

Commenti

Novembre 2009

Il lavoro di tutela nella nuova società del rischio

Il medievale borgo di Bertinoro, in provincia di Forlì, ha ospitato anche quest'anno le Giornate per l'Economia Civile. Ogni anno l'evento, del quale verrà festeggiato il decennale l'anno prossimo, chiama a raccolta i più autorevoli esponenti del mondo istituzionale, industriale, universitario e della società civile organizzata per fare il punto sul non profit e sul terzo settore. L'occasione costituisce dunque un momento di riflessione a livello nazionale sull'argomento dell'economia civile, sui rischi, sulle opportunità e dunque sulle sfide per le istituzioni pubbliche. Esse infatti emergono quasi inevitabilmente grazie al confronto diretto tra le diverse parti in causa.

La IX edizione delle *Giornate per l'Economia Civile*, tenutasi il 17-18 ottobre 2009 nella Rocca di Bertinoro, e che ha avuto come tema *L'economia civile nella società del rischio*, è stata promossa da AICCON (Associazione Italiana per la promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit)¹. Tale associazione, nata con l'obiettivo di promuovere "la cultura della solidarietà con particolare attenzione alle idealità, prospettive, attività e problemi delle organizzazioni non profit e delle imprese cooperative"², è divenuta ormai un punto di riferimento per il mondo della cooperazione nel suo insieme, grazie all'importanza delle iniziative da essa realizzate nel corso degli anni e al rilievo dell'attività di ricerca e di pubblicazione svolta in costante rapporto con il mondo universitario.

In questi due giorni d'incontro i temi trattati sono stati molteplici. Nonostante ad una prima lettura del programma essi si mostrassero molto difformi e pertinenti ad ambiti diversi, tutti sono riusciti nell'intento di ricondurre al tema di sottofondo.

Crisi economica e crisi del welfare

L'argomento principale ha senza dubbio riguardato il tentativo di analizzare prima e suggerire poi delle risposte alla crisi che ha investito non solo l'economia ed il mondo finanziario, ma anche la società e il modello di *welfare state* tradizionale nel suo complesso, con un'enfasi particolare sul ruolo, reale e potenziale, svolto dal cosiddetto terzo settore, sia esso organizzato in cooperative sociali, in associazioni di volontariato o in organizzazioni non governative, autonome ed indipendenti. Precedente alla crisi finanziaria è la definizione di *società del rischio* (Beck, 1986), che va ad indicare l'attitudine al rischio che sta alla base delle società neo-liberali, imprenditoriali nonché preconditione per la creazione di valore economico. La *gestione* del rischio al fine di preservare il benessere individuale raggiunto è forse una delle sfide più pungenti e una delle

chiavi fondamentali per interpretare lo scenario futuro alla luce dei cambiamenti che la crisi del 2008 porta con sé, dai quali non è certo esente il terzo settore.

Ad introdurre il tema della *società del rischio* e all'analisi delle proposte per uscire dalla crisi, concepita in tutte le sue sfaccettature descritte poc'anzi, è stata dedicata la prima sessione del convegno, nella quale sono intervenuti il prof. Stefano Zamagni, padre dell'economia civile italiana e attuale presidente dell'agenzia delle Onlus, l'economista Pier Luigi Sacco e il sociologo dell'economia Mauro Magatti.

Di particolare rilevanza per una giusta definizione del posizionamento della sfera dell'economia civile all'interno della società del rischio si è dimostrato l'intervento di Zamagni. In primo luogo egli definisce l'accezione del termine *società del rischio*, riportando la definizione a tre differenti classi di rischio³ che, con il passare del tempo, sono divenute classi di rischio endogeno, e a fronte delle quali non esiste alcun tipo di assicurazione⁴, poiché dipendenti dall'economia e dalla società e non più da fenomeni naturali. Lo stesso intervento è proseguito poi con una disamina degli ambiti in cui l'economia civile può opportunamente inserirsi per fronteggiare le classi di rischio endogeno, altrimenti mal gestibili dallo Stato come concepito fino ad oggi.

