

## ***Nuovi diritti di cittadinanza e crisi delle istituzioni: un'ipotesi di lavoro per la Regione Campania***

*Non possiamo pretendere che le cose cambino,  
se continuiamo a fare le stesse cose.  
La crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni,  
perché la crisi porta progressi.*

*La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. E'  
nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la  
crisi supera sé stesso senza essere 'superato'.*

*Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, violenta il suo stesso  
talento e dà più valore ai problemi che alle soluzioni. La vera crisi, è la crisi  
dell'incompetenza. L' inconveniente delle persone e delle nazioni è la pigrizia  
nel cercare soluzioni e vie di uscita. Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la  
vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c'è merito. E' nella crisi  
che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono solo lievi  
brezze. Parlare di crisi significa incrementarla, e tacere nella crisi è esaltare il  
conformismo. Invece, lavoriamo duro. Finiamola una volta per tutte con  
l'unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla."*

*Albert Einstein, 1952*

La crisi economica che stiamo attraversando ha aperto uno squarcio profondo su una serie di questioni relative alle condizioni sociali, ai modelli di vita, ai fattori produttivi e alle forme di rappresentanza, che per lungo tempo non sono state adeguatamente considerate in rapporto ai mutamenti intervenuti nelle società occidentali.

Il complesso di queste circostanze dovrebbe indurci a riflettere su ciò che la crisi non ha una matrice solo economico-finanziaria dipendente dai c.d. processi di globalizzazione dei mercati e delle società contemporanee.

Vi è una radice più profonda, probabilmente comune alle democrazie occidentali, che penetra anche la realtà italiana e, con varianti più problematiche, attraversa il sud Italia e dunque la Campania.

Una lettura storica può aiutarci nella comprensione del presente e fornire un'indicazione per il governo dei processi in atto.

La nascita della Repubblica e la ripresa economica degli anni Cinquanta hanno portato a un rapido e progressivo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, grazie al quale ogni generazione ha potuto maturare aspettative di vita migliori rispetto a quelle della generazione precedente.

Tuttavia, se l'espansione economica ha consentito di soddisfare le domande e i bisogni emersi nel secondo dopoguerra, essa ha contemporaneamente generato altri bisogni e domande, aventi una natura più complessa e individualizzata.

Questo processo ha determinato un rapido e radicale mutamento dell'ampiezza e della qualità dei diritti ed un ulteriore aumento delle aspettative delle persone nei confronti dello Stato rispetto al passato.

La possibilità di vedere risolte tante difficoltà materiali e alleviati tanti disagi ha accresciuto la coscienza delle persone, e più le coscienze sono maturate, più la società si è individualizzata. Mentre in un primo momento la tutela dei diritti di cittadinanza poteva essere organizzata per categorie sociali generali o per aree territoriali, ora emergevano posizioni sempre più trasversali e individuali, che chiedevano forme di tutela specifiche.

Questa nuova condizione ha indotto all'avanzamento di pretese sempre più singolari e tumultuose, che la politica non è riuscita cogliere, comporre e governare; la politica ha anzi finito per rincorrerle, riconoscendo in vario modo a ciascuna pretesa una qualche forma di tutela.

La crisi della rappresentanza e l'espansione incontrollata della spesa pubblica hanno origine in questi fenomeni, che sono il prodotto dei naturali mutamenti della composizione sociale e della difficoltà di definire nuove idee di comunità.

Il momento di cesura può essere individuato nei cosiddetti movimenti della contestazione e dunque tra la fine degli anni Sessanta e gli inizi degli anni Settanta. Da quel momento in poi sono emerse posizioni nuove che, proprio in ragione dell'oggettivo miglioramento delle condizioni di vita, hanno trasferito il piano delle pretese dal riconoscimento di una nuova dimensione dei diritti delle persone a quello della loro effettiva tutela.

Tutto ciò ha posto problemi di rappresentanza politica e problemi di governo, che, lasciati a soluzioni incerte, hanno rafforzato le ragioni della crisi ed indebolito la tenuta di un sistema complessivo di tutela.

