



Approcci integrati alle politiche attive di welfare e del lavoro

Italia

[Ringraziamenti](#)

[Introduzione](#)

[Le misure di sostegno del reddito nel quadro del sistema di welfare](#)

[Politiche di inserimento attivo](#)

[Il coordinamento nelle politiche di inserimento attivo, la prospettiva istituzionale](#)

[Il coordinamento in pratica: i casi studio](#)

[Conclusioni e raccomandazioni](#)

[Riferimenti Bibliografici](#)

[Appendice](#)

[Elenco degli interlocutori](#)

[Elenco delle Abbreviazioni](#)

Yuri Kazepov & Stefania Sabatinelli, ELABORANDO

Questa relazione è disponibile soltanto in formato elettronico e non è stata sottoposta alla normale procedura editoriale della Fondazione.

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irlanda. - Tel: (+353 1) 204 31 00 - Fax: 282 42 09 / 282 64 56
e-mail: postmaster@eurofound.eu.int - website: www.eurofound.eu.int

Ringraziamenti

Il rapporto di ricerca che viene presentato nelle pagine a seguire, si basa su una serie di materiali piuttosto ampia e variegata cui hanno contribuito numerose persone. I casi studio sono stati condotti da un gruppo di ricercatori con i quali i materiali prodotti sono stati discussi in numerosi incontri. Paola Tuè ha condotto il caso studio di Cologno Monzese, Stefania Sabatinelli quello di Milano e in parte quello di Napoli; Stefano Laffi e la società di ricerca Synergia hanno condotto quello di Bolzano. A loro va un particolare ringraziamento per l'impegno e la motivazione che hanno mostrato nelle varie fasi di ricerca e per la pazienza con la quale hanno risposto alle nostre sollecitazioni. Un ringraziamento va anche agli interlocutori che ci hanno permesso di accedere alle fonti informative inedite, mostrando un esplicito interesse per il tema del progetto e cogliendolo come un'opportunità per riflettere sul proprio operato. Anche la nostra riflessione è stata stimolata dall'interazione con loro. Da alcuni incontri sono venuti stimoli molto importanti, in particolare da Ota de Leonardis, Maria Luisa Mirabile e Nicola Negri che ci hanno illustrato implicazioni non ovvie delle trasformazioni in atto. A loro siamo molto grati. Altre interlocutrici, poi, ci hanno reso intelligibili processi di riforma complessi con risvolti amministrativi sulla struttura dei diritti dei beneficiari mostrandoci l'anello mancante tra le politiche assistenziali e del lavoro, in particolare Paola Piva, Rita Gallina e Mariella Fracasso che ringraziamo sentitamente.

Yuri Kazepov

Coordinatore del progetto

Introduzione

Studiare il coordinamento in Italia non è compito semplice per molti motivi. In primo luogo non esiste una tradizione di studio che esplicitamente ne abbia fatto il proprio oggetto di attenzione. A parte rare eccezioni, si indagano, quindi, terreni poco battuti e inconsueti. In Italia si parla molto di più di partnernariato, di concertazione, di lavoro di rete, tutte attività che implicano un notevole grado di coordinamento, ma che non lo tematizzano mai esplicitamente, nonostante la retorica sempre più diffusa che utilizza il termine. Molti dei nostri interlocutori si sono stupiti delle nostre domande, ma hanno anche riconosciuto che il coordinamento è una delle attività che implicitamente svolgono molto spesso senza riflettervi sopra. In secondo luogo, gli ambiti regolativi delle politiche cui ci riferiamo, ovvero le politiche assistenziali e del lavoro, sono dagli anni novanta in continuo mutamento su più livelli, da quello organizzativo a quello istituzionale. Servizi esistenti mutano nella propria struttura, nuove figure professionali vengono inserite, nuovi servizi vengono istituiti, creando da un lato la necessità di coordinamento, ma al tempo stesso mettendo in discussione l'identità professionale degli attori coinvolti nei processi di trasformazione. A volte, questo può stimolare la riflessione e ridefinizione, altre può mettere in moto processi di difesa corporativa e rigidità che ostacolano il mutamento stesso. Queste conseguenze hanno un impatto anche sull'attività di coordinamento. Alcuni attori possono boicottare i processi decisionali comuni, gli scambi di informazioni, etc. In terzo luogo l'estrema frammentazione di tali politiche – che di per sé renderebbe necessario un maggior coordinamento – rende anche difficile avere una visione d'insieme, cogliere quegli elementi che permettano agli attori delle politiche sociali stesse di effettuare un'analisi del proprio campo d'azione per intervenire più adeguatamente.

