

## **Welfare locale e democrazia**

*Ota de Leonardis*

Contributo al Convegno “Democrazia e istituzioni locali”, Modena 2-3 dicembre 2005

1. *L'interrogativo*. Nel mio intervento intendo mettere sotto osservazione le nuove politiche sociali, le diverse configurazioni che assumono e relative tendenze che vi si sviluppano, in Italia, per cercare di rispondere a –o almeno di precisare meglio - *il seguente interrogativo*: come cambia la politica (*politics*) nei processi in cui si svolgono il disegno e l'implementazione delle politiche (*policies*)? Più precisamente, vorrei esplorare se, quando e come queste politiche hanno effetti significativi di impoverimento o viceversa di rinvigorimento della *democrazia*.

Questo interrogativo, in prima istanza generico, richiede una precisazione. Per inquadrarlo tengo presente la letteratura sul rapporto tra *politics* e *policies* nonché la letteratura sulle trasformazioni della democrazia in senso discorsivo e deliberativo. Ma il mio principale punto di appoggio è la ricerca di Theda Skocpol (2002) sulla storia e le trasformazioni dell'associazionismo civico negli Stati Uniti, anche nel campo del welfare, che essa analizza con questo stesso interrogativo: se e come la società civile organizzata e le sue interazioni con le istituzioni politiche e di governo alimentino o viceversa impoveriscano la democrazia. Skocpol mette sotto osservazione le variabili organizzative e le loro implicazioni sull'organizzazione della democrazia: la varietà di figure e voci che “si combinano” nell'organizzazione, la partecipazione ai processi decisionali per la selezione dei contenuti e degli obiettivi e le relative condizioni di inclusione, la formazione della leadership e le sue fonti di legittimazione, le condizioni di risalita in generalità e di presenza nell'arena politica, la presenza in quest'ultima di istanze plurali e di conflitti che curano il “tono muscolare” della democrazia. E mostra con grande ricchezza di evidenze empiriche le trasformazioni avvenute con il passaggio da organizzazioni fondate sulla membership a organizzazioni fondate sul management, registrandovi i processi di “diminishing democracy” che vi sono in atto e l'emergere di una configurazione “oligarchica”.

Per indagare lo stato di salute della democrazia non basta dunque, sostiene Skocpol in polemica con i “comunitaristi di varie scuole e i loro cugini del capitale sociale” (soprattutto Putnam), rilevare la presenza di un tessuto associativo fondato su legami di prossimità, né tanto meno accontentarsi del loro radicamento locale. Skocpol, come tutti, riprende Tocqueville ma rimettendolo per così dire sui suoi piedi: la vitalità dell'associazionismo –nel nostro caso in particolare quello che si sviluppa nel campo delle politiche sociali localizzate - è un fattore di crescita della democrazia se e in quanto vi si diffonda la “conoscenza di come combinare” nelle singole organizzazioni, nelle reti organizzative

e nelle articolazioni tra particolare e generale. Essendo tale “conoscenza” il patrimonio di base della democrazia, secondo Tocqueville. Detto in altri termini, se riconosciamo che la democrazia è un regime di apprendimento e che richiede come tale di essere alimentata (Donolo), dobbiamo domandarci se e come il tessuto organizzativo delle politiche sociali funzioni per così dire da scuola di democrazia, in cui si apprendono quelle che ancora Tocqueville chiama “le abitudini del cuore”, e se tutti coloro che sono coinvolti in questo tessuto organizzativo sono messi in condizione di contribuirvi alle scelte collettive –alle elaborazioni in materia, ai conflitti, alle decisioni – e di riconoscervisi.

E dunque l’interrogativo si precisa: poiché il fuoco è sulla consistenza organizzativa della democrazia devo mettere sotto osservazione, in orizzontale, il tessuto organizzativo che le politiche sociali alimentano, i tipi di organizzazioni e di reti interorganizzative che vi prendono forma, e in verticale l’articolazione organizzativa delle relazioni alto-basso, dal governo agli attori sul campo, e viceversa le condizioni di risalita in generalità, di politicizzazione, degli attori, delle materie e delle scelte su di esse.

