenti possono essere considerati parte di una famiglia più ampia di approcci alla responsabilità sociale di impresa (Rsi), il cui tratto comune consiste nella volontarietà (Ec, 2001). La Rsi, a sua volta, costituisce una manifestazione dell'espansione dei «governi privati», di cui è testimonianza anche la cosiddetta *lex mercatoria*, il corpus degli usi commerciali che si sviluppano e acquistano forza di legge al di fuori delle normative ufficiali, in analogia a quanto avvenuto in epoca medievale (Teubner, 2002).

Secondo i loro sostenitori, gli approcci di terza generazione sono in grado di rispondere efficacemente ai problemi della regolazione comando-e-controllo e a quella basata su strumenti di mercato (Prakash, Kollman, 2004). La prima porta a un eccesso di normazione; non è pronta a rispondere alla trasformazione tecnologica e economica e ad adattarsi ai diversi contesti sociali o ambientali; soffre di *gap* conoscitivi in merito agli impatti ambientali e sanitari delle attività; può portare a sperperare risorse notevoli nella riduzione di rischi relativamente insignificanti; richiede monitoraggi costosi e sanzioni efficaci. Gli strumenti di mercato sono più flessibili; tuttavia anch'essi necessitano di un valido sistema di controlli e sanzioni, oltre a diritti di proprietà ben specificati, ossia un solido quadro regolativo statale. Approcci come i «diritti a inquinare» (vedi protocollo di Kyoto) legalizzano poi livelli arbitrari di inquinamento e incentivano la localizzazione di attività in-

quinanti o pericolose in aree sottoposte a legislazioni permissive o siti abitati da gruppi e comunità svantaggiate.
Di fronte a simili inconvenienti la tesi è che una migliore protezione ambientale, o una migliore efficienza economica a parità di livelli di protezione, possono essere assicurate se si incentiva un comportamento *beyond compliance* e ci si affida alla diretta interazione fra gli attori privati. Ad esempio le imprese vanno obbligate a informare sulle proprie *performance* ambientali, ma non conviene imporre loro specifiche *performance*. L'assunto è che esse sanno meglio di chiunque altro come ottimizzare le proprie strategie tecniche e organizzative rispetto all'opportunità di fornire di sé un'immagine gradita ai propri interlocutori contrattuali e non contrattuali (azionisti, clienti, fornitori, comunità circostanti, organizzazioni ambientaliste e di consumatori, opinione pubblica in generale). Più in generale, la logica degli strumenti di terza generazione è di creare beni di club (Prakash, 2005), i cui utenti ne godono i benefici (che sono al tempo stesso benefici pubblici) essendo al tempo stesso interessati al loro mantenimento. Chi adotta l'Emas lo fa per migliorare la propria *performance* ambientale e economica ed è perciò disposto a sopportarne i costi, poiché è dall'efficienza e credibilità del sistema che derivano i suoi vantaggi.
L'idea insomma è che i mezzi privati siano i più idonei a fornire beni o servizi un tempo considerati prerogative dello Stato (Donolo, 2005), come ambiente, salute e sviluppo. È opportuno (e forse inevitabile) che i privati negozino esplicitamente, integrino o rimpiazzino la regolazione statale. Ciò corrisponde a un'espansione del loro ruolo pubblico, al di là della mano invisibile e delle tradizionali forme di *lobbying*; o meglio, corrisponde a una crescente commistione tra pubblico e privato (Rhodes, 1997). Nella misura in cui il nuovo stile di *policy* favorisce reti orizzontali, *partnership*, assunzione diretta di responsabilità collettive, ciò sembra comportare in effetti un'espansione degli spazi pubblici. Negli assetti neocorporativi, il più immediato antecedente della *governance*, la partecipazione era ristretta a un numero limitato di soggetti capaci di rappresentare interessi stabilmente definiti. Ora i *setting* deliberativi, promossi da aziende e amministrazioni, tendono a costituirsi *ad hoc* sulla base delle questioni emergenti, in un'ottica rivolta al *problem-solving* più che al controllo delle istanze dei gruppi di riferimento (Bifulco, de Leonardis, 2002; Baccaro, 2004), dunque in linea di principio secondo modalità assai più inclusive. Le strategie aziendali e istituzionali vengono ridefinite in senso estensivo, con riferimento non solo agli *shareholder* o alle figure tradizionali del cittadino

e del titolare di diritti soggettivi, ma a una varietà di portatori di interessi specifici e diffusi.
La commistione tra pubblico e privato porta poi con sé nuove forme di *accountability* (Power, 1997). La rendicontazione politica degli amministratori (elezioni) perde di rilevanza al declinare della capacità regolativa e della legittimazione delle istituzioni statali. I bilanci finanziari delle imprese si rivelano a loro volta inadeguati a rispondere alla diversificazione degli *stakeholder*. Gli strumenti di terza generazione includono così quasi sempre *accounts* la cui valenza pubblica è altrettanto spesso sottolineata dall'intervento di terze parti nella veste di certificatori, rappresentanti di *stakeholder* o la stessa opinione pubblica cui si indirizza l'informazione aziendale. Ciò sembra costituire un ulteriore indicatore della relazione positiva tra *governance* e pubblicità. Ma le cose stanno veramente in questo modo?

3. Un problema di fondo

La valutazione degli strumenti di terza generazione è in effetti alquanto controversa. In parte questo può essere dovuto alla quantità insufficiente di dati empirici e alla necessità di ricorrere a ragionamenti di tipo controfattuale per comparare regolazione volontaria e autoregolazione con le soluzioni comando-e-controllo o di mercato (Eea, 1997). Le critiche principali sembrano tuttavia indirizzarsi proprio al modo in cui interessi privati e pubblici vengono combinati. Gli impegni ecologici delle imprese possono consistere in mero *greenwashing* (Laufer, 2003). La fissazione di obiettivi di settore può incoraggiare il *free riding* da parte di aziende inquinanti che si avvantaggiano dei risultati ottenuti dalle aziende «virtuose» (Börkey, Lévêque, 2000). Gli accordi possono essere usati per posticipare o scongiurare norme più severe (Ec, 1997). Quanto ai controlli, anche i certificatori indipendenti possono essere indotti a compromessi (Andrews, 1998). Essi soffrono inoltre di asimmetrie informative rispetto ai soggetti controllati; asimmetrie che, insieme ai rischi legali delle certificazioni (Power, 1997), li spingono a concentrarsi sui documenti piuttosto che sui fatti, sul rispetto di requisiti formali piuttosto che sul conseguimento di risultati sostanziali (Kimerling, 2001).
A tali critiche si può obiettare che esse non inficiano la validità degli strumenti di terza generazione, ma suggeriscono solo la necessità di un loro affinamento. Comportamenti opportunistici sono sempre

possibili e vanno scoraggiati migliorando il design istituzionale. Gli inconvenienti segnalati sono tuttavia la spia di un problema più profondo. Regolazione volontaria e autoregolazione, si dice, ottimizzano la combinazione tra interessi particolari e generali, privati e pubblici. Ma in che senso? Per chi? Quel che è chiaro è che non c'è alcuna necessaria relazione con lo stato dell'arte delle *performance* ambientali. Le verifiche di solito si concentrano su come un dato obiettivo è stato perseguito o raggiunto piuttosto che su come e perché è stato stabilito (Steinzor, 1998; Harrison, 1999). Ciò deriva dalla stessa logica della regolazione volontaria e dell'autoregolazione, la cui maggiore efficienza starebbe appunto nel fatto che obiettivi e mezzi vengono negoziati o stabiliti da coloro che meglio conoscono la situazione. La perseguibilità di risultati più ambiziosi di quelli fissati e il loro contemperamento con gli obiettivi di profitto sono destinati a rimanere questioni largamente inevase negli *accounts*. Sono i soggetti rendicontabili a decidere, nella sostanza, ciò di cui rendere conto. Essi non possono essere chiamati a giustificare nulla più degli impegni negoziati o unilateralmente assunti. Nessuna regola superiore può essere invocata per definire quali sono gli interessi pubblici e come vanno bilanciati con quelli privati.

Non si tratta di un problema limitato alle politiche ambientali. Esso emerge anche dalla più ampia letteratura critica sulla Rsi. «Le *partnership* si sviluppano solo laddove l'impresa è interessata a conseguire l'obiettivo in oggetto […] [e] la gamma e il livello delle obbligazioni che le imprese devono onorare vengono largamente lasciati alla loro discrezionalità» (Newell, 2005, pp. 545-546). «Questioni economiche cruciali tendono a essere escluse dai contenuti degli standard di Rsi» (Frynas, 2005, p. 587), come l'impatto delle infrastrutture industriali sulla sussistenza delle popolazioni locali, la libertà delle aziende di investire o disinvestire come vogliono, gli effetti negative sulle economie nazionali di un affidamento prioritario sull'esportazione di risorse naturali. La domanda di base è: «Cosa avviene delle questioni per le quali non esiste un evidente ritorno economico?» (Newell, 2005, p. 545).

Il declino della regolazione comando-e-controllo e la diffusione dei governi privati riducono insomma drasticamente la possibilità di porre limiti ai diritti di proprietà e alla libertà contrattuale in nome di interessi generali. Invece di un principio trascendente che si riverbera sul contratto mediante la specificazione contenuta in una norma di legge, il pubblico diviene un'entità prodotta dal contratto stesso. Maggiore inclusività dei *setting* e modificabilità dell'agenda, a parte i problemi

specifici che presentano (Newell, 2005; Pellizzoni, 2005b), non costituiscono di per sé una risposta, in quanto si limitano a ridisegnare i margini dell'auto-referenza, la quale non dipende da chi è presente e cosa fa, ma da come ci si rapporta con chi è assente. Più inclusività può significare più difficoltà a scorgere ulteriori esternalità delle decisioni.
Il problema sta nella struttura contrattuale degli assetti di *governance* e nel suo crescente predominio nelle relazioni sociali. Si pensi al «*consumerismo* politico». Oggi i consumatori selezionano spesso «produttori e prodotti con l'obiettivo di modificare pratiche istituzionali o di mercato ritenute discutibili» (Micheletti e al., 2004, p. XIV), in base a criteri di giustizia, equità, protezione ambientale, benessere personale, dei familiari, degli animali. Talvolta sono «inaffidabili e capricciosi» (*ivi*, p. XV); talvolta sono esposti al *greenwash* e altre forme di manipolazione. Tuttavia «i consumatori politici ritengono che l'attenzione dei cittadini alla propria vita privata possa essere usata in modo tale da arrecare benefici alla società nel suo complesso» (Micheletti, 2003, p. 160). Si ripropone qui dal lato della domanda quello che gli strumenti di terza generazione assumono dal lato dell'offerta. L'attivazione dei consumatori «in azioni collettive entro reti locali concrete, orientate ai problemi» (*ivi*, p. 20) non sembra sostanzialmente diverso da altre forme di mobilitazione. La peculiarità del consumerismo politico sta invece nel suo consistere di valutazioni *individuali* del bene pubblico e di come le proprie scelte possono incidere su di esso. I consumatori politici sono forse più *agenda takers* che *agenda setters* (Tovey, 2005). Nell'un caso o nell'altro, tuttavia, essi decidono il da farsi per conto proprio. Come per la regolazione volontaria delle aziende la domanda è allora: può l'interesse pubblico essere definito privatamente?

4. *La società del contratto*

Il predominio del contratto come modalità relazionale porta insomma a una riformulazione dell'antinomia politica moderna. Il pubblico non viene più sussunto nelle figure mitiche del sovrano o del popolo, ma viene assorbito dalla sovranità dell'individuo (in particolare dell'attore economico). Il confronto con il terzo non passa più per i riti della politica ma si svolge nei confini ermeticamente chiusi del contratto, struttura formale cui aderisce una società sempre più individualizzata e differenziata. Struttura dove: 1) gli attori sono concepiti come individui (non-divisi, uniti a se stessi, propri a se stessi, separati dagli altri)

pienamente autonomi e razionali, legati gli uni agli altri in modo contingente e definitivamente liberati dopo l'effettuazione dello scambio; 2) ogni asimmetria di potere scompare dietro l'equivalenza formale delle controparti; 3) lo scambio è anch'esso simmetrico perché così le parti lo definiscono per il fatto stesso di contrarre; 4) nient'altro è rilevante al di fuori di quanto specificato e accettato dalle parti; 5) i terzi possono comparire solo per come le parti, unici soggetti abilitati a stabilire la posta in gioco, li definiscono: un pubblico fatto a misura del mondo contrattuale da essi costruito.

La teoria dei sistemi fornisce la migliore descrizione a me nota delle ragioni e implicazioni di tutto ciò. Per Luhmann, «in una società totalmente individualizzata e funzionalmente differenziata ciascun sistema può percepire gli *input* esterni solo in termini di "perturbazioni" o "irritazioni" che per divenire significative devono essere interpretate in base al proprio codice» (Luhmann, 1993, p. 494). Questo spiega perché la direzione politica diviene sempre più difficile. Se la politica opera attraverso l'esercizio del potere e l'economia è sensibile solo al denaro, la prima non può propriamente dirigere la seconda ma solo cercare di promuovere la sua auto-direzione, un auto-emendamento nella direzione desiderata (Luhmann, 1997). Come cittadini le persone possono essere interessate a ridurre i danni all'ambiente, ma come imprenditori essi non possono che guardare innanzitutto alla produttività dei propri affari, pena l'estromissione dal mercato.

Ma in che modo agiscono tali «irritazioni»? Una vera e propria traduzione è impossibile, visto che ogni sistema lavora con il proprio codice. Esiste una «frattura incolmabile tra giochi linguistici; un gioco linguistico non può "scambiare" elementi con un altro. Esso può soltanto essere provocato a collegarsi con una affermazione che fa parte di un altro gioco linguistico. Non avviene alcuno scambio; c'è piuttosto […] una reazione indipendente grazie a cui il gioco crea un nuovo elemento. […] Un gioco linguistico non "contiene" mai elementi di un altro gioco, ma solo i suoi elementi che si "collegano" con elementi di un altro gioco» (Teubner, 2002, p. 207).

Il concetto chiave è quello di *re-entry*. «Una distinzione ri-entra in se stessa se viene copiata dentro se stessa. Essa allora ricompare come parte del suo stesso spazio, come parte di ciò che essa distingue» (Luhmann, 1993, p. 485). «Ogniqualvolta facciamo una "osservazione" noi effettuiamo una "distinzione" tra due versanti e "indichiamo" uno di essi. […] Ora la distinzione tra i due versanti effettua un "ri-entro" in uno di questi lati; essa riappare entro se stessa.

[…] A questo punto non si tratta più della vecchia distinzione. Si tratta della "rappresentazione" della distinzione entro uno dei suoi poli. È la "internalizzazione" della distinzione esterno/interno. Un sistema usa auto-referenzialmente la distinzione tra auto-referenza e etero-referenza» (Teubner, 2002, p. 205). *Re-entry* dunque designa un processo mediante il quale una osservazione, ossia la distinzione di qualcosa da qualcos'altro (un atto sovrano, nei termini di Schmitt), viene riprodotta, rappresentata entro uno dei poli della distinzione. Il pubblico diviene una distinzione interna al polo privato della distinzione tra pubblico e privato. Ciò che è pubblico e ciò che è privato viene deciso privatamente. L'esterno diviene una categoria dell'interno. Il terzo risulta incluso solo nel senso che esso ri-entra come descrizione codificata. La distinzione tra interno e esterno viene internalizzata e in tal modo diviene «visibile», «dotata di senso». Per esempio l'analisi costi-benefici o i programmi assicurativi ri-entrano la differenza tra valori monetari e non monetari, come la vita umana o l'estinzione di una specie vegetale, tramite attribuzione di un valore monetario a questi ultimi. Le imprese ri-entrano la distinzione tra profitto e protezione ambientale mediante la valutazione della profittabilità delle iniziative ecologiche. I consumatori ri-entrano la differenza tra gusti e questioni etiche o politiche all'interno dei propri comportamenti d'acquisto, ossia all'interno di scelte di gusto.

Se individualizzazione e differenziazione comportano una crescente «collisione di discorsi» (Teubner, 1996), quali sono allora gli esiti di «collegamenti» che operano mediante *re-entries*? Nei suoi scritti Luhmann non è mai molto ottimista. Teubner invece – e con lui gli altri recensori ottimistici della *governance* – ritiene che l'autonomizzazione dei governi privati sia in grado di rimpiazzare efficacemente il vecchio ordine sociale. Sia Teubner che Luhmann usano termini che mostrano comunque la difficoltà di concepire qualcosa – un ponte, un legame tra sfere funzionalmente differenziate – tuttora indispensabile alla sopravvivenza della società ma estraneo a una logica di separazione, immunizzazione, *unaccountability*: «risonanza» (Luhmann, 1986), «accoppiamento strutturale» (Luhmann, 1993; Teubner, 2002), «operazioni transconnettive» (Teubner, 1997), «fraintendimenti produttivi» (Teubner, 2002). Per Teubner la pluralizzazione dei sistemi impedisce che l'uno predomini sull'altro, producendo «spontaneamente» armonia (Ceppa, 2005; Prandini, 2005). La pubblicità, quindi, si espande non benché ma perché il rapporto con i terzi è ingannevole. Le imprese rispondono alle domande politiche o etiche dei consumatori

interpretandole come questioni economiche (mutamenti nella domanda dei prodotti), le sole che hanno senso per loro, mentre i consumatori accolgono i cambiamenti nella produzione interpretandoli erroneamente come risposte politiche o etiche. Nei paesi in via di sviluppo le imprese leggono i bisogni delle comunità locali come opportunità di «gesti filantropici» per tenerle tranquille, mentre queste ultime vedono nella propria indigenza un «diritto» a ricevere doni (Frynas, 2005).
Ma cosa (non c'è nessun chi!) assicura che un dato risultato verrà ottenuto? Perché i fraintendimenti dovrebbero essere produttivi invece che distruttivi? E soprattutto, in un contesto di attori reciprocamente immunizzati, chi e come decide che un risultato è positivo o negativo, e per chi lo è? L'idea stessa di «fraintendimento produttivo» è contraddittoria perché introduce una teleologia in un processo per definizione acefalo. La *governance* sembra funzionare come una nuova versione della mano invisibile: un accordo quasi magico di sistemi d'azione completamente separati e reciprocamente ciechi. Tale versione è tuttavia ancor più problematica della prima. Per Smith la mano invisibile si avvaleva di una rete di legami sociali (Pulcini, 2001) ora assai indeboliti. Inoltre essa era supposta agire, per così dire, «in automatico»: gli individui contribuivano al bene comune semplicemente badando ai propri interessi. Nella *governance* invece gli attori sono chiamati a decidere al tempo stesso per il bene proprio e per quello comune. A parte ogni altra considerazione, l'improbabilità di risultati di tipo *win-win* è suggerita dagli studi sulle interazioni sistemiche, che ne sottolineano la tipica imprevedibilità (Funtowicz, Ravetz, 1999). Per non parlare dei tanti «elefanti bianchi non funzionanti» (Frynas, 2005, p. 587) – edifici non terminati, macchinari inutilizzati, strumenti guasti – che costellano il paesaggio dei paesi in via di sviluppo, esito materiale di dialoghi tra sordi, incomprensioni malintese tra imprese o agenzie di sviluppo e comunità locali.

5. Conclusione

La modernizzazione è un processo espansivo basato su razionalità, individualismo, riconoscimento reciproco di libertà e eguaglianza. Tutti sono, o sono destinati a divenire, cittadini, rendicontabili l'uno all'altro, dunque a se stessi. Non c'è nessuno al di fuori della città moderna. Nessuno degno di considerazione. Se c'è qualcuno, si tratta di

un «barbaro», nel senso originario della parola (Berti, 2003). I barbari parlano un linguaggio totalmente diverso, quindi è impossibile dialogare con loro, afferrare e valutare ciò che chiedono. Non c'è modo di intendersi. L'unico rapporto possibile è la guerra – a meno che non comincino a parlare il nostro linguaggio, a meno che non chiedano di diventare cittadini. Nei processi di *governance* la cosa assume la forma di un tipico dilemma degli *stakeholder*: acquisire peso nelle decisioni al prezzo di non toccarne le premesse (beneficio generale del perseguimento del profitto, mercato e tecnologia come forze trainanti ecc.), legittimare imprese e amministrazioni e perdere la propria autonomia; oppure tenersene fuori assumendo il ruolo dei disturbatori che manifestano il proprio dissenso con proteste, sabotaggi, epidemiologia popolare e via dicendo (Falkner, 2003)?