In questo rapporto affronteremo tutti questi aspetti, cercando di mostrare come dal punto di vista istituzionale sia in atto un *doppio movimento* che influenza *ab origine* l'attività di coordinamento e tutto ciò che essa implica in relazione alle politiche assistenziali e del lavoro. Tale *doppio movimento* si riferisce da un lato alle tendenze in atto nell'ambito delle misure assistenziali di sostegno del reddito per persone che ne sono sprovviste, tendenze che mostrano una concreta volontà politica di superamento della frammentazione e discrezionalità che ha caratterizzato (e caratterizza tuttora) questo settore delle politiche sociali in Italia negli ultimi 20 anni. Un superamento che vede l'affermazione di criteri certi e omogenei sul territorio nazionale. Ne sono chiari esempi la sperimentazione del *Reddito Minimo di Inserimento* (RMI) (cfr. capp. 1 e 4) e la proposta di riforma organica dell'assistenza con una legge quadro in avanzato stato di discussione e approvazione in parlamento. Dall'altro lato, si riferisce alle politiche del lavoro che da una regolazione centralizzata e molto corporativa, relativamente passiva ed indirizzata per lo più a tutelare i settori centrali del sistema industriale (retaggio degli anni settanta e ottanta), diventano più attive, universalistiche ma anche più differenziate sul territorio. Se prima il Ministero del Lavoro svolgeva un ruolo forte nello sviluppo

delle politiche anche a livello locale, oggi la frammentazione istituzionale delle modalità regolative delle politiche attive a livello territoriale sono notevoli (cfr. cap. 2). Si assiste, quindi, a politiche assistenziali che vanno verso una uniformazione regolativa e politiche del lavoro che si frammentano nel design istituzionale dei servizi e dell'offerta a livello locale.

Oltre ad approfondire le implicazioni di questo doppio movimento e dei mutamenti istituzionali che esso comporta, per comprendere il ruolo e il senso del coordinamento occorre presentare alcuni ulteriori elementi contestuali. In particolare due dimensioni sembrano essere particolarmente rilevanti:

- a) quella socio-demografica
- b) quella socio-economica¹.

Entrambe queste dimensioni, infatti, hanno mostrato a lungo un grado di coerenza piuttosto elevato sia in relazione al *design* istituzionale delle misure oggetto del nostro studio (grado di copertura, generosità e selettività dei bisogni di particolari gruppi di popolazione), sia alle caratteristiche che il bisogno e la povertà hanno assunto. Una coerenza che, affermatasi dal dopoguerra fino agli anni settanta, ha permesso all'Italia di mantenere entro certi limiti di compatibilità sociale le forti disuguaglianze esistenti nel paese scaricando sulla famiglia una notevole mole di responsabilità per l'integrazione sociale delle persone in condizione di bisogno. Tale equilibrio sembra, tuttavia, attualmente sempre più in crisi perché oltre ai mutamenti istituzionali che analizzeremo ampiamente in questo rapporto, anche i mutamenti socio-demografici contribuiscono a minare le potenzialità protettive della famiglia aumentando la vulnerabilità e la diffusione del disagio economico e della povertà.

a) *I trend socio-demografici*. L'Italia sta attraversando, come la maggior parte degli altri paesi industrializzati, quella che è stata definita come la *seconda transizione demografica* (Laesthege, 1991; Micheli, 1999) che è caratterizzata dall'intersecarsi di tre processi: 1) l'invecchiamento della popolazione; 2) il crollo del tasso di fertilità; 3) l'aumento dell'instabilità familiare. Queste trasformazioni hanno un impatto molto rilevante sull'aumento della vulnerabilità sociale e sulle politiche di welfare. L'Italia è, infatti, l'unico paese dell'Unione Europea in cui i cittadini con più di 65 anni (17,4%) sono più numerosi di quelli con meno di 20 anni. Questo fenomeno è dovuto sia all'aumento delle aspettative di vita negli ultimi decenni (75 anni per gli uomini e 83 per le donne nel 1997) sia ai tassi di fertilità più bassi del mondo (insieme alla Spagna): 1,2 figli per donna (Istat, 1999). Questo è l'esito del fatto che la maggior parte delle coppie (45,2% nel '98) ha un solo figlio, un dato fortemente condizionato da mutamenti di mentalità e da fattori socio-economici, nonché dalla mancanza di politiche sociali a sostegno della famiglia. Sgravi fiscali estremamente limitati, servizi

¹ Le caratteristiche socio-economiche relative al funzionamento del mercato del lavoro verranno descritte e analizzate nel primo paragrafo del secondo capitolo, qui ci concentreremo sui profili di povertà e la distribuzione territoriale delle condizioni di bisogno economico, che costituiscono il *target* potenziale delle politiche che esamineremo.

pubblici carenti e servizi privati costosi (Bimbi, 1996; Saraceno, 1998a) rendono, infatti, soprattutto alle famiglie a basso reddito, la scelta di un secondo figlio particolarmente difficile. Inoltre, l'età del matrimonio o, comunque, dell'inizio della vita indipendente è aumentata molto, tanto che nel 1996 il 58,5% dei giovani di età compresa tra i 18 ed i 34 anni viveva ancora con i genitori. Avendo l'Italia uno dei tassi di disoccupazione giovanile più alti d'Europa e mancando politiche sociali mirate, la famiglia – che costituiva e tuttora costituisce per questi soggetti la principale istanza di protezione durante la lunga fase di inserimento lavorativo – viene resa più vulnerabile perché aumentano le istanze di bisogno al suo interno. Altri elementi concorrono ad aumentare la vulnerabilità sociale. Come in altri paesi del Sud Europa, per esempio, pur essendo ancora molto bassa, l'incidenza di figli nati fuori dal matrimonio (6,9% nel '91), e di famiglie monoparentali (10,8% di tutti i nuclei familiari nel '98) sono in aumento. Il numero di queste ultime è in crescita a causa, soprattutto, dell'aumento delle separazioni, che nell'arco di un decennio è stato del 100% (Maggioni, 1999)². A questo va aggiunto il fatto che le famiglie composte da un solo individuo stanno aumentando in tutta Italia (21,7% nel '98). Si tratta per la maggior parte di anziani, concentrati al nord, spesso di donne anziane che vivono solo dell'assegno sociale, non avendo maturato il diritto ad una adeguata pensione di anzianità a causa della carriera lavorativa precaria e saltuaria, loro o del loro consorte. La vulnerabilità derivante dalla precarizzazione del mercato del lavoro tocca, comunque, anche le famiglie numerose, concentrate nel Sud, dove la percentuale dei nuclei con cinque e più componenti era pari, nel '95, al 14,1% mentre era solo del 5,4% al Nord.