2. *Il campo analitico.* Applico questa chiave di lettura, focalizzata appunto sulle variabili organizzative, al campo del welfare, in particolare del welfare locale, attingendo alle ricerche condotte in questi anni sulle nuove politiche sociali, e al patrimonio di scambi accumulato, nell’ambito del Laboratorio *Sui Generis. Sociologia dell’azione pubblica* (Università di Milano Bicocca). Da queste ricerche emergono alcune tendenze di fondo che caratterizzano queste politiche, che richiamo brevemente per esplorarne le implicazioni sul terreno delle trasformazioni della politica e dell’organizzazione della democrazia (questa esplorazione è appena agli inizi, e perciò le considerazioni che seguono sono largamente ipotetiche):

- Le politiche sociali sono un terreno importante su cui si verifica il passaggio dal government alla governance. Quest’ultima, come è noto, si caratterizza per il coinvolgimento di una pluralità di attori e di sedi decisionali nei processi di governo delle politiche pubbliche. E nel caso delle politiche sociali tale coinvolgimento riguarda evidentemente la società civile organizzata, ovvero il “terzo settore”. La ormai abbondante letteratura di ricerca sulla governance ha evidenziato il fatto che quest’ultima non rappresenta una formula univoca poiché assume diverse configurazioni a seconda dei contesti in cui si applica; e ha individuato alcune variabili cruciali che danno luogo ad esiti diversi. Il grado di inclusività della partecipazione alle scelte politiche, la presenza o meno di condizioni di resilience e apprendimento nel corso dei processi di policy, il grado di rappresentatività dei partecipanti

alle partnership, le condizioni di publicness, o viceversa di opacità delle forme e delle sedi delle decisioni sono variabili rilevanti se ci si interroga sul grado di democraticità della governance e dell'organizzazione sociale cui dà forma. Il ruolo che vi svolgono le istituzioni politico-amministrative vi costituisce in ogni caso un punto di discriminazione.

- Nel quadro della governance delle politiche pubbliche in generale, e di quelle sociali in particolare, si sviluppa ciò che è stato chiamato “il governo attraverso gli strumenti” (Le Gales, Lascumès, 2004). Gli strumenti possono consistere in cornici normative soft, come gli standard –si pensi ai criteri di accreditamento; in dispositivi che vincolano e incentivano tipi di coordinamento – per esempio piani o progetti; in misure operative - per esempio lo spostamento della spesa da servizi a trasferimenti (facendo in questo caso anche attenzione al fatto che tali misure –in quanto operative- inducono nelle pratiche l’incorporazione di criteri normativi, o di principi di giustizia: tipico è il caso dei voucher, in Lombardia, la cui efficacia diretta sembra limitata ma i cui effetti indiretti andrebbero misurati sulla penetrazione del principio della libertà di scelta). Il governo per strumenti, detto anche “a distanza”, è impostato sul principio del “far fare” (e anche del “lasciar fare”) più che del “fare”, e che orienta, incentiva, vincola, le azioni e interazioni di una pluralità di attori del campo dentro processi aperti e incerti, e che dunque investe su effetti organizzativi prima che su obiettivi di merito. Sono appunto tali effetti organizzativi che vanno analizzati con l’interrogativo in questione.
- Sul terreno delle politiche sociali si sviluppano forme di contrattualizzazione, che da un lato ridisegnano le competenze operative, gestionali e anche decisionali, dando luogo alle partnership coinvolte nella governance di queste politiche, e che dall’altro ridefiniscono la posizione dei destinatari come anch’essi partners di contratti. La rappresentazione più ovvia in proposito è quella del cliente che acquista prestazioni sul mercato sociale scegliendo tra fornitori in concorrenza tra loro, in base a un classico contratto di compravendita di stampo privatistico: in tal caso siamo in presenza di quei processi di marketisation e di riduzione dei cittadini a consumatori già nota in letteratura, di cui è importante mettere a fuoco le implicazioni in termini di depoliticizzazione delle materie, degli attori e delle interazioni sociali. Ma abbiamo potuto verificare nel corso delle nostre ricerche che esistono formule contrattuali che viceversa promuovono il carattere pubblico e politico del tessuto organizzativo che connette le istituzioni, gli erogatori delle prestazioni e i destinatari.
- Le politiche sociali recepiscono le spinte alla attivazione degli interessati, in forme diversificate che, a seconda degli strumenti adottati, insistono sulla libertà di scelta, sulla responsabilizzazione, o sulla partecipazione: le implicazioni in termini di politicizzazione

del campo e di democrazia sono rilevanti, poiché le diverse tipologie di attivazione conferiscono uno statuto diverso agli interessati, lo statuto di titolari di diritti privati, o viceversa di diritti politici, con le relative condizioni per esprimerli, l'exit in un caso oppure la voce nell'altro caso.