La *governance* sviluppa insomma alcune implicazioni della modernità. Se è vero, come spesso si sostiene, che essa produce «riflessività», l'ambivalenza del termine – riflessività come estroversione, apprendimento reciproco o introversione, auto-riflessione – è indicativa dell'ambiguità dei suoi effetti. Il caso delle politiche ambientali è emblematico al riguardo. Attraverso la contrattualizzazione delle relazioni la *governance* moltiplica città e lingue, abitate e parlate al limite da un solo individuo (il «consumatore sovrano», per esempio). In un paesaggio sociale frammentato ciascuno è in linea di principio un barbaro per gli altri, il che moltiplica la probabilità di relazioni bellicose (che nel modello dell'attore economico sono ritualizzate senza perdere in aggressività). Si tratta forse allora, ammesso che sia possibile, di tornare alla comunità? Ma ogniqualvolta essa viene intesa in modo sostanziale, come provvista di un'essenza propria ed esclusiva (sangue, suolo, lingua, tradizione, religione, valori), i risultati vanno in direzione esattamente opposta all'idea di pubblico qui argomentata, come apertura all'alterità. Nella modernità l'idea di comunità condivide con quella di società l'impossibilità di mediare tra identità e alterità, far dialogare membri e non membri (o membri a diverso titolo, sulla base di appartenenze diversamente definite). Anche la comunità politica immaginata da Habermas e Rawls non si sottrae al problema (Pellizzoni, 2001): i barbari sono in questo caso coloro che non condividono certi valori politici piuttosto che un sangue, una cultura o una religione.

L'auto-riferimento domina insomma tanto nella contrattualizzazione delle relazioni sociali quanto nei revival della comunità. Lo spazio pubblico si espande solo quando si riesce in qualche modo a superare

tanto la logica della comunità come «pienezza», «sostanza», quanto, e oggi soprattutto, la logica del contratto. Il fascino di questa logica, intrinsecamente privatistica, è forte, non solo per la sua promessa di efficienza, ma per la sua promessa di libertà, di immunizzazione dall'altro. Essa «ci libera dalle relazioni sociali non volute […] senza impedirci di ottenere ciò che si desidera dall'altro, ma senza impegnarsi con lui in un rapporto personale. […] Questa libertà è fondata sulla liquidazione immediata e permanente del debito» (Godbout, 1999, p. 32). La dimensione pubblica si apre solo quando, tramite l'irruzione del terzo, opera una logica diversa che è dato ritrovare in alcune espressioni del dono. Innanzitutto perché il dono mantiene aperta la relazione in quanto il debito non si estingue: se viene restituito genera una nuova obbligazione. Talvolta però è presente un vincolo sociale alla reciprocazione. Ciò ripropone, sotto mentite spoglie, la simmetria e l'equivalenza dello scambio tipiche del contratto. Altre volte si ha dono unilaterale nel senso di un rifiuto, una non accettazione della reciprocazione. Ciò crea situazioni di dominio, come nella filantropia degli aiuti umanitari (Latouche, 1992). Inoltre il circuito del dono può essere chiuso. Non è tanto il dono in sé che va quindi considerato, ma una forma particolare di dono, che Godbout chiama «indebitamento reciproco positivo» e si ritrova nei legami primari e nel dono agli sconosciuti. È il caso in cui si dona qualcosa per nulla (Gouldner, 1973); del «primo dono» (Simmel, 1989), per esempio l'iniziale gesto distensivo in un conflitto, per definizione non reciproco e pienamente libero; della cooperazione incondizionata che costituisce il motore dei movimenti collettivi (Cassano, 1990), sta al cuore di alcune riuscite esperienze di *governance* (Frey, 1997; Baccaro, 2000; Barbera, 2001; Frynas, 2005; Boström, 2006) e ha molti punti in comune con la nozione batailliana di *dépense*; dell'attribuzione ai beni ambientali di un valore di esistenza indipendente da qualsiasi impiego presente o futuro; delle forme di «altruismo impersonale», come il dono del sangue, in cui manca il riferimento a una prestazione precedente o conseguente. Se in casi come questi «l'azione volontaria diviene sinonimo di azione pubblica» (Ranci, 1990, p. 376; Bifulco, de Leonardis, 2005), è proprio nel senso che *alter* assume la fisionomia del terzo, qualcuno che sta al di là di quanto immediatamente saliente nella relazione in atto e rinvia a un «noi» più ampio; invita a una presa di distanza dal punto di vista di chi è coinvolto qui e ora pur senza appellarsi a principi universalistici che negano l'alterità nel momento stesso in cui pretendono di accoglierla in pieno.

Quali sono i connotati precisi di questa logica alternativa al contratto? Quali gli assetti istituzionali in grado di promuoverla? Sono in grado di offrire qui solo un'ipotesi di ricerca. Lo spazio pubblico si espande quando si realizzano due condizioni: manca il vincolo alla reciprocazione (asimmetria) e non si è in presenza di un legame chiuso, definito una volta per tutte (apertura a ulteriori soggetti o istanze). Questo tipo di relazione potrebbe essere definita *intesa*, per distinguerla da altre tre situazioni: quella del contratto, in cui la relazione è chiusa e simmetrica; quella in cui la relazione è simmetrica ma aperta, come avviene in numerose forme di reciprocità; quella in cui la relazione è chiusa e asimmetrica, che possiamo definire *dominazione* (la benevolenza del sovrano, la prestazione impersonale del servizio all'utente, l'atto filantropico). L'intesa è dunque un'obbligazione non reciprocante e aperta: quella che si assume verso l'altro non come controparte simmetrica di sé ma come terzo, soggetto le cui istanze non possono forse mai essere compiutamente assunte ma proprio per questo valgono quale parametro di valutazione di ciò che si decide e del modo in cui si agisce. Si tratta naturalmente di vedere – e qui la ricerca empirica offre elementi indispensabili alla riflessione teorica – se, come e fino a che punto le esperienze riuscite di intesa possono offrire insegnamenti utili a promuoverne la diffusione. Diffusione su cui bisogna probabilmente confidare per un recupero delle basi solidaristiche da cui dipende la tenuta della società e che la contrattualizzazione è ben difficilmente in grado di assicurare.

Se, come è stato sostenuto (Esposito, 2002), ciò che abbiamo in comune è ciò che non è nostro, un'assenza piuttosto che una presenza, una mancanza piuttosto che un bene, un dono originario che non può mai essere interamente reciprocato, la chiave per recuperare il senso del pubblico è forse offerta dalla antica distinzione tra barbari e stranieri. Diversamente dai primi, i secondi erano riconosciuti parte di un accordo in base a cui venivano definiti diritti e doveri reciproci (Derrida, 1997). Gli stranieri non divenivano cittadini, mantenevano il proprio *status*; ma essendo provvisti di una propria identità potevano costruire relazioni stabili con la città. Il principio di pubblicità richiede proprio questo: il riconoscimento della presenza di stranieri, persone che non sono e non diventeranno parte di noi, ma con cui possiamo parlare e trovare intese contingenti e rivedibili. Il riconoscimento che, a nostra volta, siamo stranieri per altri, i quali ci devono rendere ragione di tutto ciò per cui sono indebitati verso di noi.

Riferimenti bibliografici

Agamben G., 1995, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino.

Andrews R., 1998, *Environmental Regulation and Business «Self-regulation»*, «Policy Sciences», n. 31 (2), pp. 177-197.

Baccaro L., 2000, *«Aggregative and «Deliberative» Decision-making Procedures: A Comparison of Two Southern Italian Factories*, «Politics and Society», n. 29 (2), pp. 243-271.

Barbera F., 2001, *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, «Stato e Mercato», n. 63, pp. 413-449.

Benjamin W., 1977, *Zür Kritik der Gewalt*, in *Gesammelte Schriften*, vol. II, 1, Suhrkamp, Frankfurt a.M.

Berti E., 2003, *I «Barbari» di Platone e Aristotele*, «Filosofia Politica», n. 17 (3), pp. 365-381.

Bifulco L., de Leonardis O., 2002, *Pratiche e retoriche dell'intermediazione amministrativa*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni pubbliche fra retorica e innovazione*, Angeli, Milano, pp. 109-129.

Bifulco L., de Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 193-221.

Börkey P., Lévêque F., 2000, *Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union – A Survey*, «European Environment», n. 10 (1), pp. 35-54.

Boström M., 2006, *Regulatory Credibility and Authority Through Inclusiveness: Standardization Organizations in Cases of Eco-labelling*, «Organization», (di prossima pubblicazione).

Cassano F., 1990, *La secolarizzazione infinita. Note sulla morte dei beni pubblici*, «Rassegna italiana di sociologia», n. 31 (1), pp. 11-25.

Ceppa L., 2005, *I fondamenti del diritto. Günther versus Teubner*, «Rivista Critica del Diritto Privato», n. 23 (4), pp. 689-711.

Dewey J., 1927, *The Public and its Problems*, in J. Bodyston (a cura di), *John Dewey. The Later Works*, volume 2: 1925-27, Southern Illinois Press, Carbondale, pp. 1981-92.

Derrida J., 1997, *De l'hospitalité*, Calmann-Levy, Parigi.

Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 33-65.

Ec, 1997, *Study on Voluntary Agreements Concluded between Industry and Public Authorities in the Field of the Environment*, rapporto finale, Commissione Europea, Bruxelles.

Ec, 2001, *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, Commissione Europea, Green Paper, Com(2001) 366.

Eea, 1997, *Environmental Agreements: Environmental Effectiveness*, European Environment Agency, Copenhagen.

Esposito R., 2002, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino.

Falkner R., 2003, *Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links*, «Global Environmental Politics», n. 3 (2), pp. 72-87.

Frey B., 1997, *Not Just for the Money*, Elgar, Cheltenham.

Frynas J., 2005, *The False Developmental Promise of Corporate Social Responsibility: Evidence from Multinational Oil Companies*, «International Affairs», n. 81 (3), pp. 581-598.

Funtowicz S., Ravetz J. (a cura di), 1999, *Post-Normal Science*, «Futures», n. 31 (7), numero speciale.

Geuss R., 2003, *Public Goods, Private Goods*, Princeton University Press, Princeton.

Godbout J., 1999, *Homo Donator Versus Homo Oeconomicus*, «Animazione sociale», agosto/settembre, pp. 31-46.

Gouldner A., 1973, *The Importance of Something for Nothing*, in *For Sociology. Renewal and Critique in Sociology Today*, Basic Books, New York.

Gurevitch Z., 1988, *The Other Side of Dialogue: on Making the other Strange and the Experience of Otherness*, «American Journal of Sociology», n. 93 (5), pp. 1179-1199.

Harrison K., 1999, *Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection*, «Journal of Industrial Ecology», n. 2 (3), pp. 51-72.

Kimerling J., 2001, *Corporate Ethics in the Era of Globalization: the Promise and Peril of International Environmental Standards*, «Journal of Agricultural and Environmental Ethics», n. 14 (4), pp. 425-455.

Latouche S., 1992, *L'Occidentalisation du monde*, La Découverte, Parigi.

Laufer W., 2003, *Social Accountability and Corporate Greenwashing*, «Journal of Business Ethics», n. 43 (3), pp. 253-261.

Luhmann N., 1986, *Ökologische Kommunikation*, Westdeutscher, Opladen.

Luhmann N., 1993, *Observing Re-entries*, «Graduate Faculty Philosophy Journal», n. 16, pp. 485-498.

Luhmann N., 1997, *Limits of Steering*, «Theory, Culture and Society», n. 14 (1), pp. 41-57.

Micheletti M., 2003, *Political Virtue and Shopping*, Palgrave MacMillan, New York.

Micheletti M., Follesdal A., Stolle D., 2004, *Introduction*, in M. Micheletti, A. Follesdal, D. Stolle (a cura di), *Politics, Products, and Markets*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. ix-xxvi.

Newell P., 2005, *Citizenship, Accountability and Community: the Limits of the Csr agenda*, «International Affairs», n. 81 (3), pp. 541-557.

Ostrom E., Gardner R. e Walker J., 1994, *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Pellizzoni L., 2001, *The Myth of the Best Argument. Power, Deliberation and Reason*, «British Journal of Sociology», n. 52 (1), pp. 59-86.

Pellizzoni L., 2005a, *Cosa significa partecipare*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 40 (3), pp. 479-511.

Pellizzoni L., 2005b, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Idem (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 7-48.

Power M. (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.

Prakash A., 2005, *Green Clubs and Voluntary Governance: Iso 14001 and Firms' Regulatory Compliance*, «American Journal of Political Science», n. 49 (2), pp. 235-248.

Prakash A., Kollman K., 2004, *Policy Modes, Firms and the Natural Environment*, «Business Strategy and the Environment», n. 13, pp. 107-128.

Prandini R., 2005, *La «costituzione» del diritto nell'epoca della globalizzazione. Struttura della società mondo e cultura del diritto nell'opera di Gunther Teubner*, in G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione*, Armando, Roma, pp. 191-225.

Pulcini E., 2001, *L'individuo senza passioni. Individualismo moderno e perdita del legame sociale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Rhodes R., 1997, *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.

Schmitt C., 1922, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Duncker & Humblot, München-Leipzig.

Simmel G., 1989, *Excursus sulla fedeltà e sulla gratitudine*, in Idem, *Sociologia*, Comunità, Milano, pp. 498-509 (ed. or. 1908).

Steinberger P., 1999, *Public and private*, «Political Studies», n. 47 (2), pp. 292-313.

Steinzor R., 1998, *Reinventing Environmental Regulation: the dangerous Journey from Command to Self-control*, «Harvard Environmental Law Review», n. 22 (1), pp. 103-202.

Suber P., 1990, *The Paradox of Self-Amendment*, Lang, New York.

Taylor C., 2004, *Modern Social Imaginairies*, Duke University Press, Durham, trad. it. 2005, *Gli immaginari sociali moderni*, Meltemi, Roma.

Teubner G., 1996, *De collisione discorsuum: communicative rationalities in law, morality and politics*, «Cardozo Law Review», n. 17 (4-5), pp. 901-918.

Teubner G., 1997, *The King's Many Bodies: the Self-Deconstruction of Law's Hierarchy*, «Law and Society Review», n. 31 (4), pp. 763-787.

Teubner G., 2002, *Breaking Frames. Economic Globalization and the Emergence of Lex Mercatoria*, «European Journal of Social Theory», n. 5 (2), pp. 199-217.

Tovey H., 2005, *«Civic privatism» or «Personal Environmentalism»? Implications for Democracy of the Greening of citizenship*, relazione al convegno internazionale Isa Rc24 «Environment, knowledge and democracy», Marsiglia, 6-7 luglio.

Weintraub J., 1997, *The Theory and Politics of the Public/Private Distinction*, in J. Weintraub, K. Kumar (a cura di), «Public and Private in Thought and Practice», University of Chicago Press, Chicago, pp. 1-42.

Governare strategicamente

Paolo Perulli

«Il mondo esterno e l'esperienza interiore appaiono in costante movimento. I verbi sono nei riguardi di questa situazione dei simboli più adeguati che non i nomi». Questa frase di Karl Mannheim, posta all'inizio di Ideologia e utopia*, getta una luce profetica non solo sull'epistemologia contemporanea ma anche, per quanto riguarda il nostro tema, sulla ragione per cui governare («governance») ha sostituto governo («government») nel lessico politico del nostro tempo. Questo articolo intende approfondire il tema del governare dal punto di vista della sua connotazione «strategica». La prima parte è dedicata a riflessioni di tipo teorico sul concetto di strategia applicato alla governance pubblica; la seconda parte a una discussione del caso della pianificazione strategica delle città come forma di governance.*

1. Strategie

L'ingresso del «pensiero strategico» nelle scienze sociali è collocato da Richard Sennett alla fine del diciannovesimo secolo, quando il capitalismo entra in una fase di ricerca da parte degli investitori di utili prevedibili e a lungo termine. In questa ricerca, il linguaggio delle decisioni di investimento assimila concetti e forme della strategia militare (campagna di investimenti, pensiero strategico, analisi dei risultati). Allo stimolo imprenditoriale al calcolo strategico rispondono sia i lavoratori (sindacati e cooperative stabilizzano le aspettative e allungano la vista degli attori) sia la burocrazia statale weberiana (Sennett, 2006). Gli attori si dispongono, ciascuno nella propria diversità, su un piano di differimento dell'utile immediato in vista di benefici futuri.
Il ventesimo secolo sarà, prima nella versione «europea» (Weber, Schumpeter sopra tutti) e poi in quella americana, dominato dal pensiero strategico delle organizzazioni. Due grandi attori occupano la scena delle organizzazioni declinate come possibili soluzioni del problema della prevedibilità: impresa capitalistica e Stato razionale. Per Weber «la straordinaria importanza di un forte grado di prevedibilità come fondamento del calcolo del capitale» è alla base dell'agire im-

prenditoriale razionale. D'altro lato, l'amministrazione burocratica detiene il sapere specializzato che rende possibile quell'attività continua, rigorosa, intensiva su cui occorre fare affidamento. Due attori in relazione strategica: infatti l'imprenditore capitalistico è «il solo esempio realmente immune (almeno in senso relativo) dall'inesorabile dominio del sapere razionale della burocrazia». Il privato interesse al guadagno è superiore entro il suo ambito di interessi, in quanto sapere, alla burocrazia. E d'altra parte quell'interesse privato ha bisogno della burocrazia, non può che fare affidamento su di essa. Il gioco strategico tra impresa capitalistica e burocrazia pubblica è a fondamento di economia e società (Weber, 1986, pp. 88 e 212 e ss.).

Nel secondo Novecento, un campo enorme di letteratura (da Lindblom a Dahl, a March e Olsen) si è dedicato al pensiero strategico delle istituzioni di governo. A fine secolo, infine, si è fatta strada l'idea che l'inevitabile accumulo di effetti non voluti e la circolarità riflessiva del sapere sociale rendano sempre meno prevedibile il funzionamento del sistema-mondo (Giddens).

L'approccio strategico di Crozier e Friedberg, la strategia del conflitto di Schelling, i progetti di sviluppo di Hirschman sono alcuni riferimenti essenziali per capire cosa si intende qui per governare strategicamente. Infatti, l'uso comune del termine strategico tende a renderlo poco significativo se non inservibile, in quanto tutte le politiche si pretendono strategiche (cioè: vogliono essere considerate di rango e di importanza strategici). D'altra parte, studiosi critici verso l'inflazione di politiche che si auto-proclamano strategiche consigliano di abbandonare il termine e di rinunciare a usarlo. La via seguita in questo articolo è diversa. Il concetto di strategia significa qui: un costrutto sociale di attori che si orientano l'uno all'altro strategicamente, e misurano le proprie azioni su quelle di altri attori in interazione strategica, pur entro la crescente consapevolezza dell'imprevedibilità degli esiti dell'azione umana.