Con i movimenti di contestazione è andata in crisi anche la rappresentanza nell'ambito dei partiti e dei sindacati. In quella fase la politica non è stata in grado di operare scelte, ma ha finito per raccogliere tutte le istanze caoticamente espresse e le ha poste tutte sullo stesso piano. Le nuove aspettative delle persone, le loro pretese di vedere riconosciuti i propri diritti non più per appartenenza a segmenti sociali o a territori, hanno accelerato un processo di individualizzazione della società che ha avuto l'effetto di mettere in crisi la rappresentanza. La dimensione pubblica è progressivamente scivolata sul piano del rapporto privatistico e individuale. Tutti i bisogni e tutte le aspettative - anche quelli che tali non erano definibili - hanno finito per rientrare nell'ambito della categoria del diritto riconosciuto. La tutela è stata organizzata come una risposta universale, racchiusa nel processo burocratico-amministrativo.

Tuttavia ben presto è stato chiaro che l'organizzazione di una risposta universale poneva problemi di sostenibilità. L'ingrossamento della spesa e gli sprechi sono la conseguenza non tanto di inefficienza, di incapacità o, peggio, corruzione, ma di un vincolo iniziale, per il quale tutto doveva essere ricompreso nella sfera della tutela sociale pubblica. L'universalizzazione burocratica dell'organizzazione dello Stato sociale, con il disancoraggio dalla dimensione effettiva del bisogno e dalla forma adeguata di cura, ha prodotto la necessità di organizzare dovunque e per chiunque condizioni di tutela che, se astrattamente tutelavano un diritto, nella realtà non erano sempre efficaci ed adeguate, finendo per produrre inefficienza.

L'indebitamento pubblico sembrava giustificato dal fatto di operare prestando una grande attenzione alla persona. Nella realtà invece si operava così perché si era incapaci di leggere i mutamenti in atto in materia di diritti specifici della persona. Il sistema è andato in corto circuito.

Se oggi si pensa di recuperare questo gap operando solo sulla spesa, vale a dire intervenendo con tagli indiscriminati sulle assegnazioni, si rischia ancora di non risolvere il problema, ma solo di trasferirlo su un piano diverso. Anzi, di generare un radicale passo indietro rispetto a tante conquiste sociali realizzate.

La questione è invece leggere selettivamente la nuova dimensione della persona umana, definire i diritti che storicamente devono ritenersi assoluti, organizzando le forme di tutela misurate sul bisogno reale. Per altro verso è necessario far retrocedere quanto non rientra in questa categoria. Si tratta di un'operazione non priva di contrasti, che richiede coraggio, ma che è l'unica in grado di cogliere sino in fondo il senso della crisi che stiamo vivendo, che non è la fine delle cose, ma l'esplosione delle contraddizioni irrisolte degli ultimi decenni.

È questo un compito che spetta alle istituzioni.

Si pone dunque il problema di definire iniziative e modalità attraverso le quali le istituzioni possano riacquistare centralità, restituendo valore alla rappresentanza e ristabilendo un'organizzazione della tutela dei diritti secondo una precisa gerarchia, in modo da impiegare le risorse disponibili secondo una logica.

In questo quadro gli Enti Locali devono sentirsi chiamati alla elaborazione di indirizzi legislativi, anche inediti, che recuperino la distinzione fra "diritti assoluti" e "diritti a prestazione positiva", e, limitatamente a questi ultimi, bilancino l'effettività di tutela con i *principi di gradualità* e di *criterio di compatibilità economica*.

Nel momento in cui i "diritti a prestazione positiva" devono essere garantiti nella loro effettiva fruizione, e non più nel loro astratto riconoscimento, è necessario ponderare la compatibilità dei mezzi finanziari disponibili.

Valutare la compatibilità economica è indispensabile, perché consente di rendere *effettivo* un diritto, che altrimenti troverebbe soltanto un mero *riconoscimento formale*.

Questo processo deve essere guidato dal *principio di ragionevolezza*, che è il parametro in base al quale è possibile garantire una corretta interazione dialettica fra discrezionalità legislativa e precettività costituzionale.

Ma questo significa anche riconoscere che il valore della persona umana implica che in uno Stato moderno vi siano diritti che le istituzioni e la politica sono impegnati a tutelare, che devono tutelare, anche al di là delle questioni di mero pareggio di bilancio.