b) Il bisogno economico e la povertà in Italia. La distribuzione della vulnerabilità tra le tipologie familiari che emerge dal quadro socio-demografico viene confermata e accentuata nelle sue articolazioni territoriali, dalla distribuzione delle condizioni di bisogno economico e povertà. Infatti, nel 1999 la povertà relativa³ riguarda in Italia l'11,9% delle famiglie residenti e di queste ben il 67% risiede nel Sud e nelle Isole dove risiede solo il 33% della popolazione. Al Nord risiede, al contrario, solo il 19,9% delle famiglie povere ma ben il 47,7% della popolazione residente. Le tipologie familiari particolarmente sovra-rappresentate tra i nuclei poveri (cfr. tab. 1) sono al sud quelle numerose (cinque componenti e più) e quelle con uno o due minori a carico. Al nord sono prevalentemente quelle con persone sole di età superiore ai 65 anni. Sono, inoltre, a maggior rischio di povertà i nuclei nei quali la persona di riferimento è una donna, una persona in cerca di occupazione (617 mila nuclei, 507 mila dei quali residenti al Sud) o una persona ritirata dal lavoro. Sono anche a maggior rischio di povertà i nuclei monogenitoriali, soprattutto al Sud (28,5% contro 14,2% in Italia), dove sono

² Di tutte le famiglie monoparentali, quelle con madri sole con figli sono il 74%. Tuttavia, nel 1991 il 68,6% di esse era rappresentato da vedove.

³ Secondo l'*International Standard of Poverty Line* (ISPL) viene definita povera una famiglia di due persone che ha un consumo inferiore o uguale al consumo medio pro-capite. Nel 1999 questa soglia in Italia è risultata pari a £. 1.492.000 mensili (770.5 Euro).

comunque un numero particolarmente esiguo (Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 2000).

Tabella 1 Diffusione della povertà relativa per area geografica e caratteristiche della famiglia, anni 1997-1999, %.

	Nord			Centro			Sud			Italia		
	'97	'98	'99	'97	'98	'99	'97	'98	'99	'97	'98	'99
Ampiezza della famiglia												
1 membro	7,0	5,8	5,3	5,7	6,8	6,3	23,1	20,1	21,9	11,2	10,0	10,1
2 membri	5,9	6,4	5,0	5,9	7,4	10,4	24,0	23,1	24,5	11,0	11,1	11,4
3 membri	5,3	4,4	4,3	5,2	6,7	7,3	20,8	20,3	18,7	9,9	9,7	9,2
4 membri	5,7	5,4	5,0	5,0	7,5	9,1	23,8	23,2	25,0	12,9	13,6	14,1
5 o più	5,9	8,3	7,3	15,5	13,1	14,1	32,8	34,0	32,7	22,3	22,7	22,9
Famiglie con figli minori												
1 figlio minore	5,1	4,4	3,8	4,8	6,1	7,5	21,4	20,1	21,3	11,0	10,3	10,8
2 figli minori	6,2	5,6	5,8	7,1	11,3	8,6	27,1	26,3	27,1	15,9	16,8	16,4
Famiglie con anziani												
1 anziano	9,5	7,5	7,2	7,8	10,2	11,2	27,3	24,8	29,3	14,7	13,4	14,9
Tipologia familiare												
Persona sola =65 anni	11,6	8,5	8,4	*	*	*	28,8	25,7	29,9	16,3	14,1	15,4
Coppia, p.r. = 65 anni	9,1	9,2	7,8	8,5	10,5	15,3	30,7	29,9	28,8	15,8	15,6	16,1
Coppia con 1 figlio	4,6	4,3	3,8	4,3	6,4	7,0	20,1	20,1	17,7	9,1	9,5	8,5
Monogenitore	7,2	6,5	6,4	5,7	6,6	10,0	23,6	22,2	28,5	12,1	11,7	14,2

Fonte: Istat, Indagine sui Consumi delle Famiglie, 1997-99
 (*) dato non significativo. p.r. = persona di riferimento