Governare significa in origine «guidare la nave nella tempesta»: la metafora nautica, presente in tutto il pensiero antico, richiama la difficoltà di guida rispetto ai rischi esterni (gli ostacoli, le correnti, gli scogli) ma soprattutto ai rischi interni (la guerra civile, il conflitto non sanabile tra i membri della *polis*). Da allora, il governare comporta l'utilizzo strategico del conflitto e del negoziato nell'interazione tra attori. Governare punta a far muovere gli altri attori secondo modifiche indotte nelle loro schede di preferenza a breve, mediante l'uso di incentivi per farli partecipare ad azioni collettive, oppure mediante mi-

nacce credibili di *voice* o di *exit* che inducano gli attori a partecipare, a modificare le scelte iniziali, a rivedere le preferenze espresse.
Questo chiarimento viene *prima* di ogni altra definizione di approccio strategico basato su visioni condivise, definizione di *frames* a medio-lungo termine, adozione di logiche interattive ad alto rischio per ciascun attore come è stato proposto da Carlo Donolo (2005). Queste infatti rappresentano costrutti di attori strategici in interazione: la «visione condivisa» è la costruzione di un'idea che si realizza nel gioco strategico degli attori partecipanti; il «*frame*» è un artefatto cognitivo che permette di collocare *policies*, progetti, intenzioni spesso precedenti e disparati in un nuovo contenitore comune che ridà senso all'azione dei partecipanti; «logiche interattive ad alto rischio» sono la messa in gioco da parte di ciascun attore strategico della propria dotazione (*endowment*) di risorse iniziali (cognitive, espressive, politiche) per influenzare l'esito del gioco.
Le forme del *policy making* contemporaneo si basano sia sulla «negoziazione» che sulla «argomentazione». Questa distinzione ritorna, nel saggio di Donolo, sotto i concetti di «politiche a contratto» e «politiche deliberative». Altrove ho proposto la stessa distinzione tra «modello del contratto» e «modello dell'associazione» (Perulli, 2004, cap. 1).
La distinzione tra le due sfere, cui Elster ha dedicato un lavoro (1993), è stata sottolineata di recente da Luigi Bobbio (2002): la negoziazione è una modalità di incontro tra (due o più) interessi definiti e strutturati, che si avvicinano ad un compromesso fino a raggiungere un certo punto di equilibrio (normalmente provvisorio e parziale). L'argomentazione è invece un processo deliberativo cui partecipano punti di vista diversi che nel corso del processo stesso si modificano e si ridefiniscono (non essendo le preferenze predefinite o costanti) sulla base di argomenti che ciascun attore pubblicamente sostiene.
La negoziazione ha certamente prevalso nel *policy making* delle società industriali avanzate, soprattutto sulla base di una fortunata affermazione nel secondo Novecento della teoria dei giochi, che ha tradotto in formule matematiche le aspettative sui comportamenti incerti degli attori sociali. Le teorie del comportamento strategico hanno poi messo in evidenza la condotta degli attori intesa come strategie razionali nei limiti di un gioco da scoprire[1].
L'applicazione del modello contrattuale alle politiche pubbliche, e in

[1] Raiffa, 1982. Sulla strategia come controllo della zona di incertezza si veda Crozier, Friedberg, 1978.

particolare al governo locale, si deve a un testo di P. Gremion, uno studioso del gruppo di Crozier, del 1976 (Gremion, 1976).
Molti anni prima del *new public management*, Gremion mette in evidenza il cambiamento del meccanismo organizzativo che sta intervenendo nella pubblica amministrazione. Egli contrappone al modello burocratico classico, basato sulla gerarchia, un nuovo modello (che chiama «modello x») basato sulla strategia, sull'interazione e sulla contrattualizzazione.

Tabella 1 - Due modelli organizzativi a confronto

Gerarchia Autonomia Orientamento giuridico Chiusura della carriera dell'organizzazione	Organigramma piatto Inter-azione Antigiuridico Concezione strategica di carriera inter-organizzativa
Rapporto di clientela Complicità con le istanze rappresentative Segmentazione categoriale Strappo alla regola con il detentore del potere	Mobilitazione dei decisori Corto-circuito delle istanze rappresentative Ricerca di concertazione globale Ideologia della trasparenza e della negoziazione aperta
Egualitarismo formale Aggiustamento intorno a reti di poteri paralleli Garanzia di eguaglianza mediante l'estensione della regola	L'eguaglianza della regola è una falsa eguaglianza Ricerca della mobilitazione Credenza in una eguaglianza più grande mediante l'affermazione del potere

Fonte: Gremion, 1976, p. 382.

Si noti l'attualità del lessico usato da Gremion. Una concezione strategica del potere, una crescente contrattualizzazione, una concertazione globale, la ricerca di mobilitazione degli attori sono già allora gli elementi centrali del nuovo modello.
Dopo Gremion, si sono affermate molte novità nel campo della contrattualizzazione della pubblica amministrazione (per un'analisi riferita al caso italiano, si rinvia soprattutto agli studi di L. Bobbio). La negoziazione stessa non è più un unico corpo, ma è fatta di diverse anime che in altre forme ripropongono la distinzione precedente.
Eccone un esempio. Mettendo in tensione negoziazione «integrativa»

versus negoziazione «distributiva» si allude a due forme: la prima si traduce nella almeno parziale e transitoria integrazione dei punti di vista che si sono fronteggiati nel processo, mentre la seconda consiste nella ripartizione delle poste tra giocatori secondo schemi che si basano sulle rispettive capacità di influenzarne la distribuzione, a sua volta determinata dall'ineguale distribuzione delle *chances* (investimenti, educazione, denaro, accesso all'informazione ecc.).

Più di recente è emerso il tema della democrazia deliberativa (Elster, a cura di, 1998) che ha proposto la forma del dialogo rispetto a quella del contratto. Il processo di tipo deliberativo si avvicina al concetto di democrazia diretta e si basa sulla accurata costruzione delle condizioni entro le quali il dialogo possa prendere forma. Essa presuppone «parlanti» informati entro un *setting* favorevole, oltreché procedure che garantiscano una parità di accesso ai diversi portatori di interessi. Varie esperienze di democrazia deliberativa sono state documentate, ad esempio, da A. Fung e E.O. Wright (1999; 2003) con riferimento alla politica locale, sia in democrazie mature che in paesi in via di sviluppo. Per quanto diverse siano le politiche e le ecologie umane coinvolte negli esperimenti, essi consistono nell'assegnare equamente le *chances* di potere deliberativo (*empowerment*) e nello sviluppare procedure che assicurino forme e tempi adeguati al dialogo diretto.

Infatti, in tutti i casi considerati, si tratta di problemi concreti e tangibili, su cui sono chiamati a deliberare i cittadini comuni insieme ai funzionari e ai politici; anzi, in cui la politica pubblica è devoluta alle unità locali cui il potere di operare è assegnato; queste unità sono a loro volta interconnesse per sviluppare un comune apprendimento; e le decisioni così formulate sono infine assunte dalle istituzioni pubbliche riformate piuttosto che in forma volontaristica dalla società civile o dal mercato. Seguendo Fung e Wright, le forme di democrazia deliberativa (*empowered participatory governance*) hanno in comune tre principi essenziali:

i. sono orientate a fini concreti e pratici, che consistono nel fornire provviste di beni e occasioni di intervento a settori della società sfavoriti in senso decisionale;

ii. sono forme di partecipazione *bottom-up*, attraverso cui una conoscenza diffusa e una intelligenza sociale di cittadini e gruppi possono concorrere a inventare soluzioni che un sapere esperto non avrebbe saputo creare;

iii. sono infine arene deliberative che non si affidano al pieno convincimento e alla massimizzazione dei vantaggi dei partecipanti, quanto invece alla pianificazione congiunta e alla strategia di *problem-solving*.

La superiore efficacia delle politiche così sperimentate, rispetto a forme classiche di *command and control*, deriva da una maggiore legittimità delle decisioni prese, dall'accorciamento dei cicli di *feed-back*, dalla proliferazione dei punti di comando affidati alla azione simultanea di gruppi che si muovono in autonomia ma non isolati l'uno dall'altro. Uno dei risultati degli esperimenti deliberativi è di dare, in modo pragmatico, occasione ai diversi attori di accordarsi su (magari limitate) aree di *policy* o su singole questioni.
In tal modo attori in conflitto su temi più ampi, o persino portatori di interessi antagonistici, possono finire con l'accordarsi nella strutturazione di ben delimitate questioni controverse: e così sperimentare i vantaggi della cooperazione cui non sarebbero mai altrimenti giunti.

2. Il caso della pianificazione strategica delle città

La pianificazione strategica delle città è un buon caso per verificare come sistemi locali pluri-attoriali (le città) procedano entro una globale incertezza sul futuro a costruire schemi di azione collettiva, il cui esito è di modificare riflessivamente il contesto in cui operano.
Questa «procedura» ha molto in comune con la democrazia deliberativa, ma, rispetto agli esperimenti poco sopra analizzati, essa si sviluppa in modo volontaristico anziché essere centrata sullo Stato, e riguarda un arco più ampio di questioni, anzi addirittura l'insieme delle strategie di una città. È anch'essa una forma pragmatica e molto empirica di ricerca dell'accordo: ma mette in gioco l'intera visione che la città ha di se stessa e della sua futura collocazione in uno scenario competitivo.
Nelle parole di Bagnasco (2003) questa azione strategica «consiste fondamentalmente nel convincere molti liberi attori diversi, di diversi ambiti funzionali e istituzionali, a comportamenti che si orientano reciprocamente, ovvero a investimenti complementari lungo un sentiero di crescita definito dalle scelte sulle quali si raggiunge un ragionevole consenso e sui cui esiti si possono fare ragionevoli previsioni». In tal modo la pianificazione strategica, pur allontanandosi dalla vecchia forma sinottica razional-comprensiva della progettazione, si differenzia anche dalla classica razionalità adattiva (Lindblom, 1959; 1965), secondo la quale «Voler chiarire in anticipo gli obiettivi renderebbe impossibile l'accordo […] l'accordo sulle politiche pratiche che non tirano in ballo i valori è molto più facile dell'accordo sui fini dell'a-

zione» (Crozier e Friedberg, 1978, p. 216). Invece l'approccio della pianificazione strategica è certamente pragmatico e incrementale: in questo la aiuta la sua origine di strumento di guida operativa sperimentato dalle imprese per la soluzione di problemi futuri. Ma insieme questo approccio è, a differenza dell'incrementalismo, orientato a «uno sforzo disciplinato di produrre decisioni fondamentali e azioni in grado di dare forma e di guidare che cosa un'organizzazione (o un'altra entità) è, che cosa fa, e perché la fa» (Bryson, 1989, p. 5). Pertanto la ricerca di una idea condivisa di città, che implica la messa in gioco di valori condivisi, fa parte della pianificazione strategica, che la persegue attraverso un'azione autoriflessiva condotta dalla società locale.

La distanza dalle forme di pianificazione razional-comprensiva e di *long range planning* deriva invece da alcuni importanti aspetti della pianificazione strategica.

Mentre il progetto del «moderno» (Giddens, 1994), pretendeva di partire da una razionalità che dall'alto prevede e prescrive, la pianificazione strategica:

- cerca di individuare e risolvere questioni controverse anziché fissare obiettivi;
- evita di estrapolare in modo lineare da *trends* correnti o passati e tende a introdurre novità e discontinuità;
- definisce corsi di azioni possibili e varie opzioni aperte anziché fissare uno stato futuro desiderabile e di lì retroagire sul presente;
- non è un corpo unitario di concetti e procedure, ma un campo di esperimenti.

Certamente, il trasferimento di strumenti e concetti dal campo dell'impresa al campo dell'azione pubblica è uno dei più rischiosi aspetti della pianificazione strategica. Questo passaggio è ben visibile nel lavoro di Bryson e nella prima generazione di piani strategici negli Stati Uniti degli anni ottanta.

Il piano strategico di S. Francisco, il primo e più famoso, conserva molti segni di questa origine aziendalistica: e non a caso è stato definito un accordo tra municipalità e comunità degli affari. Piani strategici successivi, come quelli dell'Oregon County negli anni novanta, hanno spostato l'attenzione sulla ricerca del coinvolgimento di una più ampia platea di portatori di interesse (*stakeholders*). Inoltre sono stati utilizzati approcci aziendali, come il *benchmarking* (indicatori di confronto con altre aziende simili per misurare il proprio posizionamento competitivo) per valutare la capacità competitiva di un territorio e di un intero sistema locale.

Nei piani strategici anglosassoni la componente dello sviluppo e della crescita economica sono peraltro esclusivi, mentre aspetti di tipo sociale, qualitativo e ambientale non fanno la loro comparsa tra le questioni strategiche. Nel piano strategico di Brisbane (Australia) compare per la prima volta una preoccupazione diversa: la tendenza al calo demografico e all'invecchiamento della popolazione della città centrale entro un'area metropolitana in rapida crescita. Ciò richiederà lo sviluppo di servizi per anziani, famiglie monoparentali e donne occupate.
Nella pratica, il piano strategico si concentra però essenzialmente sulle componenti dell'economia della città e della regione, mediante i consueti strumenti della proiezione dei *trends* correnti in scenari futuri (dal 1990 al 2001 al 2011), e della prospettazione di diverse opzioni (mantenimento del ruolo manifatturiero, sviluppo come centro di trasporto intermodale, crescita del settore della formazione e conoscenza, centro regionale di servizi, centro di turismo e intrattenimento). La soluzione finale è quella di integrare le componenti più appropriate di ciascuno dei cinque scenari settoriali in una strategia di sviluppo delle loro interconnessioni (definita *Gateway Strategy*) (Blakely, 1994).
Ma nei successivi passaggi, e soprattutto nel trasferimento in Europa della pianificazione strategica e nella sua adozione da parte di città europee (a partire dal Piano strategico economico e sociale di Barcellona adottato nel 1990 e dallo Schema direttore di Lione «Lyon 2010» adottato nel 1992[2]) si correggono molti di quei segni dello strumento economico-aziendale e si acquista una più ampia dimensione di nuove politiche pubbliche di partenariato.

i. La platea degli attori coinvolti è molto più ampia, e coincide quasi con la società locale organizzata: associazioni, interessi, istituzioni partecipano e infine siglano il piano. Il modello è decisamente inter-azionista (Padioleau, Demesteere, 1991), ispirato al modello dell'analisi delle politiche pubbliche: si parte non da un preteso interesse pubblico ma dalle razionalità multiple dei diversi attori, individui e gruppi, che senza posa registrano, elaborano e trasformano i dati presenti in un contesto d'azione; e su queste si costruiscono le rappresentazioni e le visioni, che a loro volta portano alla costruzione di una cornice condivisa. L'approccio è pragmatico: si parte dalle questioni controverse (*issues*) e si cercano azioni-chiave fattibili su cui mobilitare gli attori. Vi è anche una

[2] Si vedano ora i saggi di R. Florio e B. Jouve contenuti nel volume a cura di G. Borelli, 2005.

azione pedagogica del piano: i metodi e le tecniche di auto-interrogazione della società permettono a molti di esprimersi e di partecipare (si riprende il concetto di mobilitazione usato da Gremion). In questo la pianificazione strategica coglie e riconosce le particolari caratteristiche dell'azione pubblica rispetto a quella di un'impresa privata: una più forte apertura all'ambiente locale, un diverso orizzonte temporale, una maggiore mobilitazione di valori e di sentimenti tra i partner dell'azione pubblica. Questo ha permesso di distaccare la pianificazione strategica della città dalle sue matrici aziendaliste. Comunque anche in Europa certi rischi di aziendalismo si sono corsi, specie quando si è voluto considerare riduttivamente la città come un'impresa anziché come una società locale strutturata in forme di azione collettiva.

ii. Arene e fori della pianificazione strategica (*Ivi*) in qualche modo «costringono» gli attori a dichiarare valori e preferenze in anticipo e in forma pubblica, quindi riducono (anche se non annullano) gli spazi di negoziazione bilaterale e spesso occulta. Ne sa qualcosa qualsiasi assessore all'urbanistica che sia mediamente sensibile alle esigenze di proprietari e *developers* rispetto alle destinazioni d'uso delle loro aree. Qui invece, la dichiarazione pubblica tipica del processo deliberativo (in cui gli attori si impegnano pubblicamente) si accompagna all'importanza della costruzione condivisa di una visione della città (i «fini» dell'azione) intesa come retorica pratica. Di solito l'azione pubblica deve soddisfare un criterio di autorità che si basa sull'autorità legale e sul rispetto delle regole formali (salvo poi dissolverla nella negoziazione distributiva). Nella pianificazione strategica i criteri dell'autorità diventano piuttosto i processi deliberativi e gli accordi che ne derivano. Di qui l'importanza dei «tavoli» e la loro natura il più possibile includente (seguo qui la distinzione di Donolo tra inclusivo e includente), che porta allo stesso tavolo attori forti e deboli secondo modalità poco ortodosse nelle più formali azioni dell'amministrazione. All'inizio questo spiega perché attori forti (*vested interests*) tendano ad evitare la partecipazione ai tavoli. Infatti, la pianificazione strategica è anche una messa in scena, una rappresentazione: con effetti per gli attori di «senso del piazzamento» (Bourdieu, 1997) che essi occupano entro l'arena decisionale. Anziché essere armate dall'autorità, le politiche pubbliche pattizie usano in fondo un sostituto funzionale: esse spingono gli attori lungo un percorso di dichiarazione pubblica delle preferenze che costruisca una «rete

di impegni» e di reciprocità che alla fine ne renda, se non impossibile, eccessivamente costosa l'*exit*. Gli incentivi e i disincentivi che queste politiche utilizzano sono simbolici e di identità (reputazione e fiducia reciproca, appartenenza alla comunità, riconoscimento pubblico) il che può rendere differibili nel tempo le esigenze di incassare risultati da parte degli attori, che altrimenti punterebbero ad una loro soddisfazione a breve. Ciò naturalmente non annulla ma solo attenua gli elementi di opportunismo che sono insiti nella natura strategica e negoziale degli attori coinvolti. Esiste un *trade-off* tra discussione razionale, che richiede tempo e impegna le persone, e la partecipazione di basso profilo cui esse tendono (Elster, 1986). Occorrerà trovare ogni volta, nel *policy design*, un compromesso tra le due tendenze. La probabilità del successo delle decisioni prese non è mai misurabile una volta assunta la decisione, ma si prolunga nella fase di implementazione e aumenta a seconda delle forze che la sostengono.

iii. Introdurre la variabile temporale di medio-lungo termine (i 15-20 anni del piano strategico) allunga la vista di attori istituzionali miopi (March e Olsen, 1997) ma anche permette di manipolare le preferenze a breve degli attori. Azione strategica significa che l'attore intende alterare le credenze e le azioni degli altri agenti, in una direzione favorevole al raggiungimento degli obiettivi di *policy* (Majone, 2002).Ciascuno deve essere convinto che la partecipazione al gioco di «costruire la città con la parola» frutterà anche a lui, o mediante la condivisione delle informazioni e i vantaggi che la partecipazione ad arene decisionali comporta, o anche in vista della influenza politica e della reputazione che sono ingredienti essenziali dell'agire nella sfera pubblica. L'arco temporale medio-lungo svolge anche un'altra decisiva funzione: dà tempo al processo deliberativo di svolgersi, anche se questo tempo non può essere inconcludente e infinito. Infatti può darsi che le differenze dei punti di vista partigiani si rivelino irrisolvibili, o più semplicemente che manchi il tempo per renderle tali. In questo caso occorre comunque prendere una decisione, e il criterio del cambiamento delle preferenze deve cedere il campo alla aggregazione delle preferenze. Certo il tempo a disposizione per la pianificazione strategica non equivale a quella situazione ideale della discussione proposta da Habermas. Ma in ogni caso, l'arco temporale deve permettere di andare al di là del ciclo politico-amministrativo entro il cui orizzonte in genere le politiche pubbliche si confinano.

