MASSIMO PACI

IL WELFARE E LA TRASFORMAZIONE DELLA VITA SOCIALE

(A CURA DI DANIELE DI NUNZIO ED EMANUELE TOSCANO)

L'analisi dei cambiamenti avvenuti nei sistemi di welfare consente di comprendere l'evoluzione della democrazia negli stati moderni e le sfide che gli individui affrontano per affermare la giustizia sociale e le proprie opportunità di emancipazione. Abbiamo approfondito questi temi con il sociologo Massimo Paci, uno dei più autorevoli studiosi italiani di mercato del lavoro e di welfare. A partire dagli anni sessanta si è occupato di proletariato e classi sociali, disuguaglianze, trasformazioni del welfare state *avvenute a livello nazionale e internazionale. È stato docente di sociologia all'università di Ancona e all'università di Roma La Sapienza dove è professore emerito di sociologia economica, oltre ad aver ricoperto la carica di presidente dell'Inps dal febbraio 1999 all'ottobre 2002. Massimo Paci ha condiviso con noi alcune delle sue riflessioni più attuali sul tema dell'*autonomia del sociale*, oggetto di una ricerca tuttora in corso, mostrandoci la complessa articolazione dei rapporti che intercorrono tra il welfare e i cambiamenti della vita sociale.*

*Le assicurazioni sociali obbligatorie, nate con lo sviluppo dello stato sociale, sono state introdotte per proteggere l'individuo dai rischi della vecchiaia, della malattia, dell'invalidità e della disoccupazione. Nel tempo, si è assistito al passaggio da forme di protezione "risarcitorie" a un welfare più "attivo" che tende a coinvolgere e responsabilizzare l'individuo. Questa declinazione del welfare si è tradotta in servizi di assistenza, cura, formazione e inserimento, e si è rafforzata negli anni più recenti con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (n. 328 del 2000) che dà rilevanza ai sistemi di welfare locale che lei ha definito come "la nuova frontiera del welfare", sottolineandone il valore per l'*empowerment *e la partecipazione dei cittadini. Può specificare qual è il rapporto tra l'*empowerment *dell'individuo e il welfare? Qual è il senso di questo percorso?*

Il concetto di *empowerment* può creare delle ambiguità. Quando si è iniziato a parlare di politiche attive per il lavoro, negli anni novanta, si è innescato un dibattito tra chi vi vedeva soltanto un escamotage e chi invece, d'altra parte, aveva delle posizioni più articolate su questo tema. I critici sottolineavano come le politiche attive fossero un obiettivo sostenuto molto dall'Unione europea e da alcuni paesi del nord Europa che però non avrebbe inciso realmente sulla condizione di instabilità del lavoro – poi definita precarietà – che aumentava costantemente in quegli anni. Chi aveva un approccio di critica radicale alle politiche attive le considerava un tentativo di impedire ciò che inevitabilmente

sarebbe successo poi in termini di instabilità del lavoro, anche a causa della mancanza di politiche economiche *pro-labour.*

Dal mio punto di vista, le politiche attive sono un aspetto di un percorso più ampio: si legano all'affrancamento dell'individuo dalle appartenenze sociali obbligate (famiglia, clan, villaggio, gruppo etnico, ecc.) e allo sviluppo delle capacità degli individui di diventare padroni del proprio destino, in tutti gli ambiti esistenziali, tra cui anche quello del lavoro. Nel libro *Nuovi lavori, nuovo welfare* (il Mulino, 2007) abbiamo messo in relazione lo sviluppo delle politiche attive con i mutamenti più generali della modernità, come il processo di individualizzazione delle società occidentali. L'*empowerment* ha senso se lo consideriamo in questa prospettiva. C'è una vicinanza culturale tra il processo di emancipazione e una visione della modernizzazione – che non si arresta nonostante tutti i colpi che ha ricevuto, perché la modernità in Europa è ancora in parte da conquistare – la quale comporta un affrancamento in tutti i campi dalle appartenenze obbligate tradizionali. Il welfare come strumento di emancipazione è un concetto che abbiamo approfondito poi nell'antologia *Welfare e promozione delle capacità*, curata insieme a Enrico Pugliese (il Mulino, 2011). Questo volume è stato un'operazione culturale che ha trovato una parte di letteratura favorevole ma ha anche ricevuto delle critiche. Infatti, alcuni considerano il concetto di individualizzazione come una caduta in direzione neoliberista ma, invece, questo processo caratterizza la stessa modernizzazione delle società occidentali.