Il forte divario esistente – in termini di diffusione del bisogno economico e della vulnerabilità – tra le regioni del nord e quelle del sud, fa sì che l'impatto e il senso delle politiche sociali locali o nazionali sia molto diverso in termini di efficacia ed efficienza. Questo impatto differenziato viene ulteriormente sollecitato e ampliato dal *doppio movimento* in corso che abbiamo illustrato in precedenza, perché moltiplica le istanze di vulnerabilità e fa entrare in crisi quell'equilibrio che si era creato nel dopoguerra (anche grazie al forte sviluppo economico di allora). Una delle ipotesi interpretative di questa crisi che avanziamo sta nella mancanza di sincronizzazione del *doppio movimento*, ovvero di mancanza di coordinamento. L'inerzia di politiche sociali obsolete e la tuttora mancante istituzionalizzazione di una rete di protezione minima va di pari passo con un'accelerazione delle riforme dei meccanismi di regolazione del mercato del lavoro. Entrambe rendono più vulnerabile (istituzionalmente) la posizione di quelle figure sociali (prevalentemente i lavoratori dipendenti maschi capofamiglia) che costituivano, e tuttora costituiscono, la principale fonte di accesso alle prestazioni di welfare della famiglia, che nella sua unità attuava un *pooling* delle risorse di mercato e di cura (ruolo svolto prevalentemente dalle donne). L'infelice tempistica delle riforme dell'assistenza sociale che ha luogo in tempi di vincolo di bilancio crescenti e di diffusione di ideologie liberiste, rendono difficile l'affermazione di politiche pubbliche innovative. La retorica dell'efficienza tende a vedere l'anello di collegamento tra politiche assistenziali e politiche del lavoro nella mera necessità di far lavorare persone abili (*able bodied*). Ma la disoccupazione è *necessariamente* colpa loro? Stabilire un legame tra politiche assistenziali e politiche di inserimento lavorativo nasconde delle ambiguità in

relazione all'affermazione dei diritti dei beneficiari a misure di tutela certe che vadano al di là della discrezionalità dei singoli operatori. Il diritto è subordinato ad una contro-prestazione? La società si prenderà la responsabilità di negare aiuto a chi non soddisferà il “contratto di inserimento”? Le risposte a queste domande non sono così scontate in Italia dove il diritto ad essere tutelato in caso di bisogno economico non è mai sostanzialmente esistito. Con certezza si può affermare che i processi di trasformazione in atto richiederanno forme di coordinamento più o meno formalizzate, che serviranno per far fronte alle contraddizioni della frammentazione delle politiche e del doppio movimento di riforma e trasformazione dei meccanismi di regolazione, che lasciano ampie fasce di popolazione in un'area di vulnerabilità sempre più vasta.

1. Le misure di sostegno del reddito nel quadro del sistema di welfare

1.1. Il sistema di welfare italiano: una panoramica

Le tipologie di bisogno illustrate nei paragrafi precedenti sono l'esito del processo di prestrutturazione (Kazepov, 1999) di politiche sociali che si sono sedimentate nel lungo periodo. Come per la maggior parte dei paesi, anche in Italia le prime misure di welfare furono corporative, prevedevano cioè esclusivamente prestazioni legate alla posizione dei beneficiari nel mercato del lavoro. Questo *imprinting* è rimasto, nonostante i numerosi tentativi di riforme fino ai nostri giorni⁴. Tuttora l'Italia presenta, infatti, molte caratteristiche dei sistemi di welfare corporativi, nei quali la posizione nel mercato del lavoro regola l'accesso alle prestazioni del singolo e della sua famiglia. Ciò significa che spesso coloro che sono più protetti sono proprio coloro che corrono meno rischi, cioè i soggetti inseriti stabilmente nel mercato del lavoro, con un contratto a tempo pieno e indeterminato, generalmente maschi adulti e le rispettive famiglie. Questa situazione ha posto l'esigenza sempre più pressante di sviluppare dei correttivi, primo fra tutti l'istituzione di politiche assistenziali per coloro che non rispondono a tali caratteristiche. Al momento manca in Italia uno schema di sostegno al reddito tipo minimo vitale, universalistico e nazionale. L'unica misura di sostegno del reddito universalistica esistente riguarda, infatti, gli anziani con più di 65 anni in condizione di bisogno economico (l'assegno sociale, ex pensione sociale), mentre l'assistenza economica ai cittadini che non rientrano né in questa né in altre categorie protette è affidata alle politiche locali, estremamente frammentate sia nei criteri di accesso, sia nelle implementazioni (Negri e Saraceno, 1996; Kazepov, 1996). Il fatto che nel 1977 lo Stato abbia trasferito le competenze in materia di beneficenza pubblica a Regioni e Comuni (DPR 616), senza predisporre una legge quadro che stabilisse a livello nazionale alcuni parametri comuni di garanzia dei diritti sociali minimi, ha condizionato la disorganicità dello sviluppo successivo del sistema di assistenza. Molte Regioni⁵ - ma non tutte - hanno emanato leggi di riordino dei servizi socio-assistenziali, in un *vacuum* legislativo e senza coordinarsi tra loro, individuando beneficiari e soglie di accesso spesso in modo generico. Questa frequente genericità ha portato i comuni a definire a

⁴ Ricordiamo qui due delle classiche classificazioni dei sistemi di welfare: quella di Titmuss, e quella di Esping-Andersen. Il primo individua tre tipologie: *meritocratico* (la posizione del capofamiglia nel mercato del lavoro è il filtro istituzionale che regola l'accesso alle prestazioni ed ai servizi, finanziati principalmente tramite contribuzione); *universalistico-redistributivo* (servizi e prestazioni sono un diritto di cittadinanza, finanziato principalmente tramite l'imposizione fiscale); *residuale* (lo stato interviene, con prestazioni minime, solo quando famiglia e mercato falliscono la propria funzione redistributiva) (Titmuss, 1958). La tripartizione proposta da Esping-Andersen va nella stessa direzione di quella di Titmuss, e definisce i sistemi di welfare come: *conservatori* (la loro azione riproduce le diseguaglianze esistenti, permettendo scarse possibilità di mobilità sociale); *socialdemocratici* (perseguono la garanzia delle libertà sostanziali e delle pari opportunità, con maggiori possibilità di mobilità sociale); *liberali* (garantiscono le libertà formali, i diritti civili ed economici, al cui godimento è subordinata la possibilità di mobilità sociale) (Esping-Andersen, 1990). A questi tipi ideali possono essere ricondotti a titolo esemplificativo i paesi occidentali: alla tipologia *meritocratica-conservatrice* i paesi del Sud Europa, la Francia e la Germania; a quella *universalistica-socialdemocratica* i paesi scandinavi; a quella *residuale-liberale* gli Stati Uniti.