Si vedano in questo senso i cicli lunghi della pianificazione strategica di Barcellona, Lione, Torino ecc.

iv. Un tema connesso è quello della *governance* locale. Mentre la letteratura (Perulli, 1997; Le Galès, 1998) ha ormai messo in evidenza molti aspetti relativi alla creazione, gestione e manutenzione dei *networks* inter-organizzativi e inter-istituzionali, permane una certa dimensione eccessivamente «orizzontale» che i fautori della pianificazione strategica attribuiscono a questa forma di *governance* locale. Pesa certamente qui una visione della democrazia deliberativa come forma non gerarchica di *decision making*, della pianificazione strategica come di un'arena ideale. Ma in questo modo resta in ombra il ruolo che le politiche di livello extra-locale sono chiamate a giocare nella pianificazione strategica. Siederanno gli attori extra-locali (Regione, Stato, ecc.) ai tavoli della pianificazione strategica di una città, o non preferiranno riservarsi uno spazio di manovra più favorevole? La domanda è calzante sia che si tratti di livelli di governo superiori, come la Regione o lo Stato, sia che si tratti di interessi economici extra-locali come le imprese globali multilocalizzate. Gli uni, le istituzioni superiori, possono preferire di disertare una pianificazione strategica delle città che impedisce loro di continuare a praticare giochi distributivi. Le altre possono ritenere che anziché legarsi al tavolo di una negoziazione locale pubblica, sia preferibile giocare su più tavoli cercando di guadagnare posizioni migliori mediante una specie di *regime shopping* (che porta l'impresa a scegliere il contesto locale sulla base delle proprie convenienze). Per quanto riguarda il primo aspetto, i temi del montaggio delle politiche multi-livello, del trasferimento delle politiche da un livello all'altro, e del «nuovo centro» (*locale con centrale*) che è richiesto dalla pianificazione strategica assumono qui un ruolo assolutamente essenziale[3]. Mentre per quanto riguarda il secondo, si tratterà per le città di confezionare sistemi di incentivi che spingano le imprese extra-locali a partecipare perché non potrebbero in altro modo appropriarsi di vantaggi localizzativi specifici (è il tema di un marketing territoriale che freni comportamenti opportunistici delle imprese offrendo condizioni di contesto e di qualità urbana favorevoli come un sistema educativo eccellente e un regime di elevata efficienza amministrativa, e non soltanto di aree a basso costo o di infrastrutture).

[3] Si vedano i contributi di Carlo Trigilia, Angelo Pichierri, Luigi Bobbio in vari numeri di «Stato e mercato» e il paper di F. Barca, 2001.

v. Tra i problemi da risolvere vi è come passare da una proiezione temporale lineare tipica della passata pianificazione sinottica, a una basata sulla discontinuità, su «salti» che permettano di introdurre le innovazioni[4]. Le teorie alla Hirschman hanno sottolineato il ruolo dei conflitti, e la natura «produttiva» dei modelli basati sulla introduzione consapevole di squilibri. Ma lo stesso vale nel campo dell'innovazione politica, quella promossa dal Politico di stampo weberiano (Cacciari, 2006) consapevole della natura «produttiva» della tensione tra razionalità allo scopo e razionalità al valore, tra le due etiche della responsabilità e della convinzione. Il campo delle innovazioni include qui, nel caso della pianificazione strategica, una tensione tra orizzonte tecnico-amministrativo e pratiche partecipative, come pure tra le forme canoniche di democrazia rappresentativa e i processi più aperti (e «rischiosi») di tipo deliberativo.

La pianificazione strategica è a volte considerata a torto una ri-proposizione della vecchia programmazione per obiettivi. Ma in realtà, si tratta del passaggio da una razionalità orientata allo scopo (di raggiungere obiettivi pre-determinati) a una razionalità al valore (in cui il valore sta nel tipo di *processo*) da cui emergono obiettivi comparati ed effetti di imitazione resi possibili mediante la scelta di una razionalità dialogica. Il passaggio è quindi netto, l'allontanamento sia dalla logica della «vecchia» programmazione per obiettivi che dal *management by objective* del «nuovo» *management* pubblico non potrebbe essere più evidente. Emerge un'idea, che occorrerà riprendere, di bene comune come «procedura».

Questo significa che l'accordo sul bene comune, impossibile *ex ante*, si realizza nella condivisione di un processo, la cui scansione di tappe e di gradini intermedi serve a rafforzare l'inter-azione. Sul piano epistemologico, si tratta della consapevolezza che «non c'è alcun Io senza un Noi» come base di una sociologia della conoscenza di tipo relazionale (Scheler, 1976, p. 114 ss.). Sul piano delle pratiche, questa visione è in sintonia con l'idea, sostenuta dagli studiosi dello sviluppo locale, che le economie locali siano essenzialmente dei beni «relazionali» (Storper, 1997).

[4] Oltre che la letteratura schumpeteriana sull'innovazione, sarebbe qui da rivedere la letteratura su catastrofi e trasformazioni, come in «Laboratorio politico» 5.6.1981.

3. Conclusioni

La critica di alcuni autori alla pianificazione strategica deriva dall'idea che essa rappresenti un esperimento troppo strutturato, stabile e permanente e sia piuttosto consigliabile rinunciare a una tale strutturazione, scegliendo una declinazione debole: la pianificazione strategica come occasione per la produzione di immagini del cambiamento territoriale, come generazione di enzimi che immessi nei processi sociali territoriali potranno eventualmente avere degli esiti, come apertura di cantieri e campi di interazione tra attori (Pasqui, 2005).
Questo punto di vista ha il pregio di ricordarci, oltre al necessario approccio critico, la natura spesso «retorica» dei piani strategici. Ma ha il limite di non considerare gli effetti «costruttivi» dei processi strutturati di inter-azione («tavoli», arene, fori ecc.). Questi processi strutturati non dovrebbero essere considerati come l'esito eventuale di un'attivazione, bensì andrebbero visti come una forma di costruzione di *frames*, visioni, interazioni strategiche.
È il tema del «governare mediante gli strumenti» di cui si occupa la recente ricerca francese sulla *governance* (Lascoumes, Le Galès, 2004). Essa riprende l'idea di Foucault che la «governamentalità» presuppone procedure, tecniche e strumenti, accanto a poste strategiche che rendono instabili e reversibili le relazioni di potere. Secondo Foucault la governamentalità è «l'insieme di istituzioni, procedure, analisi e riflessioni, calcoli e tattiche» che permettono di esercitare quella forma di potere che ha nella «popolazione» il bersaglio, il fine e lo strumento del governo (Foucault, 2005).
Ne risulta una scelta metodologica: partire anziché dal potere, autoritario e sanzionatorio, dai dispositivi pratici, dalle tecniche concrete che inquadrano le condotte individuali. L'azione pubblica, la nuova *governance* negoziata, è guidata dagli strumenti: quindi è utile partire dall'analisi degli interessi implicati nella scelta degli strumenti, che non sono mai neutri ma sempre hanno effetti propri.
L'emergere di nuovi strumenti («tavoli», arene, fori) non è quindi eventuale: è un punto di partenza per analizzare le strategie di influenza degli attori. L'allargamento del circolo degli attori e l'emergere di «forum ibridi», ad esempio, potrebbe indicare che gli attori «più» strategici scelgono di intervenire a monte dell'azione collettiva per essere più efficaci (Lorrain, in Lascoumes, Le Galès, 2004).
Le nuove politiche, integrate e strategiche, hanno in comune la «logica del progetto», come sostiene Donolo. La logica del progetto significa

che gli attori partecipanti (ai «tavoli», arene, fori) non «scambiano» soltanto (incentivi, risorse di identità, risorse economiche) ma mettono in campo ed esprimono «mondi che contrattano» (Teubner, 2000). Ciascun mondo contrattuale è portatore di propri interessi, punti di vista, linguaggi autonomi e diversi: il progetto ne è la provvisoria integrazione. Lo scambio contrattuale è rimpiazzato dal «progetto», che dilata in avanti il tempo di realizzazione e coinvolge altre sfere oltre a quella contrattuale privatistica: dalla definizione del *public interest* alla progettazione integrata, dalla valutazione al monitoraggio.

Naturalmente siamo lontani dal progetto del moderno, mosso da una razionalità sinottica *ex-ante*. Qui il progetto è «gettatezza», consapevole arrischio, lancio in un futuro che non si conosce. Ma che pone, come è evidente nel caso del «progetto urbano» (Pinson, in Lascoumes, Le Galès, 2004), un problema di anticipazione. Il progetto mette in tensione un approccio volontaristico (strategia, visione a lungo termine, intenzione, anticipazione) e uno inter-azionista (gestione del processo, breve termine, indeterminazione, pragmatismo). Una tensione ineliminabile e «produttiva».

Riferimenti bibliografici

Bagnasco A., 2003, *Società fuori squadra*, Il Mulino, Bologna.

Barca F., 2001, *Rethinking Partnership in Development Policies: Lessons from a European Policy Experiment.*

Blakely E.J., 1994, *Planning Local Economic Development*, Sage, Thousands Oaks.

Bobbio L., 2002, *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, «Stato e Mercato», n. 1/2002.

Borelli G. (a cura di), 2005, *La politica economica delle città europee*, Angeli, Milano.

Bourdieu P., 1997, *Meditations Pascaliennes*, Seuil, Parigi.

Bryson J., 1989, *Strategic Planning for Public and No-Profit Organizations*, Jossey-Bass, S. Francisco.

Cacciari M., 2006, *Introduzione*, in M. Weber, *La scienza come professione. La politica come professione*, Mondadori, Milano.

Crozier M., Friedberg E., 1978, *Attore sociale e sistema*, Etas, Milano.

Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali*, «Stato e Mercato», n. 1/2005.

Elster J., 1993, *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano.

Elster J. (a cura di), 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.

Elster J., 1986, *The market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in Elster J., Hylland A. (a cura di), Foundations of Social Choice Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
Foucault M., 2005, *Sicurezza, territorio, popolazione*, Feltrinelli, Milano.
Fung A. e Wright E.O., 1999, *Experiments in Empowered Deliberative Democracy*, University of Wisconsin.
Fung A. e Wright E.O., 2003, *Deepening Democracy*, Verso, Londra.
Giddens A., 1994, *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna.
Gremion P., 1976, *Le pouvoir peripherique*, Seuil, Parigi.
«Laboratorio politico», 5.6.1981.
Lascoumes P., Le Galès P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, Parigi.
Le Galès P., 1998, *La nuova political economy delle città e delle regioni*, «Stato e Mercato», n. 42/1998.
Lindblom C., 1959, *The Science of Muddling Through*, «Public Administration Review», n. 19.
Lindblom C., 1965, *The Intelligence of Democracy*, The Free Press, New York.
Lorrain D., 2004, *Les pilotes invisibles de l'action publique*, in Lascoumes, Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, Parigi.
Majone G., 2002, *La credibilità delle politiche pubbliche*, «*Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*», n. 2.
March J. e Olsen J., 1997, *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna.
Padioleau J.G., Demesteere R., 1991, *Les démarches stratégiques de planification des villes*, «Les Annales de la Recherche Urbaine», n. 51.
Pasqui G., 2005, *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma.
Perulli P. (a cura di), 1997, *Pianificazione strategica*, Daest, Venezia.
Perulli P., 2004, *Piani strategici. Governare le città europee*, Angeli, Milano.
Pinson G., 2004, *Le projet urbain comme instrument d'action publique*, in Lascoumes, Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, Parigi.
Raiffa H., 1982, *The Art and Science of Negotiation*, Harvard.
Scheler M., 1976, *Sociologia del sapere*, Abete, Roma.
Sennett R., 2006, *La cultura del nuovo capitalismo*, Il Mulino, Bologna.
Storper M., 1997, *Le economie locali come beni relazionali*, «Sviluppo locale», IV, n. 5.
Teubner G., 2000, *Contracting Worlds, The Many Autonomies of Private Law*, «Social and Legal Studies».
Weber M., 1986, *Economia e Società*, vol. I, Comunità, Milano.

Per una critica del darwinismo normativo

Alain Supiot

Dopo il trauma della seconda guerra mondiale, diversi strumenti giuridici, tra cui la Dichiarazione di Filadelfia, avevano cercato di subordinare le regole della finanza e del commercio internazionale ai principi di dignità, libertà, sicurezza economica e uguaglianza degli scambi. In contrasto con tali principi si tende oggi a fare del mercato il fondamento di ogni ordine giuridico e a trattare i diritti nazionali come prodotti in competizione all'interno di un mercato delle norme. Questo darwinismo normativo è promosso dalla Banca mondiale, che ha elaborato in questo senso batterie di indicatori volti a far considerare tali diritti in maniera favorevole alle aspettative degli investitori finanziari. Il darwinismo normativo è realista solo in apparenza e contribuisce a rinchiudere i quadri dirigenti in circuiti autoreferenziali, tagliandoli fuori dalle condizioni reali di vita delle popolazioni. Fare della lotta di tutti contro tutti il principio ultimo dell'ordine giuridico mondiale non potrà che generare violenza.

Il diritto del lavoro, punto d'incontro allo stesso tempo delle politiche pubbliche e del potere economico, del diritto delle persone e del diritto delle cose, delle relazioni individuali e delle relazioni collettive, è un luogo privilegiato di osservazione delle profonde trasformazioni circa il ruolo assegnato al diritto nella società contemporanea. Il diritto del lavoro, sostenuto fino alla svolta degli anni '70 dall'idea di giustizia sociale, tende oggi, in un mondo fondato sull'idea della concorrenza generalizzata, a essere misurato sul metro dell'*efficiency*.

Una costante delle riforme del «mercato del lavoro» intervenute negli ultimi trent'anni è l'attacco continuo alle scarne sicurezze cui ancora oggi restano aggrappati i più deboli. Che esse siano promosse in nome della «condivisione» o della «flessibilizzazione» del lavoro, il denominatore comune di queste politiche è stato quello di imputare a certi vantaggi occupazionali (lavoro a tempo pieno, salario decente, protezione contro il licenziamento) la difficoltà di alcuni gruppi di lavoratori a trovare un lavoro. Ciò che ha condotto, secondo l'ispirazione più

o meno «sociale» del momento, a ridurre i vantaggi in questione o a farne sostenere una parte del costo allo Stato o alla sicurezza sociale. Il diritto all'occupazione è così divenuto il luogo più visibile dell'inversione dei ruoli in corso fra lo Stato, l'impresa e la finanza. Laddove lo Stato fissava le grandi linee di una politica economica nazionale che le grandi imprese mettevano in pratica e che la finanza doveva favorire, oggi sono gli obiettivi finanziari a dettare le linee di condotta delle imprese, mentre il costo dei sacrifici personali che ne derivano è sostenuto dagli Stati, sia direttamente attraverso il finanziamento delle politiche del lavoro, sia indirettamente, quando devono far fronte alla miseria, alla violenza e all'insicurezza. Con il risultato che le protezioni vengono drasticamente ridotte o soppresse laddove sarebbero più necessarie, mentre continuano ad accumularsi al vertice della scala retributiva, e in particolare al livello dei quadri dirigenti. Pur essendo regolarmente stigmatizzata, questa dualizzazione del mondo del lavoro continua ad aumentare. Ciò vale soprattutto per i diritti collettivi, la cui effettività tende ad essere proporzionale alla sicurezza dell'impiego: ad esserne totalmente privi sono coloro che ne avrebbero più bisogno[1].

La riforma dello *statuto salariale*, vale a dire il suo adeguamento ai cambiamenti obiettivi che le nuove tecnologie introducono nell'organizzazione del lavoro, è un problema in sé, che meriterebbe di essere affrontato in quanto tale. Il modello della relazione d'impiego, cioè la rinuncia da parte del lavoratore alla propria libertà in cambio di una certa sicurezza, non può più avere la centralità che occupava nella società industriale. Tutti, o quasi, concordano oggi sul fatto che la questione dello *statuto salariale* travalichi il semplice essere occupati in un posto di lavoro e che, al di là del singolo impiego, convenga elaborare una condizione professionale delle persone che assicuri loro capacità e sicurezza economica nel lungo periodo, e che offra anche gli strumenti per prendere iniziative e assumersi responsabilità[2]. Le nozioni chiave in questa prospettiva non sono tanto l'occupazione fissa, la subordinazione e la sicurezza sociale, quanto il lavoro (inteso in tutte le

[1] Vedere *Revisiter les droits d'action collective*, «Dr. Soc.», 2001, p. 687 e sgg. Chi può seriamente pretendere che il titolare di un contratto precario disponga effettivamente della libertà sindacale o del diritto di sciopero?

[2] Vedere Supiot (a cura di), 1999, tr. it. 2003. Vedere inoltre, tra le opere più recenti: Trentin, 2004; Deakin e Wilkinson, 2005; Kaelble e Schmid (a cura di), 2004; Alston (a cura di), 2005.

sue forme, e non solo nel senso di lavoro salariato), la capacità professionale e la sicurezza economica.
Lungi dall'impegnarsi in questa direzione, le «riforme del mercato del lavoro» intraprese nella maggior parte dei paesi europei restano prigioniere del vecchio modello occupazionale, di cui esse si limitano a ridimensionare i termini a detrimento dei più deboli. Questa politica deriva dall'idea (falsa) secondo cui il diritto del lavoro sarebbe il principale ostacolo alla piena occupazione, e che converrebbe dunque smantellarlo per migliorare la competitività delle imprese. Questo smantellamento è presentato come un effetto ineluttabile della «globalizzazione» dell'economia. Ma la libera circolazione dei capitali e delle merci non è un fatto imposto dalla natura. È il prodotto di decisioni politiche codificate dal diritto commerciale. Da vent'anni il diritto internazionale del commercio tende in tal modo ad eliminare tutte le limitazioni territoriali assegnate in precedenza ai mercati. Sia che lo favorisca, sia che lo annienti, l'effetto sull'occupazione di questa configurazione giuridica dei mercati è infinitamente più importante di quella del diritto del lavoro. Per convincersene basta osservare la situazione dei lavoratori indipendenti che sfuggono completamente alle regole del lavoro salariato, ma non a quelle del commercio internazionale. È il caso ad esempio dell'avicoltura, costituita da lavoratori indipendenti che non hanno né salari minimi né congedi, né limitazioni dell'orario di lavoro né protezioni contro il licenziamento, e la cui occupazione è tuttavia minacciata[3]. Approfittando del fatto che la deregolamentazione del lavoro marittimo induce tra l'altro una riduzione anomala dei costi, le aziende agroalimentari mettono in concorrenza questi loro lavoratori con gli allevamenti della Tailandia o del Brasile. Le produzioni di scarto sono poi esportate a bassissimo prezzo in Africa, distruggendo così le filiere avicole di qualità che vi si erano insediate.
Questo caso, tra molti altri[4] di realizzazione «esemplare» di una divi-

[3] Vedere il dossier pubblicato sul tema da un collettivo di Ong *Exportations de poulets: l'Europe plume l'Afrique*. www.agirici.org./Html/Pdf/Campagnes/Poulets/poulets_print.pdf.
[4] Malgrado una propaganda onnipresente sulla fatalità e i benefici dello smantellamento di tutte le barriere commerciali nel mondo, alcune parti del dossier sono giunte a conoscenza di un pubblico ampio: vedi il successo del documentario di Hubert Sauper *Le cauchemar de Darwin* (2005, L'incubo di Darwin, *n.d.t.*) che, attraverso il caso della specializzazione (incoraggiata dall'Unione Eu-

sione internazionale del lavoro fondata sullo sfruttamento dei «vantaggi comparativi» locali e la ricerca dell'«efficienza economica», non solo induce a dubitare dell'avvenire radioso che ci promettono i predicatori della nuova economia mondializzata, ma ci ricorda anche che questa economia si fonda sulle riforme del diritto commerciale internazionale adottate dopo l'implosione del comunismo. Voltando le spalle dopo 20 anni ai principi giuridici affermati dopo la seconda guerra mondiale (par. 1), queste riforme di ispirazione anarco-capitalista trattano i diritti nazionali come altrettanti prodotti in competizione in un mercato mondiale delle norme (par. 2). Eliminando ogni riferimento qualitativo, il darwinismo normativo costringe le politiche pubbliche e le imprese entro un'autoreferenzialità (par. 3) da cui è necessario e urgente uscire.