In definitiva, le aspettative nei confronti dello Stato sociale, fondate sui valori personali tutelati dalla Costituzione, non possono essere realisticamente definite senza il riferimento al concetto di fattibilità economica. Se si supera tale limite, lo Stato sociale rovina su se stesso.

Tutte queste considerazioni acquistano una caratterizzazione particolare nel caso dei fenomeni che storicamente si sono manifestati nelle regioni meridionali e in particolare in Campania.

La spinta verso forme di tutela sociale sempre più ampie e avanzate a fronte di una strutturale debolezza dei fattori produttivi ha determinato un intervento sempre più invasivo del ruolo pubblico. Ciò ha comportato un avvitamento delle forme di tutela dello Stato sociale che hanno finito per assumere dimensioni ipertrofiche e burocratizzate, che hanno fatto smarrire la prospettiva dei bisogni reali. Il sistema aveva una funzionalità intrinseca alle ragioni della propria sopravvivenza, ma era sganciato da logiche di efficienza e buon andamento del servizio. Sotto altro profilo, il ruolo pubblico ha interferito con l'affermazione e l'emancipazione di un ceto imprenditoriale produttivo che rafforzasse le maglie sociali e che facesse da sponda a un corretto rapporto tra politica e comunità.

Queste dinamiche hanno anche opacizzato la lettura delle differenze tra diverse condizioni territoriali, favorendo piuttosto l'affermazione di una lettura superficiale di un Sud indifferenziato, così come di una Campania tutta compresa nei problemi delle aree costiere e del suo capoluogo.

Le forti disomogeneità territoriali, che sono un dato storicamente evidente, in passato sono sempre state ricomprese all'interno del paradigma produttivo e sociale che ha caratterizzato il Novecento, in ragione del quale era fisiologico che vi fossero grandi centri metropolitani e potenti agglomerati produttivi che definivano la priorità e la centralità delle politiche pubbliche ed economiche, lasciando il resto nell'ombra e nella marginalità.

La crisi attuale ha ulteriormente evidenziato come questo paradigma sia saltato e come le logiche territoriali debbano ispirarsi a nuovi canoni, in grado di cogliere che nel tempo presente la centralità è il frutto di una capacità di rete e di relazioni e che la ricchezza non coincide con il riempimento degli spazi, ma con la capacità di dare valore produttivo alle particolarità locali.

Pertanto, sulla questione di un ripensamento della dimensione dei diritti di cittadinanza si innesta, specie in Campania, la questione delle politiche territoriali e quella del passaggio ad una dimensione policentrica, da considerare in una prospettiva ampliata a quanto sta accadendo nell'articolato e ricco mondo del Mediterraneo.

Gli ambiti dai quali muovere sono quelli che il livello dei problemi del presente pone alla nostra attenzione come prioritari, e che afferiscono all'organizzazione dei servizi alla persona e dei servizi pubblici locali. Affrontare questi temi significa individuare e definire i diritti di cittadinanza del tempo presente e le modalità della loro tutela. Significa anche riflettere sull'organizzazione istituzionale adeguata alla tutela dei distinti interessi e alla loro rappresentanza, aprendo così lo spazio a un ragionamento sul riordino istituzionale che non sia astratto o demagogico. Infine significa far emergere la dimensione economico-produttiva, dalla quale l'organizzazione di questi servizi non può prescindere, sia perché essi creano valore nell'individuo e nelle comunità e sia perché essi hanno un costo, e su questi costi occorre ragionare, dando spazio e rilievo anche alle forme di organizzazione di volontariato o di presenza pubblica efficiente.

La crisi è un'opportunità che se non sapessimo cogliere ci lascerebbe alla deriva dei nostri errori. Ma occorre acquisire la consapevolezza che la crisi si affronta e risolve mutando radicalmente i nostri comportamenti. Sulla scorta di queste valutazioni la Regione Campania intende approfondire questi temi, procedendo ad analisi puntuali sulle quali fondare specifiche iniziative legislative e amministrative.

L'ambizione è provare a individuare un'ipotesi di nuovo patto sociale e di rinnovata politica istituzionale.