Tralasciando il campo finanziario ci concentreremo ora sulle due aree di rischio concernenti la precarizzazione del lavoro e l'inadeguatezza di un sistema di welfare tradizionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, partendo dall'idea di una saturazione del mercato del lavoro organizzato secondo la logica capitalista, Zamagni ritiene che una possibile soluzione possa ritrovarsi nella *pluralizzazione*: creare cioè un'alternativa che si localizzi all'interno del mercato stesso, e non aliena ad esso, ma che segua al contempo logiche differenti rispetto a quelle capitaliste. Nel contesto delle Giornate, l'idea della pluralizzazione esposta da Zamagni ha ovviamente come soggetto principale l'ingresso nel mercato, a pieno titolo e con più forza, delle imprese afferenti al terzo settore, la cui entrata permetterebbe altresì di soddisfare la necessità di sicurezza percepita come *rischio*. Esse infatti si farebbero portatrici di un'alternativa occupazionale al cosiddetto *lavoro di tutela*⁵ che si sta diffondendo in tutto il mondo a tassi elevatissimi.

La seconda area di auspicabile intervento dell'economia civile menzionata da Zamagni è quella del *nuovo welfare*. In questo contesto diviene augurabile che le istituzioni competenti imparino a raccogliere la sfida che riguarda i rapporti diretti tra i soggetti della pubblica amministrazione e quelli del terzo settore nella gestione e fornitura dei servizi sociali di welfare. Si ritiene infatti che quel modello di welfare tradizionale, chiamato secondo la terminologia anglosassone di *procurement*⁶, sia ormai superato, e che la società civile ne abbia avuto cognizione, nonché sia arrivata ad impostare una sua propria soluzione, prima della classe politica.

Laddove il welfare tradizionale si è basato, fin dai suoi albori, sul concetto di negoziabilità che sta alla base del contratto sociale, l'avvento della globalizzazione ha cambiato drasticamente lo scenario e gli attori partecipanti, inclinando il patto esistente tra lo Stato e il cittadino. In primo luogo infatti, già dalle origini del patto emergevano chiaramente una serie di *outliers*⁷, e gli effetti di ciò, che hanno iniziato a mostrarsi dopo l'avvento della globalizzazione, richiedono a gran forza

un cambiamento drastico del contratto sociale, ovvero uno scollamento del concetto di welfare da quello di cittadinanza. Con questo intervento il prof. Zamagni ha messo chiaramente in luce l'esistenza di due classi di soggetti, i migranti da un lato e le persone diversamente abili dall'altro, ai quali non è stata concessa all'origine una legittimità in quanto soggetti negozianti, dunque per loro stessa natura, fuori dal patto sociale tra Stato e cittadino. È su questa classe di persone, per riempire l'area lasciata vuota dallo Stato, che si concentrano maggiormente i servizi e le attività del terzo settore. Egli propone inoltre una soluzione a tale questione: auspica un'operazione culturale di grande livello che trasferisca la legittimazione ad essere soggetto negoziante dal presupposto di "cittadinanza" a quello di "vulnerabilità" del soggetto. Quanto affermato sopra coinciderebbe inoltre con una pratica di sussidiarietà considerata desiderabile ed ottimale.

La parola all'Europa

In questo contesto si inseriscono le riflessioni della seconda sessione del convegno, riguardanti gli effetti del federalismo fiscale sulla società del rischio. Quale sarà l'impatto della nuova riforma sul federalismo fiscale sulla costruzione di politiche di welfare? Il pannello di referenti che si sono alternati ai microfoni è riuscito a mettere in luce un certo numero di questioni che hanno a che fare con il problema dell'eccessivo centralismo statale, dei trasferimenti monetari, a cui spesso non fa seguito un controllo di efficienza nelle spese, della mobilità lavorativa e di una serie di nuovi rischi sociali. Questi ultimi perlopiù derivano da un'accresciuta mobilità geografica che si trovano a dover gestire gli enti locali, proprio perché più vicini ai bisogni del territorio, senza che questi soggetti vengano inquadrati, né definiti, né tanto meno finanziati, dalle politiche sociali dello Stato centrale.