Va ricordato infine, che queste trasformazioni, e le loro diverse implicazioni in termini di organizzazione della democrazia, vanno misurate sul terreno locale. Infatti, in Italia soprattutto, il welfare prende forma – e una certa forma piuttosto che un'altra – a livello locale. Le politiche sociali sono sottoposte a processi importanti di “localizzazione”: l'impulso decisivo è venuto dall'Europa i cui programmi (e relativi finanziamenti) sono rivolti a rendere operativo il principio di sussidiarietà verticale; e poi la riforma del titolo V della Costituzione a fissato la cornice istituzionale della localizzazione. Come è noto, in materie come la sanità e l'assistenza, le politiche abitative e la sicurezza, sono le Regioni il livello appropriato di governo cui guardare; sono le Regioni, per così dire, che fanno politica con gli strumenti che esse adottano nelle politiche.

Il che vuol dire non soltanto che la dimensione locale – anche quando si guardi a singoli “ambiti territoriali” – s'inscrive in una scala regionale, ma anche che è questa la dimensione in cui prioritariamente esplorare le relazioni alto-basso che dicevamo. E le differenze, quanto a implicazioni per la democrazia, vanno messe a fuoco a questo livello anzitutto.

3. *Strumenti di governo, forme organizzative e democrazia.* Dall'esplorazione condotta sulle diverse configurazioni che assume il welfare locale, in diverse regioni, a seconda dei modi in cui queste trasformazioni sono declinate, ricavo quattro terreni strategici su cui si delineano dei punti di discriminazione quanto a “rendimento istituzionale” delle politiche in termini di democrazia. In ciascuno metto a fuoco due possibili traiettorie alternative, con un'operazione di astrazione e semplificazione (il quadro empirico è ovviamente molto più articolato) che tuttavia ha lo scopo di offrire chiavi di lettura su cui orientarsi nelle scelte di policy.

3.1. Il primo terreno strategico è relativo alla posizione dei diretti interessati rispetto al tessuto organizzativo delle politiche. Il discriminante in questione può essere sintetizzato con la differenza, di cui parla Robert Castel, *tra “collettivi” e “collezioni di individui”*. Lavorando sull'indebolimento dei sistemi di protezione sociale legati alla condizione lavorativa, Castel segnala in particolare che si sono indeboliti i collettivi che, nel corso dello sviluppo del welfare, hanno organizzato l'appartenenza, la rappresentanza e il riconoscimento dei singoli nelle politiche sociali, funzionando da “supporti all'individuazione”: organizzazioni sindacali, delle categorie professionali, delle

categorie di utenza. Al tempo stesso è andato sviluppandosi un trattamento degli interessati come individui, che si confrontano con misure, servizi e prestazioni in condizioni di isolamento, senza la mediazione di organizzazioni cui appartenere, su cui appoggiarsi e attraverso cui essere riconosciuti: collezioni di individui, appunto, poveri di identità sociale attraverso cui riconoscersi come soggetti –non target, non oggetti – delle azioni e delle scelte di policy. In ambito socio-sanitario noto, per esempio, che l'immagine della "collezione di individui" descrive bene ciò che si costruisce attraverso le misure di trasferimento monetario, come i voucher, che trattano i diretti interessati come consumatori. Viceversa, sempre in quest'ambito abbiamo rilevato la presenza di misure che promuovono l'organizzazione degli interessati perché partecipino alla costruzione del tessuto organizzativo degli interventi nei loro contesti di vita. Da notare la presenza di una varietà di formule organizzative che possono essere incentivate –dal self-help, alla partecipazione a progetti, all'associazionismo degli utenti- e che sono suscettibili di ricostituire condizioni di appartenenza e di riconoscimento, attraverso cui i diretti interessati partecipano a e pesano nelle politiche.