⁵ Delle 15 regioni a statuto ordinario, non si sono ancora dotate di una legge di riordino l'Abruzzo (che ha però varato il Piano Sociale Regionale 1998-2000), il Molise, la Puglia e la Campania (che ha riunito in un unico fondo di spesa le materie trasferite (L.R. 47/85) e solo recentemente ha previsto l'attuazione del Minimo Vitale in base alla l.n. 285/98, in assenza però di una legge di riordino regionale).

loro volta standard propri, nuovamente senza coordinarsi tra loro. Questa dinamica ha portato negli ultimi venti anni al consolidamento di un sistema di cittadinanza sociale differenziato formalmente sul territorio nazionale che vede coesistere realtà molto differenti all'interno delle quali i cittadini fruiscono di *pacchetti di diritti* molto diversi, che non dipendono dalla condizione di bisogno di per sé, ma dal luogo in cui esso sorge (Kazepov, 1996).

Nonostante le notevoli differenze nei criteri di accesso e nelle modalità di erogazione, molti Comuni si sono dotati di una misura di *Minimo Vitale*, ovvero di un sussidio economico equivalente alla differenza tra il reddito dei nuclei o degli individui economicamente svantaggiati ed una soglia, generalmente corrispondente alla Pensione Minima Inps, aggiornata in base all'incremento del costo della vita. Non tutti coloro che si trovano al di sotto della soglia hanno comunque automaticamente diritto all'integrazione: vi è un grado di discrezionalità dell'assistente sociale, variabile a seconda del contesto, e vi sono categorie di beneficiari più protette di altre (e.g. inabili), che in genere ricevono l'integrazione continuativamente. Il vincolo di bilancio incide fortemente sul numero di beneficiari o sulla durata dell'erogazione (Kazepov, 1996), aumentando l'impatto della selettività.

Queste caratteristiche sono comuni ai paesi dell'Europa meridionale, anche se processi di riforma hanno portato, per esempio in Portogallo, all'adozione di uno schema di RMI simile a quello francese. Una delle conseguenze principali è che in questi contesti la famiglia è sommersa di responsabilità, in quanto l'assistenza dello Stato è residuale, ovvero subentra solo quando mercato e famiglia hanno *fallito* nella loro funzione di redistribuire le risorse e fornire assistenza. A fronte di questo onere, tuttavia, la famiglia non è oggetto di politiche di sostegno mirate, se non molto limitate. Inoltre, questi paesi hanno storicamente sofferto di un *deficit di stateness* (Ferrera, 1993), o *statalismo debole*, derivante dall'incapacità dell'élite politica e dell'élite economica di stringere alleanze strategiche per il governo e lo sviluppo nazionale. Ciò ha comportato e comporta la scarsa capacità di portare avanti politiche omogenee, in favore invece del particolarismo e del localismo, la scarsa professionalizzazione della pubblica amministrazione, con effetti deleteri sulla qualità dei servizi pubblici (Mingione, 1998).

Tabella 2 Scale di equivalenza utilizzate in alcune città italiane per determinare le soglie di reddito familiare e l'ammontare dell'erogazione del *Minimo Vitale* in relazione alla dimensione del nucleo convivente.

Comune	1 persona	2 persone	3 persone	4 persone	5 persone
Torino*	100	70	40	40	40
Bergamo	100	65	35	35	35
Milano*	100	65	47	41	42
Cologno Monzese (pre RMI)	100	72	72	72	71
Bolzano	100	70	40	40	30
Trento	100	75	50	50	20
Udine	100	79	68	62	57
Genova	100	75	45	20	10
Piacenza*	100	70	50	50	50
Rovigo	100	50	30	30	30
Bologna*	100	89	82	82	
Massa	100	30	20	20	20
Firenze*	100	59	46	37	37
Pesaro*	100	50	33	24	24
Ancona*	100	50	33	24	24
Sassari	100	43	43	43	35
Oristano	100	43	43	43	35
Caserta	100	25	25	25	25
Napoli (RMI)	100	57	47	42	39
Cosenza	100	66	41	40	40
Reggio Calabria	100	66	56	50	46
Catania*	75	25	35	15	
RMI	100	57	47	42	39
CIPE**	100	66	56	50	46

* La soglia corrisponde alla pensione minima INPS: £ 685,000 (€354). N.B: 1 €=1936,27 £. Nelle altre città la soglia varia da £ 200,000 (€103) a Caserta, fino a £ 698,000 (€360) a Rovigo. La soglia del RMI è pari a £ 520.000 (€269) per l'anno 2000.

** La scala di equivalenza della Commissione Povertà considera come soglia (=100) il consumo medio pro capite di una famiglia di due persone; per confrontarla con le altre, le proporzioni sono state ricalcolate ponendo =100 la soglia del *Minimo Vitale* per una persona.