Terminata la prima giornata di convegno rimaneva il grande assente, la parola che, forse a ragione in quanto il welfare in senso stretto rimane materia di ferma competenza nazionale, mancava in una riflessione dallo spettro allargato: l'Unione europea.

Elencando i molteplici temi emersi, si faceva sempre più strada la sensazione che una sfera importante stesse venendo a mancare e che un pezzo del puzzle non solo non trovasse collocazione nel quadro, ma rimanesse sull'angolo del tavolo, presente ma fuori visuale. Tra le riflessioni su cosa legasse i rischi sociali, la delocalizzazione delle politiche, gli standard sociali minimi per i cosiddetti *outsider*, le necessità apportate da una accresciuta mobilità, la globalizzazione della crisi, dei rischi, ma anche delle opportunità e della impossibilità conseguente a dare risposte nazionali particolaristiche a bisogni universali, il soggetto Europa stentava insomma ad emergere.

Ha provveduto a colmare tale mancanza la terza sessione dedicata alle politiche europee per l'economia sociale, e in particolare gli interventi del portavoce del Forum del terzo settore Andrea Oliviero e dell'europarlamentare Patrizia Toia.

In questa fase, un plauso particolare e un riconoscimento dovuto all'importante ruolo giocato dall'Italia come precursore e esortatore di un coordinamento

europeo nel campo dell'economia civile è andato alla approvazione della risoluzione del Parlamento europeo datata 19 febbraio 2009 sull'economia sociale⁸, proposta ed elaborata dalla stessa Patrizia Toia, vice presidente dell'intergruppo economia sociale del Parlamento. Questa risoluzione è stata infatti considerata un importante tassello che rende il terzo settore ancora più visibile e legittimo, che sprona i singoli stati ad una maggiore chiarezza definitoria nel settore dell'economia civile e riconosce e legittima le componenti dell'economia sociale come partner sociali a tutti gli effetti, da inserire in un prossimo futuro all'interno dei meccanismi del dialogo sociale.

Questa sessione sull'Europa si è svolta come un momento di riflessione, discussione e proposte. In tale contesto si è inserito l'intervento del portavoce del Forum del terzo settore Andrea Olivero che ha richiamato alla volontà di costruire *reti di sussidiarietà*⁹ come formula per favorire la partecipazione democratica dei cittadini ed aprire, secondo nuovi schemi e nuovi modelli, ad un'Europa delle persone anziché degli stati.

Per concludere

In conclusione, c'è da sottolineare l'importanza di tali momenti di elaborazione e autoriflessione di un settore che in itinere sta diventando sempre più importante e sempre più sostituito di uno Stato a volte troppo burocratizzato e lontano dai bisogni del territorio, di uno Stato che fonda la ragion d'essere delle proprie politiche sociali su un patto di solidarietà tra i suoi cittadini e l'amministrazione centrale. C'è anche da chiedersi, però, se non sia necessaria una riflessione aggiuntiva sullo stato del Welfare tradizionale nazionale e sul concetto di cittadinanza, allorché sia vero quanto affermato circa il cambiamento dei soggetti negozianti di tale patto. C'è da domandarsi perché sia necessaria quella rivoluzione culturale, auspicata negli interventi iniziali di Zamagni, che vedeva una ridefinizione del welfare basato sul concetto di "vulnerabilità" negando quello di "cittadinanza". Ci poniamo tale quesito non perché non riteniamo verosimile lo scenario da lui posto (dopotutto è spesso con le idee divergenti che si raggiungono elaborazioni globali volte a restituire un senso alle questioni chiave della nostra epoca, piuttosto che con il "con-senso" che invece sembra caratterizzare l'organizzazione della società odierna), ma piuttosto perché non ci persuade l'idea stessa di una negazione del concetto di cittadinanza. Preferiremmo piuttosto pensare ad una sua rielaborazione.