1. Il rovesciamento della Dichiarazione di Filadelfia

Non è la condizione dell'impiego a dipendere dal diritto del lavoro, ma sono al contrario i diritti del lavoro nazionali a dipendere dalla divisione internazionale del lavoro organizzata dal diritto del commercio internazionale. Ed è la chiara consapevolezza di questa dipendenza che nel 1919 ha giustificato l'istituzione di una Organizzazione internazionale del lavoro (Oil, oggi ridotta all'impotenza e che bisognerebbe riformare profondamente), incaricata di far sì che la concorrenza internazionale non sia esercitata a detrimento dei diritti dei lavoratori. La necessità di adattare le regole commerciali e finanziarie ai bisogni di sicurezza economica delle persone è stata riaffermata solennemente dopo la seconda guerra mondiale dalla Dichiarazione di Filadelfia, la quale, integrata alla Costituzione dell'Oil, contiene una disposizione del diritto internazionale degli affari tanto essenziale quanto misconosciuta. Dopo aver proclamato il diritto di tutti gli esseri umani «a perseguire il loro progresso materiale e il loro sviluppo spirituale nella libertà e nella dignità, nella sicurezza economica e con pari opportunità», tale disposizione afferma che «tutti i programmi d'azione e tutti i provvedimenti assunti sul piano nazionale e internazionale, in particolare sul terreno economico e finanziario, devono essere valutati da questo punto di vista e accettati solo nella misura in

ropea) della Tanzania nella produzione di pesci destinati all'esportazione, costituisce una vera lezione sugli effetti umani ed ecologici della globalizzazione.

cui essi appaiano di natura tale da favorire, e non da ostacolare, il raggiungimento di questo obiettivo fondamentale». Ed è in barba a questa norma che oggi, al contrario, si tende a valutare qualsiasi disposizione di diritto sociale esclusivamente dal punto di vista finanziario, accettandola solo nella misura in cui essa appaia di natura tale da favorire, e non da ostacolare, la concorrenza tra lavoratori su scala mondiale. Laddove ciò che andrebbe valutato è l'impatto della liberalizzazione degli scambi sulla sicurezza economica delle persone, dovunque ci si adopera invece a misurare l'impatto di questa sicurezza sulla competitività economica[5], considerata non più come un mezzo ma come un fine al quale gli uomini devono essere «adattati»[6]. Un tale rovesciamento porta a ritenere intangibile il regime giuridico degli scambi, e a considerare, al contrario, il diritto del lavoro come una variabile di adattamento ai bisogni del mercato. Attenendosi alla Dichiarazione di Filadelfia, è invece proprio al diritto del commercio internazionale che dovrebbe essere innanzi tutto posta la questione dell'accesso alla sicurezza economica attraverso il lavoro. E si può sperare di vedere un giorno i giuristi esperti di commercio, in particolare quelli delle facoltà di diritto, impegnati nella ricerca degli inquadramenti giuridici più idonei a rendere la libera circolazione dei capitali e delle merci uno strumento di realizzazione del diritto degli esseri umani a «perseguire il loro progresso materiale e il loro sviluppo spirituale nella libertà e nella dignità, nella sicurezza economica e con pari opportunità». Il ritorno ai fondamenti giuridici dell'economia di mercato dovrebbe dunque essere una delle priorità del diritto del lavoro. Nella teoria liberale classica il mercato non è uno stato di natura

[5] La stessa Oil si fa trascinare su questa china, e cerca oggi di fondare la legittimità delle norme internazionali del lavoro su criteri di competitività economica. «Nei paesi in via di sviluppo, così si può leggere in una sua recente pubblicazione, i datori di lavoro devono comprendere che una buona alimentazione rende più solida la forza lavoro e ciò, nel lungo periodo, renderà la loro società o il loro paese più competitivi e più attraenti per gli investitori» (Wanjek, 2005). Se si adotta questo pragmatismo di stile schiavista, non resta alcuna valida ragione per nutrire in modo conveniente i vecchi e i malati, che rappresentano in tutta evidenza un handicap competitivo.

[6] Vedere le disposizioni dell'art. 125 del trattato della Comunità europea (ripreso nell'articolo III-203 del progetto di trattato costituzionale): «L'Unione e gli Stati membri si sforzano […] di promuovere una manodopera […] suscettibile di adattarsi al pari dei mercati del lavoro atti a reagire rapidamente all'evoluzione dell'economia».

ma un dispositivo istituzionale per l'attuazione della concorrenza, tale da consentire la più giusta allocazione possibile delle risorse. In altre parole il mercato è uno strumento di realizzazione della giustizia nella produzione e nella ripartizione dei beni materiali. Non è dunque né un fine in se stesso né un principio generale di organizzazione della società, ma si iscrive in uno stato di diritto che allo stesso tempo ne costituisce il fondamento e lo delimita.

2. La dottrina anarco-capitalista del «mercato dei prodotti legislativi»

Questa concezione liberale ha ceduto il passo dopo 20 anni al profitto di un anarco-capitalismo che, al contrario, vede nel mercato la *Grundnorm* di ogni ordinamento giuridico, vale a dire un principio metagiuridico che deve imporsi in tutti i paesi su tutti gli aspetti della vita sociale e condurre al declino degli Stati[7]. Questa ideologia, a torto detta neoliberale, è praticata soprattutto da ex marxisti-leninisti o da maoisti ri-convertiti alla politica e agli affari, che troviamo tanto nei media o nei *think-tanks* padronali, quanto alla testa della Commissione europea o al governo dei paesi ex comunisti, considerato che oggi è la Repubblica popolare cinese a costituire la manifestazione più grandiosa di queste nozze fra materialismo storico e mercato. Questi ideologi restano fedeli alla loro convinzione più basilare, secondo cui i rapporti economici dominano la vita sociale e determinano le «sovrastrutture» giuridiche e culturali. Il diritto (al pari della religione, delle idee e delle arti[8]) viene dunque considerato da loro come un prodotto in competizione a livello globale nel quadro di un vasto mercato delle norme, entro cui si andrebbe operando la selezione naturale degli ordinamenti giuridici che meglio si adattano ai bisogni dei mercati. Non è la libera

[7] Fra gli autori che hanno esplicitamente teorizzato l'anarco-capitalismo il più conosciuto è David Friedman (figlio di Milton), con il suo libro manifesto *The Machinery of Freedom. Guide to a Radical Capitalism* (1ª ed. 1971). Passato dalla fisica alla scienza economica e poi al diritto, Friedman è uno dei rappresentanti della corrente *Law and Economics* (vedere in particolare il suo libro *Law's Order. What economics has to do with Law and why it matters*, 2000, e dello stesso autore *Law as a private Good Economics and Philosophy*, 1994). Vedere anche il volume di Murray Rothbard, che proviene dalla scuola del diritto naturale, *The Ethics of Liberty* (1ª ed. 1982). Al di là delle loro differenze dottrinali, tutte queste correnti libertarie convergono verso l'odio comune per lo Stato.

[8] Sul caso della religione vedere Mayali (a cura di), 2002.

concorrenza a fondarsi sul diritto, ma è il diritto che dovrebbe essere fondato sulla libera concorrenza. È questa la dottrina applicata oggi dalla Banca mondiale, i cui rapporti annuali, *Doing Business*, pubblicano a partire dal 2004 una valutazione sistematica di tutti gli aspetti dei diritti nazionali che interessano l'efficienza economica. La base di dati numerici, costantemente aggiornata, è destinata a fornire «misure obiettive» per il diritto degli affari di 155 «economie» (vale a dire paesi). Essa è basata in particolare su indicatori numerici della «rigidità» dei diritti del lavoro di tali paesi. Il rapporto *Doing Business* 2005 contiene un capitolo intitolato *Hiring and Firing Workers*, dedicato specificamente alla misurazione degli ostacoli all'investimento che il diritto del lavoro rappresenterebbe in ciascun paese. La tabella comparativa di tutti i diritti del lavoro del mondo è costruita attorno ai seguenti indicatori: difficoltà di assunzione; difficoltà di allungamento o riduzione della durata del lavoro; difficoltà di licenziamento economico di un lavoratore; indice di rigidità dell'impiego; costo di assunzione e costi di licenziamento[9].

Si sarà compreso che «difficoltà» sottintende regole, e «costi» sottintende diritti a tutela dei salariati. L'indice di «rigidità dell'impiego» infligge così dei punti di penalità agli Stati che riconoscono troppi diritti ai lavoratori, come ad esempio: protezione sociale ai dipendenti a tempo parziale; salari minimi che la Banca giudica troppo elevati (così per i paesi africani 20 dollari al mese sono considerati una cifra troppo elevata); limitazione della durata del lavoro a meno di 66 ore settimanali; preavviso di licenziamento o programmi di lotta contro la discriminazione razziale o sessuale[10]. Questi indicatori, finalizzati alla classificazione (*benchmarking*) dei diritti nazionali, tentano di valutare la misura in cui la legislazione di un dato paese favorisce o al contrario scoraggia gli investimenti. Sono rivolti tanto agli investitori internazionali, che nella loro ricerca degli «ambienti giuridici» indicano come

[9] Vedere http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/HiringFiringWorkers/CompareAll.aspx. La Banca riprende qui una metodologia messa a punto da economisti delle Università di Harvard e di Yale: Botero, Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer, 2004.

[10] Vedere il commento della Confederazione internazionale dei Sindacati liberi (Cisl) al rapporto *Doing Business* 2005, e la Dichiarazione del raggruppamento Global Unions alle riunioni annuali del Fmi e della Banca mondiale (Washington, 24-25 settembre 2005), disponibili sul sito di Global Unions www.globalunions.org.

i più idonei alla realizzazione di profitti elevati, quanto agli Stati, che chiamano a una competizione mirata alla crescita generalizzata di tali profitti.

Si organizza così, in base a strumenti di misura «obiettivi», un mercato delle legislazioni che deve consentire la sopravvivenza[11] di quelle che meglio rispondono alle esigenze degli investitori internazionali, mentre le altre devono cercare di imitarle oppure devono scomparire[12]. La competizione fra imprese sotto l'egida dei mercati finanziari non dovrebbe dunque limitarsi alla sfera economica, ma dovrebbe diventare il principio di organizzazione della sfera giuridica. Oggi in Francia questo darwinismo normativo è utilizzato sia dalla magistratura[13] sia dalla dottrina più ufficiale[14].

Fare dunque della competizione il solo principio universale di organizzazione del mondo conduce in un vicolo cieco, così com'è avvenuto con i totalitarismi del XX secolo, il cui tratto comune fu appunto l'asservimento della forma giuridica alle presunte leggi della competizione fra le razze o fra le classi. Affermare tutto ciò e preconizzare che questa dottrina non potrà generare che irrazionalità e violenza non deriva da una qualunque posizione politica o morale, ma da una delle rare certezze che la «scienza del diritto» può assicurare: proprio perché egoismo, cupidigia e *struggle for life* sono ben presenti nel mondo *così com'è*, essi devono essere contenuti e canalizzati attraverso un riferimento comune a un mondo *come dovrebbe essere*. È vero che questa distinzione tra essere e dover essere, tra *sein* e *sollen*[15] è da oltre un secolo oggetto delle diverse metamorfosi dello scientismo che si sono impegnate a confondere regola giuridica e norma tecnica. Ma questi

[11] Gli indicatori della Banca mondiale assegnano naturalmente un netto vantaggio ai sistemi di *common law* .

[12] È questa la dottrina del presidente del consiglio scientifico della fondazione di ricerca dell'Ump: vedere Ewald, 2005.

[13] Vedere in particolare il discorso di riapertura solenne 2005 del presidente della Corte di cassazione, pubblicato dalla fondazione di ricerca dell'Ump (Canivet, 2005), che riprende la nozione di «mercato delle codificazioni» e si richiama all'elaborazione di «indicatori credibili», in grado di giustificare la «competitività mondiale» del nostro apparato giurisdizionale.

[14] Vedere il panorama completo della letteratura giuridica sull'argomento (essenzialmente americana e importata in Europa dalla dottrina *Law and Economics*) messo a punto da Muir Watt, 2004.

[15] Vedere su questo punto le acute osservazioni di Kolakowski, 1977, pp. 194-233.

tentativi sono vani e hanno sempre condotto a sanguinosi insuccessi. La lotta fra classi, razze o individui può esistere come fatto storico. Far assurgere però questa lotta a principio fondatore dell'ordine giuridico significa negare la possibilità stessa di questo ordine e mettere in cantiere di fare a pezzi la convivenza umana. Significa anche condannarsi a perdere contatto con la realtà: cacciata dal cielo dei valori, la dogmatica impregna di sé la rappresentazione pseudo-scientifica del mondo su cui è fondata la «*governance*».

3. L'impasse dell'autoreferenzialità

Proprio come il darwinismo sociale da cui deriva, il darwinismo normativo è realista solo in apparenza. Ben lontano dal consentire una giusta rappresentazione del mondo, esso priva la mente della sua facoltà di giudizio. Per poter dare un giudizio della realtà, infatti, occorre poter rapportare quest'ultima ad un sistema di valori che le è esterno. E, reciprocamente, per rimettere in questione un sistema di valori occorre ammettere che esso non è inerente alla natura, e che si presta a deliberazione o a contestazione. Trattare i sistemi di valori come prodotti misurabili porta ad alterare gli strumenti di misura, e ad attribuire al proprio sistema di valori un'obiettività «scientifica» che non può avere. Così gli indicatori concepiti dall'Unione Europea[16] o dalla Banca mondiale per misurare le *performance* dei diritti nazionali del lavoro sono l'immagine caricaturale di una normatività inconsapevole. Non soltanto essi sfuggono a tutte le esigenze di dibattito democratico che continuano ad accompagnare la deliberazione delle leggi[17]; ma

[16] Sugli indicatori messi in opera dal Metodo aperto di coordinamento delle politiche dell'impiego vedere Salais, 2004, pp. 287-331.

[17] In una recente comunicazione relativa al suo piano d'azione «Legiferare meglio», la Commissione europea osserva che «l'ambiente regolamentare dell'Unione Europea» ha l'obiettivo di «promuovere la competitività dell'Europa». Essa ne deduce che «le nuove iniziative legislative devono essere oggetto di una valutazione d'impatto» mirata a verificare che le iniziative in questione siano di natura tale da «contribuire alla competitività» (Commissione europea, Com 2005/462 finale). Presentando questa Comunicazione davanti al Parlamento europeo il 25 settembre 2005, il suo vice presidente, Günter Verheugen, ha spiegato che la Commissione aveva iniziato a elaborare a tale scopo delle «norme per la nuova legislazione e per la valutazione dei costi indotti». Queste «metanorme» (o più esattamente «catanorme») saranno elaborate secondo una

per di più l'immagine quantificata che danno ad intendere non è quella della realtà ma è quella delle convinzioni che hanno presieduto alla loro elaborazione[18]. A differenza delle categorie statistiche concepite dopo Quételet che, malgrado la loro inevitabile dimensione normativa[19], intendevano misurare la realtà, i nuovi indicatori concepiti per i bisogni del *benchmarking* pretendono di misurare non la realtà ma lo scarto fra la realtà e un ideale implicito (nel caso del diritto del lavoro, quello dell'adattamento degli uomini ai bisogni dei mercati finanziari, innalzati a istanza suprema di valutazione). Essi procedono con lo stesso passo dogmatico che avevano gli indicatori della pianificazione sovietica e procurano gli stessi effetti: orientare l'azione verso la soddisfazione degli obiettivi quantitativi piuttosto che verso risultati concreti[20] e dissimulare la situazione reale dell'economia e della so-

«metodologia» basata su «l'analisi e le conoscenze scientifiche che alimentano gli studi d'impatto grazie a una rete esterna di esperti». Un filtro normativo «scientifico» sarà così collocato a monte della deliberazione parlamentare, evitando agli eletti di venire a conoscenza di progetti di norme giuridiche nocivi ai fini della competitività delle imprese. La comunicazione contiene una prima lista di 68 progetti di direttive ritirati su questa base, tra cui ad esempio quella che imponeva il riposo domenicale nei trasporti su strada.

18 Alla fine del XIX secolo uno dei padri della compatibilità moderna degli Stati Uniti, James Anyon, dispensava saggi consigli che oggi sembrano dimenticati, malgrado l'attualità che conferisce loro il fallimento dei sistemi di *audit* nelle vicende tipo *Enron* o *Worldcom*: «Use figures as little as you can […] Think and act upon facts, truths and principles and regard figures only as things to express these […] The well trained and experienced accountant of today is not a man of figures» (Usa i numeri il meno possibile […] Pensa e agisci in base a fatti, verità e principi, e considera i numeri solo come mezzi per dare loro espressione […] Oggi un amministratore ben formato e con esperienza non è un uomo di numeri, *n.d.t.*) (citato da Boyle, 2000, p. 38).

19 Vedere, a proposito della misurazione della disoccupazione, l'opera classica di Salais, Bavarez e Reynaud, 1986.

20 Il grande scrittore (e logico) dissidente Alexandre Zinoviev parlava al riguardo di «menzogna veridica». L'adozione, presso l'Università, di indicatori come il numero di discussioni di tesi o il tasso di bocciature nel primo ciclo per attribuire premi o crediti, ne costituisce una buona illustrazione: nulla di più facile che ostentare risultati conformi, basta ridurre il livello delle esigenze. Nel momento in cui questo tipo di indicatori si estende fino a valutare il lavoro dei ricercatori («citazione indice», «numero di brevetti», «numero di pubblicazioni in una rivista con comitato di lettura», ecc.), bisogna concedersi il piacere di rileggere le pagine che Zinovev dedica alla pianificazione della ricerca in Urss (ribattezzata

cietà[21] ad una classe dirigente scollegata dalla vita di coloro che essa dirige. La rappresentazione numerica del mondo che oggi governa la gestione degli affari pubblici e privati, confina le organizzazioni internazionali, gli Stati e le imprese in un autismo della quantificazione che li taglia via sempre più dalla realtà della vita dei popoli.

Il fenomeno delle delocalizzazioni dà una buona illustrazione degli effetti indotti dalla scelta di mettere in concorrenza le norme e dalle deviazioni dal principio di libera concorrenza alle quali in fin dei conti questa conduce. Quando un'impresa decide di stabilirsi all'estero per conquistare lì delle parti di mercato, essa si troverà in concorrenza con altre imprese, sottoposte alle stesse regole sociali, fiscali e ambientali che sovrintendono a questo mercato. Il suo investimento, se l'impresa è competitiva, sarà redditizio e lo sarà anche per le popolazioni locali. La libertà di investimento e la libera concorrenza operano dunque come strumenti di miglioramento della condizione materiale degli uomini. Quando al contrario, come nella filiera del pollo, un'impresa delocalizza la sua attività per poi reimportare prodotti realizzati contravvenendo alle regole fiscali, sociali e ambientali del paese d'origine, a essere messi in concorrenza non sono i prodotti (salvo considerare che l'impresa faccia concorrenza a se stessa), ma i sistemi normativi. Con l'effetto ben conosciuto di ingaggiare una corsa alla deregolamentazione fiscale, sociale e ambientale, dato che i primi paesi «beneficiari» delle delocalizzazioni vengono abbandonati non appena altri risultano meno esigenti su questi terreni[22]. La pratica delle de-

Ivanbourg): «Si era dimenticata la ricerca. Ci si applicò a riparare a questa dimenticanza. Ci fu una riunione speciale. Si prese la decisione di innalzare, di migliorare, di rettificare. Poi si passò alle misure concrete: 1) aumentare il numero di dottori di terzo ciclo e di dottori in scienze; 2) migliorare la formazione dei ricercatori e il livello teorico e scientifico delle tesi; 3) aumentare il numero di pubblicazioni dedicate all'attualità scientifica, ecc. Detto fatto. Come si dice, occorreva che la cosa saltasse agli occhi. Nel giro di sei mesi il numero di dottori di terzo ciclo fu moltiplicato per 100 e quello dei dottori in scienze per 99. Il peso totale delle pubblicazioni raggiunse i 100 milioni di tonnellate. Non si deve lesinare in questo genere di storie. Al contrario, bisogna fare le cose in grande. E ben presto Ivanbourg fu piena zeppa di scienza» (Zinoviev, 1977, pp. 428-429).