Fonte: Kazepov (1996), Cipe (1995) e nostri calcoli sulla base delle delibere comunali.

La tabella 2 mostra per alcuni comuni, a titolo di esempio, la variazione delle scale di equivalenza relative alle soglie di reddito al di sotto delle quali si accede, formalmente, ma non necessariamente sostanzialmente, ad una qualche forma di sussidio.

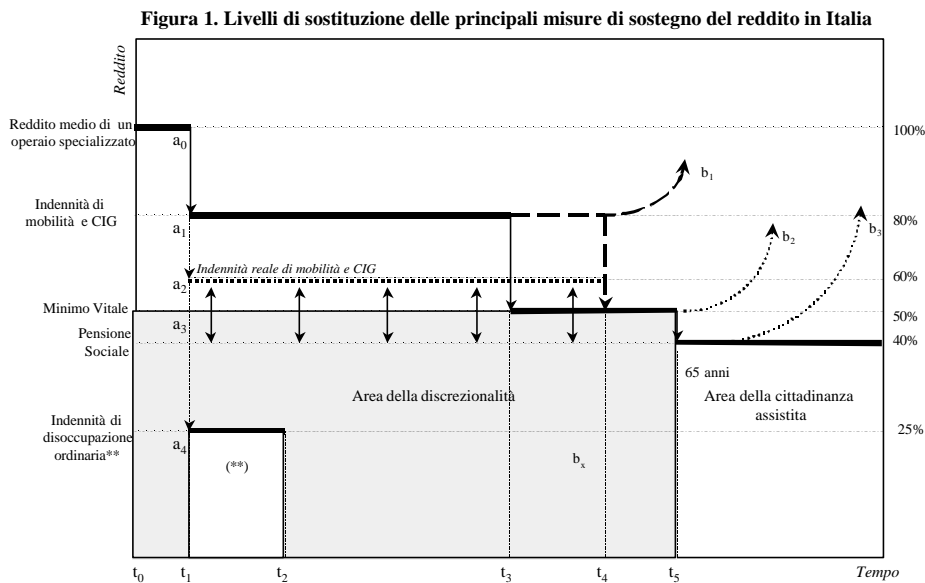
Come abbiamo visto, il grado di protezione varia, indipendentemente dal disagio economico che, di per sé, non è una condizione sufficiente per accedere a schemi di assistenza sociale. Esso deve avvenire contestualmente ad una serie di altre condizioni, quali la presenza di membri non autosufficienti in famiglia (minori, anziani non auto-sufficienti, portatori di handicap), o altre problematiche specifiche (membri del nucleo detenuti, dipendenti, ...). Un'impostazione, questa, che riflette valori meritocratici e attribuisce a coloro "che non hanno colpa della propria condizione di

bisogno” maggiori diritti, senza considerare che la disoccupazione è ormai divenuta da lungo tempo una condizione strutturale.

In questa prospettiva non stupisce che i lavoratori siano i più tutelati, seguiti dai potenziali ex-lavoratori, gli anziani. A quelli di loro che si trovano in condizioni economiche disagiate è, infatti, riservata l’unica misura universalistica di sostegno del reddito a regime in Italia, anche se di un importo inferiore di circa £. 200.000 alla linea di povertà individuata dalla Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale. Inoltre, gli anziani possono accedere all’integrazione al minimo delle pensioni, agli assegni familiari, alle prestazioni di accompagnamento in caso di invalidità e inabilità. Anche gli invalidi sono ampiamente tutelati grazie alle pensioni e agli assegni di inabilità e invalidità, ed alle prestazioni di accompagnamento. Alla condizione lavorativa sono legate le politiche familiari, per la maggior parte subordinate al requisito di contribuzione. Esse non si configurano, dunque, come misura di lotta alla povertà per le famiglie dei lavoratori, ma svolgono comunque un ruolo importante di tutela per le famiglie di lavoratori in mobilità, cassintegrati e LSU, anch’essi destinatari delle medesime prestazioni. Gli assegni familiari e le detrazioni fiscali per i membri a carico, sebbene esegui, sono stati recentemente aumentati. Più propriamente assistenziali sono invece due misure recentemente introdotte, l’assegno di maternità e l’assegno per i nuclei con tre minori a carico (cfr. § 1.1.1 e tabella n. 6).

Le indennità di disoccupazione, pur non potendo essere definite misure di lotta alla povertà, in quanto basate sul versamento di contributi, arginano, comunque, il rischio di grave caduta nell’area dell’esclusione sociale per coloro che vi hanno accesso. Come vedremo nel capitolo 2, nonostante le ripetute riforme, anche il sistema di sostegno del reddito in caso di disoccupazione è estremamente frammentato, e l’accesso alle misure dipende non dalla situazione di bisogno, ma dall’area occupazionale di provenienza (piccola o grande azienda, settore pubblico o privato, ambito di produzione, motivazione del licenziamento). In particolare, hanno diritto ai vari sussidi di disoccupazione solo coloro che hanno lavorato e pagato i contributi per un certo numero di giorni o anni prima dell’episodio di disoccupazione. Per gli inoccupati *tout court* esistono solo le misure di sostegno del reddito locale, categoriali e discrezionali. L’incremento della disoccupazione e della sua durata negli anni novanta ha tuttavia aperto nuove problematiche. Le riforme degli anni ‘90 hanno, infatti, esteso l’accesso alle misure di tutela in caso di disoccupazione, ma ne hanno accorciato la durata. Quando il sussidio finisce, se i lavoratori non si sono ricollocati, possono rivolgersi solo ai sistemi di welfare locali, l’accesso ai quali non è scontato. I passaggi istituzionali e temporali da una misura all’altra non sono cioè automatici, ed i servizi all’impiego necessari per migliorare l’occupabilità dei disoccupati sono stati fino ad ora estremamente deboli (è avvenuta proprio negli ultimi sei mesi la riforma del sistema di collocamento, con il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni e con l’introduzione di maggiori responsabilità nel favorire l’incontro domanda-offerta; cfr. § 3.2.2).