Le trasformazioni che hanno avuto luogo negli ultimi decenni¹⁰ hanno indubbiamente contribuito a mettere in discussione la configurazione spaziale storicamente assunta, a partire dal dopoguerra, dai diritti sociali di cittadinanza. Inoltre, altri processi stanno investendo le comunità nazionali, e si esplicitano per lo più in una forte e crescente tensione tra queste ultime e la loro tradizionale adiacenza al perimetro dello Stato. Si annoverano, all'interno di questo cono d'ombra, non soltanto le tendenze alla ridefinizione di nuovi modelli politici e giuridici ma anche, e soprattutto, nuovi modelli di cittadinanza, che possono essere definiti post-nazionali, in cui rientra, come forma di esempio paradigmatico, la cittadinanza europea istituita dal Trattato di Maastricht del 1992.

I processi di globalizzazione, qui incluso il processo di integrazione europea, stanno di fatto imponendo forti tensioni su ogni configurazione consolidata dei confini, intesi non soltanto come delimitazioni territoriali di uno Stato nazione ma anche nel senso di perimetri di appartenenza, di identità e di cultura. Cosa si intende per *cittadinanza sociale*? Quali effetti ha avuto sul mutamento politico-istituzionale di alcuni importanti tratti caratteristici delle democrazie occidentali? A cosa si fa riferimento con i termini *confini territoriali* e *confini di appartenenza*? O ancora, come il processo di integrazione europea in particolare, ed il fenomeno della globalizzazione in generale, hanno influito sulla modificazione del contesto all'interno del quale lo stato sociale opera? Quali sono i potenziali *effetti destrutturanti* addotti dal processo di integrazione europea sul secolare processo di strutturazione della cittadinanza nazionale? In che misura le sfide recenti alla *sovranità* del welfare sono frutto della destrutturazione prima e ridefinizione poi del concetto di cittadinanza? Esistono dei legami tra l'indebolimento dei confini esterni e la configurazione interna del welfare state? Ancora, qualora i confini nazionali del welfare state fossero da considerarsi più porosi, più labili, meno riconoscibili, si potrebbe parlare di accresciuta vulnerabilità del medesimo nella sua funzione di istituzione incaricata di assicurare contro i rischi lungo tutto l'arco della vita e di redistribuzione della ricchezza, appropriata secondo i criteri di equità, efficienza e giustizia sociale? In quale maniera i nuovi rischi addotti da un'accresciuta mobilità di tutti i fattori di produzione agiscono sui vincoli della solidarietà, basilare pilastro del moderno stato sociale nonché principio grazie al quale viene legittimato il prelievo di risorse, soprattutto finanziarie, dai singoli per un fine comune?

La prima formulazione del rapporto tra Stato e comunità, elaborata in principio da T. H. Marshall nel 1949, ed ampliata alla luce degli sviluppi addotti dal progredire del processo di integrazione europea da Maurizio Ferrera nel 2005¹¹, permette la ricostruzione del processo che ha portato alla realizzazione prima, ed alla riduzione poi, in senso figurato, dei confini fisici e di appartenenza identitaria ad uno Stato.

Un altro importante politologo norvegese, S. Rokkan, aggiunge un ulteriore elemento di analisi. La sua ricerca, iniziata nei decenni 60 e 70 del novecento, sul processo di costruzione e consolidamento dello Stato, ha portato all'elaborazione di un argomento fondamentale circa la dimensione spaziale dei sistemi politici e del ruolo centrale giocato dai confini. La mappa concettuale offerta da Rokkan risulta esplicativa della relazione esistente tra la costruzione e la destrutturazione dei confini da un lato e la strutturazione e destrutturazione degli spazi politici dall'altro. Anch'essa offre un quadro analitico ottimale per analizzare la complessa struttura dei diritti sociali di cittadinanza fruibili da ogni cittadino europeo nonché nazionale, all'interno di una duplice struttura di confini sia territoriali che di appartenenza, quelli ovvero del proprio Stato membro di provenienza e quelli comunitari.