[21] Sulla menzogna indotta dalla sottomissione agli indicatori cifrati di valutazione delle *performance* individuali vedere Dejours, 2003; e, ancora dello stesso autore, 1988, pp. 61 e ss.

[22] È il caso in particolare del Marocco, la cui produzione tessile è stata condotta

localizzazioni ai fini di reimportazione, che si può già osservare in numerosi settori (come quello dei prodotti domestici: tessile, arredamento, ecc.[23]) rischia di provocare nei prossimi anni il crollo di interi settori dell'attività economica. È difficile che i paesi occidentali, che ospitano una popolazione in via di invecchiamento che rappresenta meno del 15% dei lavoratori nel mondo, possano convincere il restante 85% a non fabbricare a minor costo prodotti ad alto valore aggiunto, e nessuno può dubitare, per contro, della capacità di paesi come l'India o la Cina di farlo molto rapidamente e su vasta scala. Salvo allineare le nostre condizioni di lavoro e di impiego a quelle di questi continenti, è difficile pensare che il dibattito sull'occupazione possa continuare a rintanarsi nel diritto del lavoro e non conduca piuttosto a rimettere in discussione il regime giuridico del commercio internazionale. Il rischio di un ritorno al protezionismo e al nazionalismo più rigido è oggi estremamente elevato e si nutre dell'autismo dei predicatori della globalizzazione.

4. Come uscire dal darwinismo normativo?

«Il denaro è come il letame, nocivo se non viene sparso», osservava Francis Bacon[24]. La finanziarizzazione dell'economia porta oggi ad ammassarla piuttosto che a spargerla per fertilizzare l'attività umana. La pressione generale verso l'abbassamento dei costi, e in primo luogo dei costi del lavoro, favorisce, da un lato, un'accumulazione vertiginosa dei profitti finanziari (che, non riuscendo più a impiegarsi nella creazione di ricchezze, sempre più di frequente sono utilizzati per distruggerla attraverso operazioni di riacquisto delle proprie azioni da parte delle società) e, dall'altro, provoca un abbattimento della pro-

al disastro dalla delocalizzazione verso la Cina.

[23] Vedere l'inchiesta di Laurence Benhamou, 2005.

[24] «Above all things, good policy is to be used, that the treasures and monies in a State be not gathered into few hands. For otherwise, a State may have a great stock, and yet starve; and money is like much, not good except it be spread». (Soprattutto, occorre una buona politica affinché le ricchezze e i denari in uno Stato non siano raccolti in poche mani. D'altra parte uno Stato può avere grandi ricchezze e tuttavia patire la fame; e il denaro è come il letame, non buono a meno a che non venga sparso, *n.d.t.*), Bacon, 1999. Sul tema legato alle condizioni della fecondità della moneta, vedere i lavori di Massimo Amato (1999; 2004) e di Luca Fantacci (2005).

duttività e della remunerazione del lavoro[25], un depauperamento degli Stati (impegnati in una corsa al miglior offerente fiscale), una riduzione generalizzata dei perimetri della solidarietà e un supersfruttamento delle risorse naturali.

Per uscirne converrebbe riportare il mercato alla sua base giuridica invece che darsi da fare per demolirla. Un mercato si definisce in primo luogo in ragione dell'esistenza di limiti che la legge gli impone[26]. La definizione di questi limiti va stabilita tenendo conto delle condizioni reali di vita e di lavoro degli uomini, e va finalizzata a migliorarle. La creazione della comunità europea mirava in tal modo all'allargamento e non alla cancellazione di quello che si chiamava ancora mercato interno.

Essa si fondava sull'esperienza dell'industrializzazione, che aveva visto tutti gli Stati occidentali dotarsi di condizioni giuridiche basate sul loro progresso materiale, aprendo le frontiere solo nella misura necessaria alla loro prosperità economica[27]. Il mercato diventava «comune», e ciò implicava allo stesso tempo la concorrenza tra le imprese e la solidarietà fra gli Stati. Questa chiave di volta della costruzione europea è scomparsa a partire dal momento in cui gli Stati membri e la Commissione sono diventati parte costituente del progetto di un mercato senza limiti, cioè del programma di smantellamento in tutti i settori e in tutti i paesi di qualsiasi impedimento alla libera circolazione dei capitali e delle merci. Questo ampliamento senza limiti non può che distruggere la solidarietà fra gli Stati membri e trasferire nella stessa Unione Europea la concorrenza dei diritti nazionali, in particolare nel settore dell'occupazione. Oggi nel diritto comunitario è manifesta la contraddizione tra le regole che derivano dal vecchio progetto di istituzione di un mercato comune (che comportava l'armonizzazione dei diritti degli Stati membri, in particolare sul terreno sociale e ambientale), e quelle che discendono dal nuovo progetto di mercato

[25] In un recente articolo l'ex segretario di Stato al Lavoro del presidente Clinton osserva che, dall'inizio degli anni '70, il prodotto nazionale pro capite è cresciuto negli Stati Uniti del 75%, mentre in dollari costanti il salario medio dei lavoratori maschi è passato dai 15,24 del 1973 ai 15,26 del 2004 (Reich, 2005).

[26] Vedere Supiot, 2000.

[27] Le grandi potenze emergenti hanno compreso la lezione. Così l'India ha sviluppato una forte industria farmaceutica, assicurando la fornitura di medicinali generici ai paesi poveri, prima di sottoscrivere le regole della proprietà intellettuale nel settore dei medicinali.

mondiale (che comporta la messa in concorrenza dei diritti nazionali sotto l'egida dei mercati finanziari).

La libera circolazione delle merci e dei capitali non è un obiettivo in sé. Essa ha valore solo nella misura in cui serve realmente a migliorare il destino degli uomini. È al diritto che spetta allargare o restringere il gioco del libero scambio, a seconda che serva a fertilizzare il lavoro degli uomini e a strapparli alla miseria o, al contrario, serva a privare gli uomini del lavoro e a immergerli nella miseria. Idee in questo senso vengono avanzate dagli economisti più attenti agli effetti reali della liberalizzazione mondiale degli scambi che agli indicatori concepiti per attuarla. È stata così avanzata la proposta di dissociare la libera circolazione dei capitali, che andrebbe mantenuta poiché consente di far affluire risorse finanziarie a regioni ricche di uomini e povere di denaro, e la libera circolazione delle merci, che occorrerebbe inquadrare nell'ambito dei grandi mercati continentali o regionali[28]. Le regole a protezione di questi grandi mercati regionali non costituirebbero un ostacolo alla concorrenza, dato che a ogni impresa straniera sarebbe consentito fare investimenti alle stesse condizioni delle imprese locali. Ma la limitazione della circolazione delle merci fra questi grandi mercati potrebbe incoraggiare gli investimenti a lungo termine, poiché le imprese sarebbero certe di essere sottoposte alle stesse regole del gioco imposte ai loro concorrenti nel medesimo mercato. Sarebbero al contrario scoraggiati gli investimenti opportunistici e volatili, attuati in vista della reimportazione in un altro mercato di prodotti realizzati contravvenendo alle regole sociali e ambientali lì in vigore. Altri economisti contesteranno senza dubbio la pertinenza di proposte così stimolanti. Esse sono tuttavia conformi alla necessità di fondare l'economia di mercato su solide basi giuridiche che mettano in concorrenza le imprese e non i diritti nazionali.

Altre piste, concernenti il diritto delle società e non il diritto del lavoro, meriterebbero di essere esplorate. La situazione del lavoro si trova oggi a essere determinata molto più dalla scelta di un sistema di norme contabili che dal carattere più o meno vincolante del diritto di licenziamento[29]. Allo stesso modo la distribuzione dei poteri fra gli or-

[28] Vedere Gréau, 2005, pp. 221 e ss.

[29] «Perché i dividendi non sarebbero contabilizzati come degli oneri? E perché focalizzarsi solo sulla creazione di valore azionariale e non sulla totalità del valore creato dall'impresa – il "valore aggiunto" che è ripartito fra i diversi apportatori di fattori di produzione?», Lemarchand, 2004, p. 233.

gani delle società commerciali ha un impatto diretto sull'arbitraggio fra gli interessi rispettivi delle diverse parti che costituiscono l'impresa (azionisti, dirigenti, salariati, subappaltatori, ecc.)[30] o fra il breve e il lungo termine. Ad esempio, il diritto delle società – come è stato nel caso olandese fino a una data recente[31] – può ben riservare l'esercizio del potere di direzione a quanti, tra i detentori del capitale, hanno dato prova del loro attaccamento agli interessi a lungo termine dell'impresa, e lasciarne fuori invece coloro che sono semplici consumatori di investimenti, in cerca di guadagni rapidi. Un sistema del genere metteva in opera la distinzione avanzata da alcuni studiosi[32] fra due tipi di azionisti: gli azionisti imprenditori, legati alle sorti dell'impresa (e dunque interessati in linea di massima alla salvaguardia del suo «potenziale umano») e gli azionisti speculatori, che cercano il rendimento finanziario più rapido e più elevato possibile, e che per l'impresa possono rivelarsi tanto pericolosi quanto lo è per un'azienda agricola un nugolo di cavallette[33]. I primi si sottomettono al principio dell'autonomia giuridica della società rispetto ai suoi azionisti, mentre i secondi si comportano come se ne fossero i proprietari. Chiaramente il fatto che

[30] Vedere l'abbondante letteratura in lingua inglese dedicata al ruolo che conviene assegnare a questi *stakeholders* nella *governance* delle imprese, e in particolare Deakin e Hughes (a cura di), 1997.

[31] Dal 1971 al 2004 le grandi imprese olandesi sono state dirette da un consiglio di sorveglianza cooptato. Per farne parte, dunque, non era sufficiente la semplice detenzione di una parte del capitale, e ciò scoraggiava i raid finanziari mirati alle plusvalenze di breve termine (vedere Jacobs, 2004). Questo sistema dissuasivo per il capitalismo predatore è stato abrogato nel 2004 sotto la pressione di ambienti affaristici internazionali e in nome dei principi della *corporate governance*.

[32] Vedere in particolare Robé, 1999, pp. 80 e ss.; e nello stesso senso Gréau, 2005, pp. 204 e s.

[33] Proposta in Germania dal presidente della Spd, Franz Münteferring, per denunciare l'assunzione del controllo di aziende tedesche da parte di alcuni fondi speculativi, questa immagine del nugolo di cavallette ha provocato in quel paese un'intensa polemica (vedere in particolare Wolffsohn, 2005). L'eco di queste discussioni si ritroverà in Francia, quando il primo ministro lancerà il tema del «patriottismo economico» nel momento in cui sarà annunciata la possibile assunzione del controllo di *Danone* da parte di *Pepsico*. In altri tempi queste preoccupazioni comuni avrebbero potuto condurre a un'iniziativa europea mirata a regolamentare l'azione dei fondi speculativi, ma è improbabile che oggi una proposta del genere possa superare il filtro delle norme «scientifiche» di valutazione messe in opera dalla Commissione nel quadro del suo piano «Legiferare meglio» (vedere sopra, nota 17).

il diritto delle società favorisca l'una o l'altra di queste due forme di azionariato è molto più gravido di conseguenze per l'occupazione di quanto non sia il carattere più o meno protettivo del diritto del licenziamento. E si sa che tutte le riforme realizzate in questi ultimi anni – il caso olandese è solo un esempio fra altri – sono andate nella direzione auspicata dal capitalismo finanziario piuttosto che dal capitalismo imprenditoriale.

Nella sua celebre parabola delle api e dei calabroni, Saint-Simon, nove secoli dopo Adalberon de Laon, si meravigliava della sottomissione del «partito dei produttori» (composto da tutti gli «industriali»: operai, artisti e imprenditori) a una casta dirigente improduttiva (il «partito dei nobili», composto da nobili, militari e giuristi). Dalla metafora dei calabroni a quella delle cavallette, che ha animato il dibattito tedesco sull'occupazione, la distanza non è molta. Nei due casi si tratta di denunciare la sottomissione degli attori dell'economia reale (quelli che Saint-Simon chiama gli «industriali», e che oggi comprenderebbero i salariati e gli imprenditori) a quelli di un'economia simbolica, monopolizzata ieri da nobili, militari e giuristi, e oggi dominata dal capitalismo finanziario. Tutto ciò dà una certa attualità alla conclusione della favola di Saint-Simon: «Se mi chiedessero qual è il sapere politico che manca agli industriali, e di cui essi hanno bisogno per ottenere il loro scopo, risponderei: in primo luogo è l'idea chiara del sistema politico che loro conviene; e poi la conoscenza del mezzo per unire i loro sforzi contro il partito dei nobili» (Saint-Simon, 1965, p. 103).

Riferimenti bibliografici

Alston P. (a cura di), 2005, *Labour Rights as Human Rights*, Oxford University Press, Oxford.

Amato M., 1999, *Il bivio della moneta. Problemi monetari e pensiero del denaro nel Settecento italiano*, Egea, Milano.

Amato M., 2004, *L'énigme de la monnaie*, Università Bocconi, Ise, working paper n. 2.

Bacon F., 1999, *Of Seditions and Troubles*, in Bacon F., *The Essays or Counsels, Civil and Moral*, Oxford University Press, Oxford.

Benhamou L., 2005, *Le grand bazar mondial*, Bourin, Parigi.

Botero J., Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. e Shleifer A., 2004, *The regulation of Labor*, «Quarterly Journal of Economics», novembre.

Boyle D., 2000, *The Tyranny of Numbers*, Harper Collins, Londra.

Canivet G., 2005, *Vers une nouvelle pensée juridique*, «Les Cahiers du débat», marzo.

Commissione europea, 2005, Comunicazione *Résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur*, Com 2005/462 finale.

Deakin S., Hughes A. (a cura di), 1997, *Enterprise and Community: New Directions in Corporate Governance*, Blackwell, Londra.

Deakin S., Wilkinson F., 2005, *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford University Press, Oxford.

Dejours C., 2003, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, Inra éd., Digione.

Fantacci L., 2005, *La moneta. Storia di un'istituzione mancata*, Marsilio, Venezia.

Friedman D., 1971, *The Machinery of Freedom. Guide to a Radical Capitalism*, tr. fr. 1992, *Vers une société sans Etat*, Les belles Lettres, Parigi.

Friedman D., 1994, *Law as a private Good Economics and Philosophy*.

Friedman D., 2000, *Law's Order. What economics has to do with Law and why it matters*, Princeton University Press, Princeton.

Gréau J.-L., 2005, *L'avenir du capitalisme*, Gallimard, Parigi.

Jacobs A., 2004, *International Encyclopaedia of Labour Law*, cap. *The Netherlands*,.

Kaelble H. e Schmid G. (a cura di), 2004, *Das europäische Sozial Modell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Sigma, Berlino.

Kolakowski L., 1977, *The persistence of the sein-sollen dilemma*, «Man World. International Philosophical review», n. 10, pp. 194-233.

Lemarchand Y., 2004, *Le miroir du marchand. Norme et image comptable*, in A. Supiot (a cura di), *Tisser le lien social*, éd. Msh, Parigi.

Mayali L. (a cura di), 2002, *Le façonnage juridique du marché des religions aux Etats-Unis*, Ed. Mille et une nuits, Parigi.

Muir Watt H., 2004, *Aspects économiques du droit international privé* (*Réflextions sur l'impact de la globalisation économique sur les fondements des conflits de lois et juridictions*), Académie de droit international de La Haye, 2005, *Recueil des cours*, vol. 307, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston.

Ong, *Exportations de poulets: l'Europe plume l'Afrique*. www.agirici.org./html/pdf/Campagnes/Poulets/poulets_print.pdf

Reich R., 2005, *An Economy raised on Pork*, «*The New-York Times*», 3 settembre 2005.

Robé J.-P., 1999, *L'entreprise et le droit*, Puf, Parigi.

Rothbard M., (1982), 1998, *The Ethics of Liberty*, New York University Press, New York, tr. fr. 1991, *L'Ethique de la Liberté*, Les belles Lettres, Parigi.

de Saint-Simon C.-H., 1965, *Sur la querelle des abeilles et des frelons*, in *La physiologie sociale. Œuvres choisies, introduction et notes de Georges Gurvitch*, Puf, Parigi.

Salais R., 2004, *La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi*, in B. Zimmerman (a cura di), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action: le savant, le politique et l'Europe*, ed. de la Maison des sciences de l'Homme, Parigi.

Salais R., Bavarez N. e Reynaud B., 1986, *L'invention du chômage* Puf, Parigi, 1986.

Supiot A., 2000, *The Dogmatic foundations of the Market*, «Industrial Law Journal», vol. 29, n. 4, dicembre, pp. 321-345.

Supiot A. (a cura di), 1999, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe,*. Rapport pour la Commission Européenne, Flammarion, Parigi, tr. it. 2003, *Il futuro del lavoro*, edizione italiana a cura di Paolo Barbieri ed Enzo Mingione, Carocci Editore, Roma.

Trentin B., 2004, *La libertà viene prima. La libertà come posta in gioco nel conflitto sociale*, Editori Riuniti, Roma.

Wanjek C., 2005, *Food at Work. Workplaces solutions for malnutritions, obesity and chronic diseases*, Oil, Ginevra.

Wolffsohn M., 2005, *Heute Heuschrecken, damals Judenschweine*, «Süddeutsche Zeitung», 3 maggio 2005.

Zinoviev A., 1977, *Les hauteurs béantes*, l'Âge d'Homme, Losanna.

Zinoviev A., 1988, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Seuil, Parigi, 1988.

.

Traduzione dal francese a cura di Carlo Gnetti

I SEMINARI DI «RPS»

Atkinson e il futuro del *welfare* europeo

Federico Tomassi

Europa e scelte sono le due parole chiave emerse nel corso del convegno organizzato da «La Rivista delle Politiche Sociali» il 22 marzo scorso presso la Cgil Nazionale, incentrato sulla presentazione dell'ultimo paper di Atkinson sul futuro delle politiche sociali europee, dove sono esposte e respinte le critiche al welfare relative alle distorsioni fiscali, ai disincentivi e alle differenze tra Europa e Usa. Il supposto trade-off tra equità sociale ed efficienza economica non sembra valere né sul piano teorico né su quello empirico, e sono numerose le analisi che al contrario mostrano come il sistema di welfare, se ben disegnato, possa rappresentare un fattore produttivo per l'economia globale. Ma per realizzare ciò serve sia che l'Europa cresca come entità politica e come soggetto attivo del nuovo welfare, al contrario di quanto sta accadendo con il ridimensionamento della strategia di Lisbona, sia che convergano in tale direzione gli sforzi dei governi e le aspirazioni dei cittadini.

1. Il destino del welfare nell'era globale

Europa e scelte. Sono queste le due parole chiave emerse nel corso del convegno organizzato da «La Rivista delle Politiche Sociali» il 22 marzo scorso, incentrato sulla presentazione dell'ultimo *paper* di Anthony Atkinson (2005) sul futuro delle politiche sociali europee. L'iniziativa, coordinata da Maria Luisa Mirabile, è stata arricchita dalla partecipazione in qualità di *discussant* dei massimi studiosi italiani, quali Paolo Bosi, Gianni Geroldi, Elena Granaglia, Paolo Onofri, Laura Pennacchi. Anche il luogo e la platea del convegno sono stati significativi, visto che è stato organizzato presso la Cgil Nazionale, con l'intento di riflettere insieme al sindacato sul destino del *welfare* italiano ed europeo nell'era globale: una sfida difficile, che è possibile vincere – lo hanno affermato in maniera più o meno netta tutti i partecipanti – solo se su un'azione politica di riforma e di rilancio della protezione sociale si crea consenso nei cittadini, nei politici, nelle parti sociali, nel mondo accademico. Fin dal titolo *Globalizzazione e politiche sociali dell'Unione Europea*, è evidente come l'accento sia stato posto sugli effetti in

termini di modello sociale europeo delle trasformazioni economiche in corso, uno dei grandi temi del dibattito politico e accademico in questi anni[1]. E Atkinson non si è certo lasciato sfuggire l'occasione per ribadire con forza le sue idee sulla centralità della protezione sociale come strumento di crescita economica, focalizzando però, in questa occasione, l'attenzione sul ruolo dell'Europa come soggetto attivo del nuovo *welfare* e sull'importanza delle scelte politiche per andare nella direzione auspicata.