Questa visione del welfare attivo si è sviluppata a partire dai paesi del nord Europa e, in seguito, anche in Italia. Quali possibilità ha offerto rispetto ai cambiamenti economici e sociali avvenuti in questi anni?

L'*empowerment* va messo in relazione allo sviluppo di una società *pluriattiva*, un modello di vita sociale compatibile con le istanze del processo di individualizzazione in atto che offre al singolo uno spazio maggiore per effettuare delle scelte personali. Le politiche si confrontano con una nuova generazione, un nuovo tipo di popolazione che è sempre meno legata alle strade consuete per quanto riguarda la carriera professionale, il mercato del lavoro e che tenta di realizzare le proprie ambizioni individuali. Questa visione del welfare in Italia però ha stentato ad affermarsi. Per esempio, i paesi scandinavi hanno fatto delle politiche attive, della mobilità e della flessibilità uno strumento organizzato coinvolgendo i sindacati e rispondendo alle istanze del territorio. La mobilità era un aspetto della politica del lavoro che cercava di attivare i lavoratori, proteggendoli dai danni possibili dei cambiamenti dell'economia e dai passaggi da una crisi economica all'altra. In questi paesi la mobilità nel lavoro non è subita passivamente o, almeno, non lo era, visto che adesso anche lì le cose sono peggiorate.

Negli anni in cui si sviluppa anche in Italia il dibattito sul welfare attivo, la mia posizione era: qui c'è una possibilità che si apre, quindi è inutile sparare a zero contro tutto ma vediamo cosa si può fare e cosa no. Non è che io avessi una posizione ottimista sulle politiche attive, per cui pensavo che sarebbe andato tutto bene. Al contrario, sono tra i primi a rilevare che quelli che hanno seguito un corso di formazione si trovano poi nella stessa condizione di partenza, vengono immessi in un posto di lavoro e dopo 40 giorni sono di nuovo disoccupati. Non cantavo le lodi di questo modello. Però ci sono modi diversi di fare le politiche attive, come inizialmente altrove è stato fatto: in Svezia e in Danimarca queste sono state un modo per mobilitare le forze di lavoro, per assecondare il mutamento economico rendendo le persone protagonisti consapevoli.

Oltre al lavoro, quali sono altri ambiti che sono stati significativi per lo sviluppo delle politiche attive in Italia?

Come gruppo di ricerca abbiamo analizzato la partecipazione sociale nella sanità pubblicando *Welfare locale e democrazia partecipativa* (il Mulino, 2008). C'è una lunga tradizione che nasce dalle lotte contro i manicomi che ha visto l'Italia all'avanguardia in Europa su questo terreno. Più di recente, nell'ambito sanitario, in Italia, c'è stata una importante battaglia politica e culturale condotta nelle ultime decadi del Novecento. Ci sono stati movimenti che hanno promosso la necessità di favorire le politiche partecipative, spingendo verso una riforma che si annunciava da tempo e che si è concretizzata con la legge 328 del 2000 e i successivi decreti attuativi. Una riforma che è stata realizzata nel momento in cui è diventato ministro della Sanità Livia Turco, una persona che era già sensibile a queste istanze. Questa riforma valorizza il ruolo della partecipazione, tema su cui noi, come gruppo di ricerca, ci siamo maggiormente concentrati. Una partecipazione che si dà non tanto e non solo sul versante del tribunale del malato (un'iniziativa dell'associazione Cittadinanza attiva) ma che interessava tutti i cittadini per la programmazione dei servizi sanitari e sociali sul territorio.