La figura 1 illustra il percorso di un operaio con stipendio medio. Una volta perso il lavoro egli/ella può avere diritto all'indennità di mobilità o alla cassa integrazione o solo all'indennità di disoccupazione ordinaria a seconda dell'azienda di provenienza (dimensione e settore), ed in un secondo momento può avere accesso al sostegno del reddito locale a seconda delle caratteristiche del proprio nucleo familiare e della discrezionalità degli operatori sociali. È evidente che l'ampia area di discrezionalità pone la necessità di istituire una rete di protezione sociale di ultima istanza da un lato, e di razionalizzare l'accesso alle prestazioni di disoccupazione dall'altro. Infatti, il disagio economico *tout court* è considerato una categoria residuale. Ad essa possono essere ricondotti il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, di recente istituzione (cfr. § 1.1.1.), le detrazioni Irpef per titolari di contratti di locazione, le esenzioni dai *ticket* sanitari.



Le politiche di lotta alla povertà e di sostegno del reddito in Italia sono implicite in altre politiche e frammentate in numerosissime misure locali (Negri e Saraceno, 1996). La tabella 3 offre un esempio di tale frammentazione, mettendo a confronto le misure di sostegno del reddito tipo minimo vitale di una città del Nord e di una del Sud: Milano e Cosenza. Le caratteristiche di queste misure vengono confrontate con quelle del Reddito Minimo di Inserimento attualmente sperimentato in 39 comuni. Con tale sperimentazione è la prima volta che viene introdotto uno schema di sostegno del reddito non categoriale ma universalistico, anche se sottoposto alla prova dei mezzi. Se la misura venisse effettivamente implementata, essa costituirebbe un valido correttivo in senso universalistico in un sistema di sostegno del reddito sbilanciato a favore delle misure di origine previdenziale come è quello italiano.

Tabella 3 Principali caratteristiche di alcune misure di sostegno del reddito locali (Milano e Cosenza) e del RMI.

Caratteristiche/Misure	Milano	Cosenza	RMI
Nome della misura	Minimo vitale (MV) e minimo alimentare (MA).	Assistenza economica	Reddito Minimo di Inserimento.
Riferimento legislativo	Legge regionale LR 1/86 e delibere locali.	Legge regionale LR 5/87 e delibere locali	DL N. 237, 18/06/98.
Misura discrezionale o diritto certo?	Diritto, ma implementato con discrezionalità media a Milano, molto alta a Cosenza.		Diritto.
Ruolo della negoziazione utente / assistente sociale	Ruolo relativamente importante della negoziazione individuale. Nessuna imposizione.	Ruolo importante della negoziazione individuale e della mediazione dei politici locali. Nessuna imposizione.	Ruolo relativamente meno importante della negoziazione individuale. Nessuna imposizione.
Livello istituzionale responsabile	Comune. Servizi sociali organizzati per categorie: famiglie con minori (SSdF e Provincia); adulti (UAD); anziani (ex-CADA).	Comune e Provincia, a seconda delle categorie.	Comune. Nei comuni della sperimentazione è stato istituito un apposito Ufficio RMI.
Finanziamento	Fondo regionale amministrato autonomamente dal Comune.		Fondo nazionale, compartecipazione dei Comuni.
Target	Nuclei familiare (con reddito sotto la soglia) a seconda della categoria.		Individui e nuclei con reddito sotto la soglia.
Criteri di eleggibilità, oltre la soglia di reddito	Le categorie, formalmente simili per tutti, cambiano in realtà a seconda del servizio. Bisogno qualificato e/o disponibilità al lavoro. Residenza nel comune.	<i>Provincia:</i> minore di due anni primo figlio di madre sola; minori figli di coppie separate. <i>Comune:</i> famiglie con minori (sotto i 18 anni non è possibile fare richiesta direttamente)	Residenza nel Comune da un anno (tre per i cittadini extracomunitari). Partecipazione ai programmi di inserimento attivo.
La soglia di reddito varia in casi particolari?	Corrisponde alla cifra base mensile; dipende dalla categoria.	<i>Comune:</i> £ 9.500.000 (€ 4.906) annue per un singolo individuo; <i>Provincia:</i> Nessuna soglia di reddito.	Corrisponde alla cifra base mensile. Maggior punteggio in graduatoria per persone non auto-sufficienti e per persone con difficoltà particolari.
Chi controlla il reddito?	Assistenti sociali.		Assistenti sociali; accordi con polizia municipale e altri enti.
Cifra base mensile individuale	MV: £ 685.000* (€354) dipende dalla categoria. MA: £ 520.000 (€269).	<i>Comune:</i> £. 300.000 (€155) annue per nuclei di due persone. <i>Provincia:</i> £ 549.000 (€284) annue per madri sole.	£ 500.000 (€258) nel '98, £ 510.000 (€263) nel '99, £ 520.000 (€269) nel '00.
Incrementi della cifra base in caso di bisogni particolari (nuclei monogenitoriali, affitto, riscaldamento)	I costi abitativi vengono considerati per determinare la soglia del MV. Il trattamento di altri costi è a discrezione dell'assistente sociale.	<i>Comune:</i> costi abitativi e bisogni particolari sono presi in considerazione per determinare l'accesso, non l'ammontare.	I costi abitativi vengono considerati per determinare la soglia. Il trattamento di altri costi dipende dalle delibere locali.
Attesa dalla richiesta alla prima riscossione	40-60 giorni	Non rilevante.	30 giorni.
Durata	Dipende dalla categoria: per gli adulti generalmente da 3 a 6 mesi/anno; per le famiglie con minori circa 6 mesi/anno.	<i>Comune:</i> la richiesta può essere reiterata ogni anno. <i>Provincia:</i> 12 /18 mesi, dipende dai casi.	Continuativo e rinnovabile secondo il persistere del bisogno.
Sistema di monitoraggio	In parte elettronico, in parte cartaceo, non molto efficiente.	Nessuno.	Elettronico, con un apposito <i>data base</i> , che però non tutti i comuni usano.