Perché il *focus* sull'Europa? Perché i sistemi di protezione sociale non sono nati tra la fine dell'800 e l'inizio del '900 in maniera automatica e parallela nei diversi paesi avanzati, ma si sono evoluti per primi in quei paesi che erano entità politiche nuove, come la Germania o la Nuova Zelanda. Ecco allora – sostiene Atkinson – che il *welfare* degli albori può essere letto come uno strumento per creare o rafforzare l'identità nazionale e la coesione civile di un popolo, per unificare anche socialmente e politicamente una nazione, prima ancora che per proteggere i lavoratori dai rischi. È ovvio il parallelo con l'Europa dei nostri anni, che possiamo considerare proprio come un'entità politica nuova, in via di definizione e formazione, che ha bisogno quindi di un collante, una rete di protezione attiva che leghi tra loro i cittadini. Certo, il mondo globale di oggi è profondamente diverso da quello di un secolo fa, e qui entra in gioco l'importanza delle scelte politiche. I sistemi di *welfare* occidentali si sono sviluppati perché sono state prese decisioni che andavano in quella direzione, perché si è scelto di accompagnare lo sviluppo economico con un crescente sistema di protezione sociale, perché si è voluto attribuire al nascente *welfare* uno scopo politico. Ma tutto questo non era scontato allora e non lo è oggi, come ci ricordano le ricorrenti considerazioni sulla crisi o addirittura sulla fine dello stato sociale, a cui dovrebbe seguire un ridimensionamento del *welfare* europeo nella direzione dei sistemi anglosassoni.

2. Welfare ed economia: quale relazione?

Ma cosa c'è dietro alle posizioni espresse da Atkinson? Il dibattito sulla relazione tra *welfare* ed economia è molto ampio e controverso a

[1] Le considerazioni svolte in questo saggio traggono spunto dal convegno menzionato; la citazione di autori senza indicazione dell'anno si riferisce agli interventi dei partecipanti al convegno.

partire dagli anni '70, quando alcuni autori proclamarono la fine dello stato sociale, o almeno la sua crisi di fronte al cambiamento della struttura sociale ed economica per la quale era stato pensato, ossia la famiglia tradizionale e stabile fondata sull'uomo che lavora in un mondo non globale (Castells, 1996; Esping Andersen, 2000, cap. 8). Nella letteratura economica la relazione tra spesa sociale e risultati economici è oggetto di aspri dibattiti teorici. Nel *mainstream* economico, cioè nell'ortodossia che segue il pensiero neoliberista e neoclassico, vi è la diffusa convinzione dell'esistenza di un *trade-off* dove *welfare* ed equità sociale sono in contrapposizione con l'efficienza e la competitività economica, e più si aumentano i primi più si riducono le seconde. Alla base di tale convinzione c'è l'idea che gli incentivi economici dal lato dell'offerta di beni e servizi permettono di raggiungere gli obiettivi di efficienza economica, e questi a loro volta, diffondendo i benefici della crescita (*trickle down*), garantiscono la giustizia sociale. La ricerca dell'equità sociale tramite intervento pubblico causerebbe invece l'aumento della pressione fiscale e dei disincentivi a lavorare e investire, danneggiando proprio i destinatari dell'aiuto, e le conseguenze sarebbero tanto più gravi quanto più l'economia diventa globale e amplifica il peso della competitività nelle *performance* economiche. Lo stato sociale è come un buco nero, un secchio bucato nel quale si disperdono le risorse accumulate dalla crescita economica, riducendo le dimensioni della «torta» mentre si cerca di rendere eque le «fette» (Okun, 1991). Tale posizione porta alla conclusione che, dalla riduzione della protezione sociale, della spesa pubblica e della pressione fiscale, può derivare la crescita di efficienza e competitività. Un mercato libero da costi fiscali e vincoli regolativi potrebbe meglio ridurre i disincentivi, accrescere gli incentivi e favorire la crescita economica e di conseguenza il soddisfacimento dei bisogni sociali.

Atkinson stesso, nel *paper* presentato al convegno, pone in evidenza le due critiche principali alla possibilità che il *welfare* continui ad essere sostenibile nell'economia globale come lo è stato nel corso del '900. La prima è l'argomento fiscale: nel nostro mondo globale e informatizzato il *welfare* è sempre più difficile da finanziare con un sistema fiscale nazionale soggetto alla mobilità del capitale e delle imprese al di là dei suoi confini, e capace solo di fissare autonomamente la tassazione sui redditi poco mobili come il lavoro, cosicché la protezione pubblica deve essere ridotta quanto a generosità ed estensione, prevedendo allo stesso tempo assicurazioni private complementari (Tanzi, 2004). Il problema è certamente acuito dalle dinamiche della globaliz-

zazione, ma riguarda il *welfare* in quanto spesa pubblica da finanziare con tasse, imposte e contributi, ed è quindi riconducibile alla nota curva di Laffer. Secondo tale teoria, le entrate sono crescenti al crescere dell'aliquota fiscale fino a un massimo, dopo di che scendono al crescere dell'aliquota, disegnando quindi una U rovesciata, poiché con una tassazione eccessiva prevalgono i disincentivi a investire e lavorare, nonché gli incentivi a evadere le tasse e portare i capitali all'estero. La globalizzazione, a causa della maggiore mobilità dei capitali e della competizione fiscale tra paesi, sposta la curva verso il basso e riduce quindi ulteriormente il livello dell'aliquota ottimale. A questo argomento Atkinson ribatte che, ammesso che la spesa pubblica sia dannosa per le *performance* economiche, la riduzione delle spese sociali avrebbe gli stessi effetti di un taglio delle spese non sociali, come quelle militari o gli sprechi della pubblica amministrazione e degli enti locali, o persino le deduzioni e detrazioni fiscali (*tax expenditures*) che spesso rappresentano l'incentivo a contrarre assicurazioni private.

La seconda critica riguarda invece gli effetti specifici della spesa sociale e le distorsioni che essa comporta: l'esistenza del *welfare* modifica i comportamenti e le scelte degli individui e delle imprese, interferendo con le decisioni che permettono ad un'economia perfettamente competitiva di garantire il benessere. In particolare, nel modello di Alesina e Perotti (1997) un aumento di trasferimenti finanziato con imposte distorsive provoca l'aumento dei prezzi delle esportazioni e la riduzione della competitività (di prezzo), e a sua volta ciò porta alla contrazione dell'occupazione, tanto maggiore quanto più grande è il grado di centralizzazione nella contrattazione sul mercato del lavoro, corrispondente all'inverso del numero di sindacati coinvolti. Tagliare i trasferimenti, e quindi il *welfare*, favorirebbe in questo caso le esportazioni, e di conseguenza la crescita e l'occupazione, ma solo perché – secondo Atkinson – l'attenzione è posta su alcuni fattori di competitività e non altri, evidenziando il ruolo del costo del lavoro e delle imposte sulle imprese e non quello della produttività, su cui un *welfare* efficace e ben disegnato può avere effetti positivi. L'esempio è quello danese, mediante il quale una regolazione leggera e flessibile del mercato del lavoro viene accompagnata da generose indennità di disoccupazione e forti politiche attive per l'occupazione, riducendo così, almeno sembra, i disincentivi ad assumere e allo stesso tempo il rischio di rimanere senza un reddito adeguato. Tuttavia, su quest'ultimo punto va ricordato che i risultati delle politiche di flessibilità del lavoro in paesi come l'Italia non sono stati particolarmente positivi in

termini di creazione di occupazione non precaria, e quindi che l'alternativa tra ridurre il *welfare* e aumentare la flessibilità del lavoro non sembra percorribile almeno nel nostro paese (Pennacchi).

I sostenitori della compatibilità tra equità sociale ed efficienza economica ritengono che, separando società ed economia come fanno i neoliberisti, la protezione sociale viene ridotta a una redistribuzione di reddito da classi produttive a classi improduttive della popolazione («*Robin Hood*»), per esempio dai lavoratori ai pensionati oppure dagli individui di successo agli altri, trascurando l'aspetto dell'efficienza e dell'assicurazione («*Piggy bank*») (Barr, 2001). Anzi, a volte l'efficienza è dichiaratamente scartata dall'insieme degli obiettivi del *welfare*, che sembrerebbe limitato alla lotta contro la disuguaglianza e l'esclusione sociale. In molti modelli economici che seguono tale impostazione, la spesa sociale viene ipotizzata come totalmente improduttiva, ossia è trattata analogamente a come Adam Smith considerava la spesa dei sovrani e delle corti settecentesche (Artoni, 1999). Oggi sappiamo che il *trickle down* non è scontato, come dimostra la crescita della disuguaglianza nei paesi sviluppati negli ultimi 30 anni, nonostante la loro crescita economica. E sappiamo che il sistema economico, da solo, non può garantire l'uguaglianza tra domanda aggregata e offerta di beni e servizi al livello di pieno impiego delle risorse, in quanto le ipotesi alla base della concorrenza perfetta non valgono in una realtà dove esistono avversione al rischio, *second best*, incertezze e asimmetrie informative. Esistono rischi non controllabili dagli individui, ma non esistono mercati per ogni rischio, e quindi, se ben disegnate, le indennità di disoccupazione non aumentano la disoccupazione naturale, l'assistenza sociale non riduce la partecipazione alla forza lavoro, le pensioni a ripartizione non limitano l'accumulazione di capitale (Barr, 2001, cap. 2; Atkinson, 1999, cap. 1). Anche gli argomenti filosofici e libertari contro lo stato sociale sono posti in forte discussione dai concetti di capacità e funzionamento, utilizzando i quali il *welfare* in quanto tale è una fonte di benessere perché permette più libertà di scelta e di partecipazione economica, sociale e politica per gli individui (Sen, 1994, cap. 3). In questo modo le imposte e i contributi che finanziano la spesa sociale perdono la connotazione di «esproprio», tipica delle crociate anti-tasse, per essere invece commisurati ai beni collettivi e ai legami di cittadinanza che creano, per essere valutati come corrispettivi delle prestazioni sociali conseguite (Pennacchi, 2004, capp. 1-5).

3. La posizione di Atkinson sulle relazioni tra obiettivi sociali e risultati economici

Proprio Atkinson ha contribuito in maniera decisiva a mostrare che le relazioni tra obiettivi sociali e risultati economici non sono così semplici come l'ipotesi del *trade-off* tenderebbe a far credere, evidenziando tre questioni centrali relative ai dati empirici, al metodo di analisi e alle ipotesi assunte. In primo luogo, dal punto di vista empirico, il *trade-off* non sembra valere, poiché le numerose analisi econometriche non mostrano nessuna robusta e significativa evidenza che il livello del *welfare* o della tassazione siano in relazione (positiva o negativa) con la crescita economica o con livelli elevati di competitività, innovazione e sviluppo tecnologico: i risultati sono contraddittori e spesso irrealistici, dovuti a differenze nelle variabili considerate, nelle definizioni adottate e nelle tecniche seguite (Atkinson, 1999, cap. 2; Lindert, 2004b, cap. 6). In secondo luogo, le verifiche degli effetti economici del *welfare* darebbero risultati diverse qualora fosse seguito un differente metodo di analisi: una prospettiva storica che tenga conto del fatto che gli Stati Uniti, oggi considerati l'esempio da seguire, negli anni '80 erano in crisi rispetto ai modelli renano e giapponese; un modello teorico che incorpori le contingenze per le quali lo stato sociale esiste (eterogeneità *ex ante* ed *ex post* tra gli individui, mercati imperfetti, *shock* economici); la distinzione – l'abbiamo già visto – tra effetti generali della spesa pubblica ed effetti specifici della spesa sociale (Atkinson, 2002, pp. 25-27). In terzo luogo, il ruolo del *welfare* può essere positivo, ossia le politiche sociali possono promuovere la crescita, la produttività e la competitività, a patto che il sistema di protezione sociale sia ben disegnato e abbia caratteristiche tali da massimizzare i benefici e minimizzare i disincentivi (Atkinson, 1999, cap. 8; Lindert, 2004a, cap. 4; Pennacchi, 2004, cap. 6). Non conta solo il livello assoluto di spesa sociale, ma anche la sua struttura, le sue caratteristiche istituzionali e qualitative, che influiscono sull'economia proteggendo alcuni rischi anziché altri, investendo in alcuni ambiti e non in altri, disperdendo risorse oppure no: è cruciale analizzare le caratteristiche dei singoli programmi di *welfare*, le istituzioni che lo governano, le modalità di decisione politica e il ruolo di elettori, agenti e *lobby*.

Nel suo *paper* Atkinson evidenzia una terza critica, di carattere empirico, agli ampi stati sociali dell'Europa continentale, ossia la peggiore *performance* in termini di Pil pro capite e di crescita economica rispetto ai risultati ottenuti dagli Stati Uniti negli ultimi anni. Ad essa risponde

che è vero che il Pil americano a parità di potere d'acquisto è del 40% maggiore di quello europeo nel 2001 (mentre il *gap* era del 32% nel 1980), ma è anche vero che la disuguaglianza di reddito, misurata con l'indice di concentrazione di Gini, è salita nello stesso periodo negli Stati Uniti da 0,30 a 0,37 mentre in Europa è rimasta pressoché stabile, Regno Unito escluso. Se adottassimo una definizione di Pil aggiustato con la distribuzione del reddito[2], come proposto da Sen (1976), il *gap* tra Stati Uniti ed Europa sarebbe in calo, passando dal 20% nel 1980 al 17% nel 2001, e indebolendo così molte delle critiche al *welfare* europeo. La ricchezza americana è certamente cresciuta negli ultimi vent'anni, ma si è concentrata in poche mani, anche a causa di una protezione sociale fondata sulle assicurazioni private e aziendali e di un mercato del lavoro deregolamentato, mentre in Europa la coesione sociale è rimasta forte proprio grazie al sistema esteso di *welfare* e di protezione del lavoro che la caratterizza. Una minore spesa pubblica implica una maggiore spesa privata, forse meno efficace e più distorsiva, ma comunque la quota di prodotto nazionale dedicata al soddisfacimento dei bisogni sociali risulta simile nei paesi occidentali[3] (Artoni, 2004). In alcuni casi, come è evidente per i dati sulla spesa sanitaria, una sanità fondata sulle assicurazioni aziendali come negli Stati Uniti può arrivare a costare il doppio rispetto al sistema prevalentemente pubblico europeo, proteggendo tuttavia una quota minore di cittadini e garantendo peggiori *performance* in termini di mortalità infantile e aspettativa di vita (Acocella e al., 2004, pp. 182-185).

4. *Stato sociale ampio o welfare residuale?*

Le differenze tra paesi suggeriscono piuttosto l'esistenza di due distinti equilibri (stato sociale ampio oppure *welfare* residuale) che derivano da differenze culturali, sociali e politiche consolidatesi nel corso del tempo (Lindert, 2004a, pp. 179-190; Alesina e Glaeser, 2005). Ne-

[2] Significa moltiplicare il Pil totale per (1-Gini) e poi calcolare così il Pil pro capite aggiustato.

[3] Adema (2001) calcola la spesa sociale totale netta come somma algebrica di spesa sociale pubblica + spesa sociale privata + detrazioni e deduzioni fiscali - imposte dirette e indirette sui benefici. La spesa totale netta è in generale (ma non per gli Stati Uniti) inferiore alla spesa pubblica lorda, ossia allo stato sociale come tradizionalmente definito, e la sua variabilità internazionale è più limitata.

gli Stati Uniti, caratterizzati da bassa spesa pubblica e bassa equità, i cittadini credono che siano premiati lo sforzo individuale, l'istruzione e il lavoro duro; nell'Europa continentale, caratterizzata da alta spesa pubblica e alta inclusione sociale, prevale al contrario l'idea che la sorte abbia un'importanza decisiva (Barr, 2001, pp. 268-270; van der Ploeg, 2003). In particolare, un elemento che appare cruciale nelle analisi è il basso grado di affinità sociale negli Stati Uniti, dove ogni incremento della redistribuzione di reddito rappresenta un trasferimento da bianchi benestanti a neri o ispanici poveri, rendendo difficile l'identificazione del bianco contribuente con il nero o ispanico percettore e infrangendo così il principio «*that could be me*» (Lindert, 2004a, pp. 26-27). Il duplice equilibrio è legato all'esistenza di due sistemi idealtipici, uno fondato sull'interazione strategica tra imprese, istituzioni e sindacati (economie coordinate europee) e uno basato su concorrenza di mercato e centralità dei mercati finanziari (economie liberali anglosassoni) (Hall e Soskice, 2001). Sebbene con differenti tipi di innovazione (rispettivamente di processo o di prodotto) e diverse distribuzioni di benessere sociale (maggiore o minore equità), entrambi i modelli permettono di raggiungere elevate *performance* economiche di lungo periodo, ma senza che si possa stabilire la supremazia di un modello sull'altro: l'adozione di differenti modelli non implica *a priori* differenti *performance* in termini di innovazione, produttività o competitività.

Vari paesi riescono a coniugare gli obiettivi sociali egualitari con gli obiettivi economici della crescita, favoriti proprio da un sistema di *welfare* di tipo universale (Goodin e al., 1999, pp. 259-262); basta pensare alla posizione della Finlandia in testa ad ogni classifica di competitività e innovazione (Castells e Himanen, 2002). I diversi modelli socio-economici, tuttavia, hanno un diverso impatto sulla capacità di garantire un accesso universale ed equo alle prestazioni e alle opportunità, e quindi sul rischio che solo una parte della popolazione benefici di meccanismi di protezione adeguati. Gli europei sono più protetti rispetto agli anglosassoni grazie alla struttura del loro *welfare*, più orientata all'equità sociale grazie alla prevalenza di schemi pubblici rispetto alle assicurazioni private. Infatti numerosi indici di disagio sociale come l'indice di concentrazione di Gini, la mortalità infantile o l'indice di povertà umana Hpi-2 dell'Undp[4] presentano una forte e signi-

[4] È composto dalla probabilità alla nascita di non sopravvivere a 60 anni, dalla mancanza di capacità funzionali di scrittura nella popolazione adulta, dalla di-

ficativa correlazione negativa con il livello di spesa sociale pubblica o con la pressione fiscale che ne è il corrispettivo. Ciò non è solo un problema sociale, poiché l'iniquo accesso al sistema di *welfare* ne limita l'efficacia redistributiva e di conseguenza ostacola i canali tramite i quali produce effetti positivi per il sistema economico.

In effetti, almeno nei sistemi socio-economici dove vale l'equilibrio tra alta spesa e alta inclusione, è possibile considerare il sistema di *welfare* come un fattore produttivo per l'economia. Numerosi economisti e sociologi hanno proposto approcci differenti ma complementari che mostrano connessioni positive tra *welfare* ed economia, quali il capitale sociale (Putnam e al., 1993), la propensione al rischio (Sinn, 1996; Bowles e Gintis, 2000), le varietà del capitalismo (Hall e Soskice, 2001; Pierson, 2001), la stabilità socio-politica e macroeconomica (Iversen, 2001; Castells e Himanen, 2002), i costi della non politica sociale (Begg e al., 2003; Fouarge, 2003). In questo modo il *welfare* non è solo un costo improduttivo sostenuto per ragioni solidaristiche, ma rappresenta un «investimento sociale» per fornire al sistema economico i fattori produttivi dei quali necessita, in cambio di imposte e contributi: capitale umano e sociale, propensione al rischio, pari opportunità, stabilità (Esping Andersen, 2002, pp. 9-10). Trova giustificazione, più che la redistribuzione di reddito tramite trasferimenti monetari, la fornitura pubblica di servizi sociali, e in alcuni casi persino la produzione pubblica, per ragioni insieme di equità e di efficienza (Granaglia, 2004). Ciò vale anche nel mondo globale di oggi, dove cambia il quadro della divisione internazionale del lavoro e cresce il peso della competizione tra paesi. La competitività da perseguire non può infatti essere solo la capacità di esportare in mercati globali concorrenziali, che deriva anche dalla riduzione dei salari, dal deprezzamento del cambio o dalle delocalizzazioni produttive, bensì la capacità di garantire nel lungo periodo redditi elevati e crescenti in economie esposte alla concorrenza internazionale, grazie all'aumento della qualità e dell'innovazione nel processo produttivo (Gough, 1996).