Quali sono i meccanismi di partecipazione che si sono sviluppati a partire dagli anni duemila? Qual è il rapporto tra questi meccanismi di partecipazione dei cittadini e il ruolo delle istituzioni pubbliche? Qual è la relazione tra la democrazia e lo sviluppo locale?

Un ruolo importante della legge 328 del 2000 è stato quello di portare le pratiche di partecipazione e concertazione sul territorio. A cavallo degli anni duemila, da un lato si rafforza il ruolo dei sindaci che in alcuni casi si affermano come personalità importanti sia in ambito socio-sanitario che per la programmazione dello sviluppo locale. Dall'altro lato, il territorio si apre agli input che possono venire dall'economia e dalla società: tra la fine degli anni novanta e

l'inizio degli anni duemila la crescita della democrazia partecipativa è favorita dallo sviluppo stesso della programmazione economica territoriale. Queste relazioni sono state approfondite, in quegli anni, da Luigi Bobbio (*I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, 2002) che si concentra prevalentemente sul rapporto tra i piani di sviluppo economico, il governo territoriale, la democrazia locale.

In diverse realtà locali si afferma la figura del "sindaco-imprenditore" che attiva o recepisce le istanze che provengono dal territorio. Il welfare è un elemento importante ma è solo uno dei fattori su cui si sviluppa un fenomeno di partecipazione più ampio all'interno dei processi di *governance* locale che si democratizzano coinvolgendo una pluralità di soggetti diversi. Però la gestione del welfare e dei processi economici locali restano riferiti a due assessorati diversi e la loro integrazione risulta difficile.

Con la legge 328 del 2000 nel settore socio-assistenziale sono stati introdotti i piani sociali di zona che devono essere programmati dalla struttura tecnica e politica locale ma con una partecipazione delle forze sociali locali, dei cittadini e delle loro associazioni. Nel nostro lavoro di ricerca abbiamo studiato la democrazia partecipativa focalizzando l'attenzione sulla partecipazione dei cittadini tramite le loro associazioni.

Quali sono i meccanismi attraverso cui avviene la partecipazione della cittadinanza e del terzo settore nella definizione sia dei bisogni che dei servizi?

Lo sviluppo della partecipazione nei piani sociali di zona è stato a macchia di leopardo. Ci sono realtà virtuose che valorizzano la partecipazione e altre che restano eterodirette dalla struttura pubblica amministrativa. Nel citato *Welfare locale e democrazia partecipativa* abbiamo presentato i risultati di una ricerca condotta presso quattro municipi romani che mostra l'esistenza di differenti modelli e gradi di partecipazione. Abbiamo individuato tre livelli: informazione, consultazione, deliberazione. La partecipazione può avvenire nella fase iniziale, in cui le istituzioni tengono conto di quanto emerso dalle riunioni con i cittadini, le associazioni e il terzo settore. Oppure la partecipazione può interessare anche i livelli superiori dei processi politici. Il secondo livello di partecipazione riguarda la progettazione, per cui si è invitati a proporre e a intervenire sulla creazione dei piani sociali di zona. Infine c'è un terzo livello: il momento in cui si decide. La deliberazione avviene quando l'attore pubblico e le parti sociali sono vincolati insieme, al momento della programmazione, a quanto è stato discusso ai tavoli. In questa terza situazione, il potere di intermediazione è più forte rispetto alla semplice consultazione.

Qual è stata e qual è oggi la qualità di questa partecipazione?