3.2. Il secondo terreno è quello delle forme organizzative delle "compagini sociali" che operano nelle politiche sociali: il "terzo settore", l'associazionismo civico, la società civile organizzata, eccetera. Anche queste forme organizzative, non va dimenticato, si costituiscono in interazione con le istituzioni, con la configurazione che assume il governo delle politiche, e con gli strumenti che vi sono fissati. In quest'ambito il discrimine è quello, proposto da Theda Skocpol, *tra membership e management*. Nel primo caso le organizzazioni si costituiscono sulla partecipazione alla vita delle organizzazioni stesse, alla definizione della loro fisionomia, delle attività e degli obiettivi, così che esse si rendono riconoscibili come un esito condiviso della cooperazione (ivi compreso il conflitto cooperativo); nel secondo caso l'adesione è di tipo strumentale, e l'appartenenza è costituita da legami di comando e subordinazione sulla base di un principio di prestazione. In questo secondo caso lo stampo è manageriale, mentre nel primo le organizzazioni assumono i caratteri di un collettivo "comunitario" o "civico", o spesso un ibrido tra i due. In un caso l'organizzazione, intesa come struttura, esaurisce in se stessa l'orizzonte dell'azione secondo una logica autoreferenziale, nell'altro l'organizzazione, intesa come processo dell'organizzare, attiva e trasforma l'ambiente e si fa trasformare da questo: apprende;

3.3. Il terzo terreno è relativo alla configurazione delle reti organizzative, delle aggregazioni e delle alleanze per pesare nella policy community, che anche in questo caso prendono forma in interazione con istituzioni, forme e strumenti di governo. Qui il discrimine è tra aggregazioni strumentali,

sull'accesso ai mezzi per operare, o finalistiche, sugli obiettivi, ovvero –per riprendere la dicotomia di Jim March - tra “*aggregazione*” e “*integrazione*”. Bisogna osservare se le organizzazioni sono indotte a instaurare tra loro legami (e conflitti) sul controllo delle risorse e la loro spartizione, oppure sulla partecipazione alla elaborazione di progetti e sulla condivisione dei risultati, se il collante sono i mezzi oppure i fini; e se tra di esse è promossa l'omogeneità –per esempio l'inglobamento in un unico “marchio” (spesso di questo si tratta nei consorzi) – o viceversa l'eterogeneità e pluralità delle identità organizzative, così che il campo che vi prende forma si configura come arena politica.

3.4. Il quarto e ultimo terreno strategico riguarda le implicazioni politiche della “localizzazione” delle politiche, la direzione in cui essa si orienta. (senza dimenticare che molto dipende dalle scelte relative ai punti di discriminazione fin qui individuati). In questo caso il discrimine è tra “*fare mercato*” oppure “*fare società*”. Il “*far fare*” che come dicevo caratterizza il governo per strumenti assume nel primo caso le forme del “lasciar fare” che valorizzano l'organizzazione e l'espressione di interessi economici (anche come medium per perseguire valori morali), la concorrenza e lo stampo dello scambio mercantile come forma privilegiata del legame sociale. Nel secondo caso il “*far fare*” punta invece sul coinvolgimento degli attori nelle scelte politiche e sulla loro correponsabilizzazione nella definizione e nel perseguimento dell' “interesse generale”: va in questa direzione l' esplorazione di formule di “*amministrazione condivisa*”, ovvero di formule di “*democrazia deliberativa*”. Nel primo caso si investe sulle virtù generative dell' “ordine sociale spontaneo”, nel secondo si persegue la costruzione di “*organizzazione sociale*”, intesa come un ordine sociale intenzionale, riconosciuto, e come tale condiviso: dunque politico. Sono qui in gioco, soprattutto, le connessioni in verticale tra istituzioni di governo, l'amministrazione pubblica, e le organizzazioni del terzo settore, e le condizioni della traduzione politica tra micro e macro scelte. Nel primo caso essa è affidata per lo più a qualche versione del lobbismo (se non di accordi politico-affaristici), non esposta alla visibilità pubblica, non sottoposta ai vincoli della rappresentanza; nel secondo caso essa è affidata alla partecipazione alla costruzione di istituzioni dentro cantieri programmaticamente sperimentali, in condizioni di visibilità e controllo pubblico di ciò che vi si apprende e vi si traduce in scelte politiche.