Se un paese avanzato fonda la sua crescita più sulla ricerca della competitività di qualità che di prezzo, i fattori di tale competitività dipendono dalla disponibilità di strumenti di protezione sociale che favoriscono la qualità e l'innovazione. È difficile vedere un ruolo dei paesi avanzati se non nella loro specializzazione in quella parte della produ-

soccupazione di lungo periodo e dalla povertà relativa misurata come reddito inferiore del 50% rispetto alla mediana (Undp, 2004, tab. 4, pp. 176-177).

zione della ricchezza mondiale ispirata a criteri di «qualità»: qualità dei prodotti industriali, della R&S, del vivere quotidiano, della riproduzione sociale. Occorre più «sapere» per produrre beni e servizi di qualità, ma anche più «sapere» per sostenere il consumo e l'utilizzo di quei beni, così come per accedere ai servizi pubblici e privati. Una forte diffusione di capacità tecnologiche e qualitative incrementa la produttività, riduce i costi di produzione, favorisce una specializzazione produttiva maggiormente riparata dalla concorrenza internazionale. Le dinamiche della globalizzazione non restringono quindi il ruolo dello stato sociale, bensì ne rafforzano la funzione di *input* produttivo, di bene pubblico che genera esternalità positive, una funzione che deve tuttavia adeguarsi alle nuove esigenze del sistema economico sociale con il quale interagisce (Acocella e al., 2004, pp. 185-187; Pizzuti, 2005, pp. 31-32).

5. Le parole chiave: Europa e scelte

Tornando alle parole chiave dalle quali siamo partiti, trova conferma il principio delle scelte, come tema centrale per capire se il *welfare* europeo avrà un ruolo anche nel mondo globale. Le decisioni di politica economica non possono fondarsi in modo miope solo sui costi e i benefici del *welfare* nel breve periodo, se il *welfare* è un investimento che impone costi di finanziamento immediati, ma che allo stesso tempo, se ben disegnato, permette benefici differiti nel tempo. Nel breve periodo sembra prevalere l'effetto negativo del finanziamento della spesa sociale, che impone un onere sui prezzi di produzione tramite le imposte e il costo del lavoro, creando un circolo vizioso di bassa crescita e alto costo del *welfare*. Nel medio-lungo periodo può emergere però l'effetto positivo degli investimenti tramite il maggiore (e migliore) capitale umano e sociale, la maggiore propensione al rischio, la maggiore stabilità socio-politica e macroeconomica, la minore resistenza ai cambiamenti tecnologici e organizzativi. Il circolo vizioso si interrompe compiendo una scelta strategica di sviluppo che abbandona l'idea di competere sui prezzi delle esportazioni e investe nell'incremento della loro qualità e dell'innovazione incorporata in esse (Pizzuti). Appare necessario tornare a inquadrare le politiche pubbliche in una prospettiva di medio-lungo periodo, contrastando lo «*short-termism*» imposto da sistemi economico-finanziari sempre più globali e sempre più orientati al breve periodo (profitti, valore delle azioni,

guadagni dei top-manager, speculazione) e da una società che perde sempre più l'orizzonte di lungo periodo e la responsabilità verso il futuro (Borghesi e Vercelli, 2003, pp. 7-9).

Chiaramente tale percorso, anche se sembra l'unico percorribile, non è affatto semplice: in primo luogo, perché gli argomenti a favore del *welfare* rischiano di essere messi a dura prova dalle trasformazioni socio-economiche imposte dalle dinamiche della globalizzazione, e in particolare dalla vasta ristrutturazione dei settori produttivi che esse comportano, non facilmente gestibile con gli schemi di protezione sociale del '900 (Bosi). In secondo luogo, non vanno sottovalutate le specificità locali nel rapporto tra politiche sociali e crescita economica, evidenziate dal concetto plurale di «modelli sociali europei» che alcuni autori preferiscono. Gli effetti positivi, di attivazione del *welfare* appaiono quando esiste un contesto sociale e istituzionale favorevole, a cominciare dalla capacità di sfruttare pienamente gli investimenti in capitale umano, impiegando in posti di lavoro adeguati le nuove competenze create, in particolare grazie a significativi investimenti in R&S che in Scandinavia vengono effettuati, ma non, per esempio, in Italia (Granaglia). In terzo luogo, i possibili vantaggi in termini economici non possono far dimenticare che il *welfare* nasce per ragioni di giustizia sociale che non vanno indebolite, restringendo il suo campo di applicazione ad ambiti esclusivamente produttivistici dove vige il principio di reciprocità di mercato: deve essere pienamente legittimo un *welfare* che promuova il perseguimento di obiettivi strettamente sociali anche senza favorire la crescita (Granaglia).

Trova comunque conferma anche la centralità del ruolo dell'Europa e delle sue politiche come soggetto attivo del nuovo *welfare*. Il *welfare* robusto e forte che conosciamo ha un futuro in Europa, adeguato alle mutate condizioni della società e dell'economia continentale – ci dice Atkinson – solo a due condizioni. Primo, deve crescere l'Europa come entità politica, come ambizione di coordinare verso un fine condiviso le diverse politiche nazionali, come soggetto attivo nel mondo globale. Secondo, devono convergere in questa direzione gli sforzi dei governi e le aspirazioni dei cittadini, in modo da realizzare concretamente le precondizioni per un rafforzamento del *welfare*. Ne è una dimostrazione emblematica il destino della Strategia di Lisbona del 2000 e dei suoi strumenti, tra cui il Metodo aperto di coordinamento, che comportano un modello di integrazione tra politiche sociali ed economiche che sembrava fecondo, ma che nel corso degli anni si è mostrato sempre più debole e poco seguito. L'Unione Europea è nata e

si è sviluppata nell'interazione tra obiettivi sociali ed economici, e già il Libro Bianco di Delors era un modo per preparare il continente alle sfide globali, accompagnando gli interventi economici con il dialogo sociale (Lettieri). Poi nel 2000 Lisbona, con il suo mutuo rafforzamento tra politiche economiche, sociali e occupazionali, ha segnato il rovesciamento del paradigma economico dominante e dell'idea della supremazia dell'economia, anche grazie al Metodo aperto di coordinamento, inteso come strumento per rafforzare il *welfare* e coordinare le volontà spesso discordanti delle istituzioni politiche nazionali e comunitarie (Geroldi). Se compiutamente realizzata, la Strategia di Lisbona permetterebbe la creazione, dopo il mercato e la moneta unica, di un sistema economico e di un bilancio unificato che ridistribuisca vantaggi e svantaggi della globalizzazione tra paesi e gruppi sociali, permettendo di condividere il costo delle trasformazioni produttive (Onofri).

Nel 2000 l'Unione Europea riteneva quindi possibile e necessario conciliare una crescita economica fondata su conoscenza e dinamismo con una maggiore e migliore occupazione e una più forte coesione sociale, forse anche per controbilanciare l'integrazione monetaria e finanziaria degli anni '90 e incentivare le riforme strutturali nel *welfare* (Pizzuti, 2005, pp. 101-103). Già pochi anni dopo, però, erano evidenti i ritardi notevoli nel raggiungimento degli obiettivi sociali e occupazionali che erano stati fissati per il 2010, nonché gli insufficienti risultati in termini di crescita e buona occupazione. Il mondo è cambiato, a cominciare dall'11 settembre e dalla bassa crescita mondiale, e le sfide esterne (la competizione cinese e indiana anche nei beni ad alta tecnologia) e interne (invecchiamento e allargamento) appaiono sempre più pressanti. Cina e India, che sembravano concorrenti temibili principalmente per i settori industriali ad alta intensità di lavoro (il tessile, in primo luogo), si stanno sempre più specializzando anche nei settori ad alta intensità di tecnologia, R&S e innovazione, come l'informatica. Allo stesso tempo, l'invecchiamento e il cambiamento della struttura demografica che ne consegue imporranno spese crescenti per sanità e pensioni (+4-8% del Pil entro il 2050) e una contrazione della forza lavoro, e di conseguenza rischiano di dimezzare la crescita potenziale dell'Unione nei prossimi decenni fino a poco più dell'1% (Dutheillet e al., 2004, pp. 21-22). L'allargamento sta poi creando difficoltà sia nel merito dei problemi, derivanti da divari socio-economici senza precedenti (povertà, partecipazione alla forza lavoro, disoccupazione, R&S) che vanno compensati con le politiche di coesione, sia

negli strumenti per risolverli, a causa di un sistema istituzionale sempre più complesso ed eterogeneo, difficile da gestire con i metodi e le politiche dell'Europa a 15.

6. Conclusioni

A fronte di tale situazione, la ricerca della coesione e della convergenza è ancora un pilastro centrale delle politiche comunitarie, oppure la necessità di rafforzare la competitività europea e di sostenere le capacità innovative rischia di offuscare le priorità sociali? Il processo di revisione di Lisbona ha portato a dare la priorità agli obiettivi economici e occupazionali, affidando di conseguenza alla crescita la possibilità che anche gli obiettivi sociali vengano raggiunti. Su questo tema rimane ambiguo il documento sul rilancio della strategia presentato dal presidente Barroso nel 2005: la Commissione prende infatti atto che una sua ampia parte è rimasta inattuata, soprattutto relativamente agli investimenti in ricerca, innovazione e formazione, e individua in questo fatto una delle cause principali della bassa crescita in Europa. Al centro della nuova strategia vi è dunque la rapida ripresa della crescita, vitale per i livelli di reddito e per la piena occupazione, grazie alla focalizzazione su un minor numero di obiettivi. Ma quali obiettivi? Il Rapporto Sapir (2004) sottolinea due necessità: primo, rilanciare la crescita mediante un maggiore dinamismo del mercato interno, più elevati investimenti in conoscenza e R&S, il miglioramento del contesto macroeconomico e delle politiche di convergenza; secondo, modificare le modalità d'azione dell'Unione grazie a più efficaci processi decisionali e nuove priorità nelle entrate e nelle uscite. Analogamente, il Rapporto Kok (2004) pone come priorità la crescita dell'economia della conoscenza, la riduzione degli ostacoli alla concorrenza nel mercato interno, un contesto più favorevole agli imprenditori e agli innovatori, un mercato del lavoro più inclusivo ma con lavoratori più adattabili.

La priorità data agli interventi per la competitività e per la ripresa economica pone in secondo piano gli altrettanto centrali obiettivi sociali e ambientali che caratterizzavano le scelte assunte nel 2000. La stabilità e la coesione sociale, nonché la sostenibilità ambientale, sono ancora un obiettivo, se ne rammenta persino l'importanza nella crescita degli ultimi decenni e si raccomanda l'adozione del modello sociale europeo, ma rimangono sullo sfondo rispetto ai bisogni di

un'economia dinamica che traini anche gli obiettivi sociali e di un'architettura istituzionale più efficace. Le parole chiave sono ora «crescita e occupazione», sebbene la buona occupazione non aumenti e la crescita si mantenga bassa e ben inferiore al 3% fissato come obiettivo. Si rischia che prevalga non più l'idea del modello sociale europeo come di un valore da rafforzare, bensì come una rigidità da combattere (Pizzuti, 2005, pp. 103-104). Ciò avviene perché l'Europa ha perso dinamismo a seguito delle laboriose peripezie della Costituzione e delle difficoltà create dall'allargamento a Est con paesi socialmente e politicamente meno omogenei, tanto che oggi si trova in una fase di stallo dalla quale non sembra poter uscire in tempi rapidi. Ma accade anche perché le scelte politiche dei governi, persino con maggioranze di centrosinistra, hanno accolto una visione unidimensionale delle dinamiche produttive che relega in secondo piano gli obiettivi sociali di fronte alle sfide della globalizzazione, una visione presentata spesso come se l'Europa non avesse alternative.

Ma le alternative ci sono, tanto che un recente lavoro della Commissione europea (2005) sull'impatto della Strategia per la crescita e l'occupazione analizza i costi economici della «non Lisbona», anche degli obiettivi sociali e ambientali. Secondo il *Rapporto sul futuro delle politiche sociali nell'Europa allargata* (Dutheillet e al., 2004), cui ha contribuito lo stesso Atkinson, in un continente come il nostro globalizzato, impaurito e invecchiato, qualità e innovazione richiedono sforzi condivisi e comuni dei vecchi e dei nuovi Stati membri, sulla scia del Piano Delors e della Strategia di Lisbona. Seguire tale direzione comporta l'estensione della vita lavorativa in particolare per le donne (con servizi che concilino lavoro femminile e cura familiare) e i giovani (con opportunità per rendersi autonomi dalla famiglia di origine), l'incremento del capitale umano e della formazione continua in parallelo alla creazione di nuovi lavori, lo sviluppo di investimenti pubblici fuori dal patto di stabilità (educazione, R&S, innovazione, infrastrutture). Ciò significa il rafforzamento del modello sociale europeo in termini di una rete diffusa di protezione equamente finanziata, un dialogo sociale che allarghi il suo campo di applicazione a livello di territorio e impresa, una coesione sociale che eviti la marginalizzazione dei gruppi più deboli, una nuova sicurezza che copra i rischi crescenti e diversificati sopportati dai lavoratori. D'altronde le differenze sociali all'interno dell'Unione Europea sono notevoli, mentre le differenze economiche con gli Usa non elevate come si crede, e in molti paesi europei, tra cui quelli mediterranei, esistono larghi margini di migliora-

mento in molti indicatori che il processo di inclusione sociale dovrebbe favorire: povertà, disuguaglianza di reddito, partecipazione alla forza lavoro, disoccupazione, abbandoni scolastici, aspettativa di vita, alloggi, salute (Atkinson e al., 2002).
È chiaro che il ridimensionamento in corso della Strategia di Lisbona, o meglio l'interpretazione limitata che attualmente viene seguita, appare preoccupante se associato al brusco arresto nella costruzione europea e alla messa in discussione dell'idea stessa di modello sociale europeo, nonché al deserto culturale dove la riduzione del sostegno alle politiche neoliberiste lascia spazio ad un neofeudalesimo caratterizzato da individualismo ed egoismo (Pennacchi). Si sente invece l'esigenza di un nuovo paradigma dello sviluppo umano, fondato sull'individuo membro di una collettività mutuamente interdipendente, sull'uguaglianza come prerequisito di equità e reciprocità, sulle imposte come contributo al benessere collettivo, sulla spesa pubblica come strumento di efficienza, sulla non contrapposizione tra uguaglianza e libertà (Pennacchi, 2004, cap. 7). L'obiettivo della semplice crescita economica cederebbe così il posto all'espansione delle libertà reali quali veri fini dello sviluppo, avvalorando l'idea che «[…] nella nuova economia, investire nel sociale significa allo stesso tempo investire in produttività» (Castells, 1996, p. 48, mia trad.).

Riferimenti bibliografici

Acocella N., Ciccarone G., Franzini M., Milone L.M., Pizzuti F.R., Tiberi M., 2004, *Rapporto su povertà e disuguaglianze negli anni della globalizzazione*; rapporto per la Fondazione Premio Napoli.

Adema W., 2001, *Net Social Expenditure*, Oecd Labour Market and Social Policy Occasional Papers, n. 52.

Alesina A., Glaeser E.L., 2005, *Un mondo di differenze*, Laterza, Roma-Bari.

Alesina A., Perotti R., 1997, *The Welfare state and Competitiveness*, «American Economic Review», vol. 87, n. 5.

Artoni R., 1999, *Sviluppo economico e welfare state: trade-off o sinergie?*, mimeo.

Artoni R., 2004, *Redistribuzione e welfare: un confronto Europa-Usa*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2/2004.

Atkinson A.B., 1999, *Le conseguenze economiche dei tagli allo Stato sociale*, Etas, Milano.

Atkinson A.B., 2002, *European Welfare states and Global Competition*, mimeo.

Atkinson A.B., 2005, *European Union Social Policy in a Globalising Context*, mimeo.

Atkinson A.B., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., 2002, *Social Indicators. The Eu and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

Barr N., 2001, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford.

Begg I., Ferrera M., Hodson D., Madsen P., Matsaganis M., Sacchi S., Schelkle W., 2003, *The Costs of Non-Social Policy: Literature Review*, mimeo.

Borghesi S., Vercelli A., 2003, *Globalization, Inequality and Health*, Università di Siena, dip. di Economia politica, Quaderni del Dipartimento, n. 413.

Bowles S., Gintis H., 2000, *Risk Aversion, Insurance, and the Efficiency-Equality Tradeoff*, mimeo.

Castells M., 1996, *El futuro del Estado del bienestar en la sociedad informacional*, «Sistema - Revista de Ciencias Sociales», n. 131.

Castells M., Himanen P., 2002, *The Information Society and the Welfare state: The Finnish Model*, Oxford University Press, Oxford.

Commissione Europea, 2005, *The economic costs of non-Lisbon. A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms*, Commission staff working document sec(2005)385, European Economy Occasional Papers, n. 16.

Dutheillet de Lamothe O., Atkinson A.B., Rodrigues M.J., Rychly L., Gerster F., Schimanke D., 2004, *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, rapporto per la Dg Occupazione e Affari sociali.

Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.

Esping-Andersen G., 2002, *Towards the Good Society, Once Again?*, in Esping Andersen G. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Fouarge D., 2003, *Costs of Non-social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policy - and the Costs of not having them*, rapporto per la Dg Occupazione e Affari sociali.

Goodin R.E., Headey B., Muffels R., Dirven H.J., 1999, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gough I., 1996, *Social Welfare and Competitiveness*, «New Political Economy», vol. 1, n. 2.

Granaglia E., 2004, *Lotta alle disuguaglianze ed efficienza della spesa sociale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2/2004.

Hall P.A., Soskice D. (a cura di), 2001, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.

Iversen T., 2001, *The Dynamics of Welfare state Expansion*, in Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare state*, Oxford University Press, Oxford.

Kok W. e al., 2004, *Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, rapporto del Gruppo ad alto livello per la Commissione europea.

Lindert P.H., 2004a, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Volume I: The Story*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lindert P.H., 2004b, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Volume II: Further Evidence*, Cambridge University Press, Cambridge.

Okun A., 1991, *Eguaglianza e efficienza: il grande trade-off*, Liguori, Napoli.

Pennacchi L., 2004, *L'eguaglianza e le tasse. Fisco, mercato, governo e libertà*, Donzelli, Roma.

Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Pizzuti F.R. (a cura di), 2005, *Rapporto sullo stato sociale. Anno 2005*, Utet Libreria, Torino.

Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.

Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Viñals J., Wallace H., 2004, *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Il Mulino, Bologna.

Sen A., 1976, *Real national income*, «Review of Economic Studies», vol. 43, pp. 19-39.

Sen A., 1994, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.

Sinn H.W., 1996, *Social Insurance, Incentives and Risk Taking*, «International Tax and Public Finance», vol. 3, n. 3.

Tanzi V., 2004, *Globalization, Social Protection and Public Finance*, paper per l'Undp.

Undp, 2004, *Human Development Report 2004*, Undp, New York.

van der Ploeg F., 2003, *The welfare State, Redistribution and the Economy. Reciprocal Altruism, Consumer Rivalry and Second Best*, mimeo.