Possiamo dire che sono stati rari i casi in cui la partecipazione è stata effettivamente deliberativa. Nella maggior parte dei casi c'è stata una consultazione, un recepimento di proposte. Dalla ricerca è emerso che, in particolare, in un municipio di Roma il momento della deliberazione si è raggiunto quando sono state create delle istituzioni per questo scopo, secondo un processo di *institution building*. Prima queste istituzioni non esistevano: ne è un esempio il forum del terzo settore che raccoglie le istanze e le riporta ai tavoli. Sono due le variabili forti che influenzano questo processo. La prima è la presenza di una leadership politica che sia interessata, che spinge e che propone. *Politics matter*, per dirla in altre parole. L'altra variabile è la presenza di un settore associativo che sia un minimo coordinato, con un forum, un luogo dove le varie istanze si confrontano per arrivare a una posizione comune, una interlocuzione o, anche, a una netta divisione tra chi sta dentro e chi sta fuori dal percorso.

C'è stato quindi un momento in cui il terzo settore si è distanziato dai bisogni reali dei cittadini, in alcuni casi?

C'è un'ambiguità nella legge 328 del 2000, in quanto riconosce formalmente le associazioni e le cooperative come rappresentanti degli interessi dei cittadini però poi anche come soggetti che gestiscono in competizione tra di loro i servizi. C'è un conflitto di interesse di fondo che non è sciolto dalla legge e che si riproduce nelle pratiche che definiscono i piani sociali e l'allocazione delle risorse. C'è quindi da chiedersi se dietro la spinta democratica non ci sia stata anche una distorsione in una direzione solo gestionale. Ci siamo resi conto che ciò accadeva soprattutto laddove non c'erano filtri – cioè le istituzioni o gli organi di rappresentanza, come i cosiddetti forum del terzo settore – che avessero una funzione di mediazione tra la "domanda" e l'"offerta". Questa fase, insomma, è stata una palestra di democrazia interessante, un momento in cui si potevano aprire molteplici opportunità. In alcune di queste realtà si praticava la democrazia, la si costruiva. In altre realtà, invece, avevano la meglio le ambiguità create dalla legge. Molto dipendeva dalla sensibilità delle amministrazioni locali e dalla capacità di autorganizzazione del terzo settore.

La democratizzazione dei sistemi di welfare e dello sviluppo locali hanno contribuito a ridurre i conflitti tra i soggetti che intervengono in questa arena?

Diciamo subito che tutto questo non nasce attraverso la spinta dei conflitti. Io personalmente non sono mai partito dal conflitto di soggetti che agiscono contro il welfare, o per modificarlo, per comprendere le sue trasformazioni. Come esempio possiamo citare i forum del terzo settore, che sono stati il tentativo di costruire una forma democratica sul territorio con il coinvolgimento di gruppi e associazioni. Non saprei dire se questi processi hanno ridotto i conflitti o meno. Ad esempio, il forum potrebbe essere assunto come elemento che si

pone in conflitto con la vecchia struttura democratica amministrativa e, se trova un amministratore che recepisce questa istanza, diventa anche un elemento di modificazione del reale.

Una cosa che può essere utile è mettere a confronto la legge 328 del 2000 con la 833 del 1978, ossia la legge sulla riforma sanitaria, che esprimeva delle forti istanze di partecipazione democratica alla nuova sanità che si andava costruendo a livello locale. Ciò è rimasto molto sulla carta e la sanità è stata attraversata da altri processi, anche contrari a quelle stesse istanze. Di certo, la 328 dal punto di vista culturale si ricollega molto a quell'esperienza. Per fare un altro esempio, sul terreno della psichiatria c'è stata un'azione conflittuale che poi è sfociata in riforme, guidata da intellettuali che avevano preso una posizione contri i manicomi. Nel caso della 328 questo non è avvenuto perché la legge è ispirata più da una partecipazione laica, dall'inclusione e dal principio di sussidiarietà. Nella 328 si possono riconoscere varie matrici culturali in cui si incontrano la cultura cattolica concertativa e quella laica progressista delle cooperative.