Alla luce delle teorie già esistenti vale la pena allora interrogarsi sulla necessità di negare il concetto di cittadinanza ancora prima di aver sperimentato gli sviluppi, e gli effetti, della nuova riconfigurazione spaziale che i diritti sociali e politici potrebbero ottenere in una dimensione comunitaria. Viene da chiedersi, cioè,

perché negare quel concetto di cittadinanza, che in prospettiva aprioristica può divenire *europeo*, che per quasi due secoli ha permesso la nascita prima, e il perpetuamento e mantenimento poi, di un principio di solidarietà e di legame tra comunità grazie al quale molte democrazie (o anche social-democrazie) occidentali, come oggi le conosciamo, hanno potuto svilupparsi.

Paola Cammilli

Stagiaire presso l'Osservatorio *INCA CGIL per le politiche sociali in Europa* (Università di Bologna)

paola_cammilli@libero.it

Note

¹ www.aiccon.it

² http://www.aiccon.it/promozione_cultura_cooperazione_nonprofit.htm

³ Rischio legato alla finanziarizzazione della società, rischio legato alla cosiddetta "follia dei beni comuni" e la classe di rischio legata al concetto di "sicurezza", spesso confuso con il concetto di "ordine pubblico".

⁴ A differenze delle classi di rischio esogene, dipendenti cioè da fenomeni naturali e per far fronte alle quali vennero create le compagnie di assicurazioni.

⁵ Jayadev A. e S. Bowles (2007) *Garrison America*, The Berkeley Electronic Press, reperibile on-line sul sito: <http://www.santafe.edu/~bowles/GarrisonAmerica2007.pdf>.

Nonostante scientificamente dimostrato che questo tipo di occupazione sia improduttivo, il Dipartimento del Lavoro USA propone stime che descrivono una realtà dove un lavoratore su quattro ha il compito di garantire la sicurezza di persone, proprietà, luoghi di lavoro e istituzioni, e di una prospettiva futura prossima (2012) dove vi saranno più guardie giurate che insegnanti di scuola superiore (dati tratti dal saggio sopracitato). Oggigiorno, secondo le statistiche divulgate dai due autori circa la percentuale di lavoro di tutela sul lavoro totale, si nota un avvicinamento al 25% per gli Stati Uniti, 19,8% per Spagna e Inghilterra, 14,3% per l'Italia e circa un 11% per i paesi scandinavi.

⁶ Ovvero dove l'ente pubblico decide circa l'attività ed esternalizza ai soggetti del terzo settore la gestione ed implementazione del servizio avvalendosi del sistema di *delegazione al ribasso*

⁷ *Outlier* è un termine utilizzato in statistica per definire, in un insieme di osservazioni, un valore anomalo e aberrante; un valore quindi chiaramente distante dalle altre osservazioni disponibili. Gli statistici italiani preferiscono tradizionalmente parlare di "dati anomali" o "aberranti". Il significato è il medesimo.

⁸ <http://www.aiccon.it/File/relazione-economia-sociale-toia.pdf>

⁹ Network di associazioni del Terzo Settore continentale.

¹⁰ Il riferimento è alla cosiddetta *metamorfosi del lavoro*, ovvero alle modificazioni intervenute nella struttura produttiva come l'emergere di forme di lavoro atipico, la deterritorializzazione di alcune funzioni produttive e una crescente disoccupazione 'strutturale' che hanno avuto come principale conseguenza l'assottigliamento in termini di spessore politico di quelle figure su cui tradizionalmente è stato edificato il welfare state nel corso del novecento.

¹¹ Ferrera M. (2005), *Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford, Oxford University Press.