Occorre aggiungere che in questo secondo caso una leva strategica sembra essere costituita da *processi di integrazione a livello locale tra le politiche sulle materie sociali*: tra politiche sanitarie e sociali, anzitutto, ma anche tra queste e le politiche urbane e abitative, occupazionali e dello sviluppo locale. Questa strategia si appoggia sulla logica dei programmi europei, nei quali l'imperativo della localizzazione è associato a quello della integrazione tra le politiche: per “fare

sistema” nei territori, ovvero per produrre nei territori “effetti di integrazione” . L’integrazione coinvolge sia il livello operativo, attraverso la costruzione di progetti condivisi tra servizi e operatori, pubblici e privati, di diversi settori; sia a livello gestionale, attraverso la costruzione di “cabine di regia” che coordinano in modo unitario misure e interventi su un dato ambito territoriale (in alcuni casi i distretti); sia al livello politico-istituzionale, attraverso la messa a punto di politiche intersettoriali a livello regionale tra più assessorati.

Facendo leva sull’integrazione delle politiche il locale non viene trattato soltanto come lo spazio entro cui è circoscritta una politica, la sua azione e i suoi effetti, e tanto meno come un dato soltanto amministrativo. Ma è anche la collettività di riferimento, la fonte insieme dei problemi e delle risorse di quella politica, e il laboratorio in cui si incontrano. Infatti sarebbe più appropriato parlare di territorializzazione, per designare l’immersione delle politiche nei territori in cui operano e riconoscere che tale immersione è un modo di fare politica. Istituire dei territori è fare politica; e a loro volta i territori possono essere e sono attori politici (con riferimento alle città, in particolare, è questa la tesi di Bagnasco e Le Gales).

*Conclusioni.* Tirando le fila di queste differenze qui velocemente tratteggiate –che peraltro corrispondono alla nota alternativa tra welfare mercantile, o del consumatore, e welfare civile - si può concludere rilevandovi nell’insieme una diversa consistenza organizzativa della vita democratica che si esprime sia a livello orizzontale, nella diversa consistenza, varietà e qualità dei collettivi che la messa in opera delle politiche alimenta e orienta, sia in verticale nelle diverse articolazioni alto-basso che connettono in termini di contenuto e di procedura questi collettivi tra loro e con le istanze decisionali e i livelli di governo. Nel loro insieme i punti di discriminazione delineati convergono nell’evidenziare una differenza di base nelle condizioni di politicizzazione –o depoliticizzazione- delle materie, degli attori, delle situazioni, delle appartenenze, e delle scelte che vi sono in gioco. Poiché la democrazia, che come dicevo è un regime di apprendimento, richiede una forte e diffusa vita politica.

Le politiche sociali, i sistemi di welfare, nella loro configurazione localizzata, andrebbero esplorati e valutati, disegnati e curati, non soltanto per i loro effetti in termini di efficienza ed efficacia, in base alle compatibilità economica, non soltanto per i loro effetti in termini di equità, in base ai loro intenti redistributivi, ma anche per i loro effetti politici, in base a ciò che producono nel tessuto democratico della società: vagliandone il loro “rendimento” democratico e la loro capacità di ridistribuire poteri (non soltanto beni).

Ma proprio affrontando questioni di democrazia dalla prospettiva delle politiche sociali viene in evidenza un dubbio: esse possono dare consistenza politica, democratica, alla società locale che

esse contribuiscono a “fare”, possono alimentare democrazia locale, come nella strategia dell’integrazione tra le politiche. Ma come tra i diversi sistemi locali di welfare si possono generare gravi disuguaglianze territoriali nel trattamento di problemi e bisogni (Saraceno), così tra di essi si possono generare gravi disuguaglianze politiche, di potere, di capacità di voice e di influenza sulle scelte collettive. Se e in quanto la politica, attraverso le politiche, si misura con e incorpora materie e attori sociali, essa apre il problema della scala della democrazia: se essa sia possibile quando sia circoscritta a livello locale.