Lei prima ha detto che rispetto alle nuove forme di flessibilità del mercato del lavoro non c'è stata in Italia una risposta adeguata sul welfare. Ci sono stati tanti conflitti contro la precarietà e proposte di welfare anche radicale, però non ci sono stati meccanismi per cui questi conflitti si sono risolti all'interno dell'arena istituzionale.

Questo riguarda le organizzazioni sindacali che sono una cosa diversa dalle associazioni del terzo settore. I sindacati, anche attraverso la loro struttura dirigenziale, sono molto più attenti al cambiamento e quindi difficilmente poteva passare in Italia, dentro il sindacato, uno schema ideologico legato al nome delle politiche attive senza niente dietro che veramente permettesse l'attivazione responsabile dei lavoratori. Infatti il sindacato è stato contrario all'etichetta delle politiche attive, anche se non ci sono state molte occasioni specifiche di scontro su questo tema.

Ma nel contempo il sindacato ha alimentato dei conflitti su questo tema, insieme e parallelamente ai movimenti dei precari. Dall'altro lato, così come il sindacato ha rifiutato di entrare in queste arene, è anche vero il contrario. Cioè che queste arene hanno evitato di far sì che i temi che nascevano dal conflitto fossero inseriti all'interno di un dibattito democratico più ampio e partecipato.

Bisognerebbe fare uno sforzo di analisi comparata per avere le idee chiare. Per il caso italiano, possiamo parlarne in questi termini. Ma tutto acquisterebbe più chiarezza se si confrontassero situazioni in cui – come per esempio nelle socialdemocrazie europee o in Belgio – il sindacato ha avuto un ruolo forte, quasi gestionale in alcuni casi, per caratterizzare le politiche del lavoro in un certo modo piuttosto che in un altro. Invece la situazione italiana è differente; di fronte alle manchevolezze dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro c'è

un sindacato che si contrappone e guida delle lotte. Uno dei motivi di fondo di questo credo sia dovuto al fatto che il coinvolgimento delle organizzazioni dei lavoratori al livello di adesione e gestione delle politiche attive può avvenire se è presente un sistema di ammortizzatori sociali moderno, razionale e avanzato, come in alcuni paesi del nord Europa. Altrimenti la preoccupazione logica ed essenziale delle organizzazioni dei lavoratori è sulle politiche passive, come la richiesta di sussidi adeguati per i disoccupati. Si può passare alle politiche attive quando si ha già un sistema di protezione passiva. Invece in Italia, a parte la cassa integrazione per i dipendenti, non c'era praticamente nulla per gli altri lavoratori.

Laddove i conflitti non riescono ad essere efficaci e la democrazia partecipativa stenta ad affermarsi, cosa accade rispetto ai cambiamenti dei modelli di welfare?

Sul piano teorico, è importante guardare al welfare attraverso la lente dell'autonomia del sociale. Certo, è importante il punto di vista della conflittualità dei soggetti che si attivano, però questo è legato alla dinamica di certi conflitti che possono avere successo o no, e si perde di vista il fatto che c'è sempre un'autonomia sostanziale della società, anche quando non si esprime in organizzazione e in conflitto, che non può essere ridotta a un fatto puramente economico. Io ho sempre avuto questo tipo di impostazione: riconoscere l'esistenza, accanto allo stato e al mercato, di un'area – molto più forte di quanto si pensi – di autonomia del sociale. Provo a spiegarmi nei termini della tripartizione di Karl Polanyi, il quale teorizzava tre modalità transattive che caratterizzano l'allocazione sociale delle risorse (Cfr. *La grande trasformazione*, Einaudi, 1974, I ed. New York e Toronto, 1944). Queste modalità sono: lo scambio di mercato, la redistribuzione dello stato e la reciprocità solidale. La reciprocità, che qui più ci interessa, supera lo schema teorico a due settori (stato e mercato), caratterizza gruppi simmetrici e avviene entro un sistema di solidarietà o di stetti legami entro una comunità. Polanyi valorizzava una capacità di autoprotezione della società nei momenti del bisogno, che è altrettanto importante dei momenti espliciti di conflitto. Ed è forse più importante, perché ne rappresenta il fondamento, la base. Oggi questo aspetto può essere immediatamente compreso e valorizzato pensando alla situazione della Grecia. Ci sono molti studiosi che sono interessati a capire come i greci stiano sopravvivendo e scoprono il fiorire di una serie di risposte autorganizzate della società. Ma questa è una storia vecchissima, c'è sempre stata. Nei miei studi ho approfondito le onde lunghe nello sviluppo del welfare, mostrando come periodicamente sia emersa una modalità di autoprotezione della società.

Paradossalmente, nel welfare il conflitto sul piano storico è stato più di destra, che di sinistra. Infatti, quando con le assicurazioni pubbliche nasce il *welfare state*, la dinamica conflittuale contro lo stato è quella dei corpi professionali e del mercato: le compagnie di assicurazione private e i medici fanno resistenza,

si organizzano e fanno delle battaglie. E perdono, perché in tutti i paesi poi passa il sistema pubblico delle assicurazioni.

Può farci un esempio di come l'autonomia del sociale si è affermata nel corso della storia in rapporto al welfare?

In Inghilterra, con la rivoluzione industriale, nuove forme di reciprocità solidale e di autonomia del sociale appaiono in maniera evidente. L'industrializzazione ebbe un impatto forte sui legami tradizionali di reciprocità, di famiglia e villaggio. Nel giro di pochi decenni, ingenti masse di popolazione rurale inglese furono attratte dai centri urbani-industriali, modificando le modalità di vita famigliare e sociale. Una serie di attività e modalità di soddisfacimento dei bisogni individuali non ebbero più carattere privato-famigliare, ma si svilupparono in luoghi e con modalità collettive. A partire dalla seconda metà dell'Ottocento, possiamo individuare sinteticamente gli elementi propri di una nuova reciprocità solidale osservando tre processi: la nascita e la crescita delle *Saving Banks*, fondate sul risparmio popolare, come aspetto di *self-help* e di sicurezza economica delle famiglie; il notevole sviluppo della filantropia e della beneficienza volontaria, con il proliferare di iniziative caritative gestite spesso, ma non sempre, da associazioni religiose; e, soprattutto, la ripresa e la diffusione delle *friendly society*, le società operaie di mutuo soccorso, come associazioni volontarie di assistenza al lavoratore e alla sua famiglia.

Ma verso la fine dell'Ottocento in Germania e poi all'inizio del Novecento in Inghilterra lo stato entrò pesantemente in campo nel settore della protezione sociale, con l'introduzione delle assicurazioni sociali. I programmi assicurativi e previdenziali pubblici si ottenevano solo con la partecipazione al mercato del lavoro e il pagamento dei contributi. I membri della famiglia erano esclusi o vi partecipavano come membri dipendenti dal capofamiglia. Questo sistema è stato uno dei fattori di affermazione della famiglia mononucleare moderna in cui la madre assumeva le vesti di una agenzia informale di welfare complementare al *welfare state* assicurativo pubblico. Questo sistema di protezione sociale, con differenze tra paese e paese, caratterizza ancora oggi lo scenario della protezione sociale dei paesi europei. Tuttavia, le dimensioni della solidarietà e della reciprocità sociale non scomparvero del tutto: ad esempio, nella società inglese, come ha osservato Titmuss già nel 1963 (*Essays on "the Welfare State"*, Unwin University Books), riemersero con forza durante la seconda guerra mondiale.

In generale, queste esperienze risorgono durante i periodi di crisi, nei momenti di grande tensione, in cui la sopravvivenza è quasi messa in gioco. Ed emerge la spinta alla solidarietà, quella che Polanyi chiama appunto la reciprocità solidale, come, ad esempio, sta avvenendo in Grecia in questi anni.