* Corrisponde alla Pensione Minima INPS. N.B: €1 Euro = £. 1936.27.
Fonte: Nostre elaborazioni su (Saraceno, 1998b), DL 237/98 e dati dell'Osservatorio sulla Povertà Urbana (Università Milano-Bicocca e Fondazione Bignaschi).

Come si nota nella tabella 3, le differenze tra Milano e Cosenza (esemplificative delle differenze che intercorrono tra i comuni italiani in generale, e tra Nord e Sud in particolare) riguardano ogni campo, dal nome della misura, alla sua durata, ai criteri di accesso, ai sistemi di monitoraggio. È, dunque, evidente che la medesima situazione di bisogno riceve una risposta diversa a Milano e a Cosenza. Anche tra i Comuni che sperimentano il RMI si riscontrano delle differenze riconducibili alle specificità locali, ma esse sono inserite in un quadro normativo che dovrebbe diventare omogeneo per tutto il territorio nazionale, che garantisce la fruizione del medesimo diritto indipendentemente da dove sorge il bisogno.

<i>Tabella 4</i> Comuni di 20.000 abitanti e più che erogano servizi socio-assistenziali per area geografica, tipologia di utenza e servizi offerti (per 100 comuni della stessa area); 1997.					
Tipologia di utenza	Aree geografiche				
Servizi offerti	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Italia
Minori					
Servizio di refezione scuole	91,3	92,7	94,1	80,2	88,1
Servizio di trasporto scolastico	82,6	87,3	88,2	74,8	81,8
Servizio di affido familiare	95,6	85,5	84,3	64,1	79,2
Asilo nido	95,6	83,6	78,4	63,4	77,6
Assistenza scolastica	79,6	70,9	70,6	56,5	67,3
Servizio ricreativo (estivo o altro)	87,0	87,3	80,4	38,2	65,7
Assistenza economica ai minori illegittimi	69,6	72,7	72,5	51,9	63,7
Servizio di orientamento <i>informagiovani</i>	63,9	76,4	60,8	46,6	58,7
Convitto	24,6	18,2	21,6	59,5	38,3
Centro diurno (socio-educativo)	42,1	45,5	37,3	26,7	35,6
Anziani					
Assistenza domiciliare - residenziale	97,1	98,2	90,2	79,4	89,4
Soggiorno climatico / termale	72,6	85,5	62,7	65,6	71,0
Casa di riposo	59,4	58,2	54,9	62,6	60,4
Centro sociale	72,3	54,5	64,7	49,6	58,7
Portatori di handicap					
Servizio di sostegno/assistenza scolastica	70,9	61,8	92,2	60,3	69,0
Trasporto scolastico	65,1	47,3	68,6	65,6	63,4
Servizio di assistenza domiciliare	84,0	70,9	88,2	31,3	60,4
Centro diurno (socio-educativo)	76,7	63,6	60,8	24,4	49,8
Servizio di trasporto protetto	76,6	49,1	49,0	29,8	47,5
Inserimento lavorativo	85,3	60,0	56,9	7,6	43,2
Servizio ricreativo (estivo o altro)	44,9	38,2	58,8	25,2	38,0
Altre categorie di utenti					
Servizio di segretariato sociale	89,8	81,8	70,6	56,5	71,6
Assegno minimo vitale	85,5	87,3	58,8	42,7	63,7
Assistenza alle emergenze sociali	45,0	54,5	68,6	32,8	45,9
Servizio di telesoccorso/assistenza	65,4	83,6	29,4	13,7	40,9
Assistenza ai carcerati ed ex-carcerati	32,1	58,2	35,3	53,4	46,9
Servizio di assistenza agli immigrati	39,4	69,1	51,0	26,0	41,3
Ticket sanitario agli indigenti	62,1	36,4	41,2	26,0	38,9
Prevenzione tossicodipendenti-etilisti	33,4	36,4	37,3	35,1	35,6
Fornitura di pasti per adulti indigenti	52,3	72,7	35,3	8,4	34,7
<i>Fonte: Indagine sui servizi socio-assistenziali dei comuni, Rapporto Istat 1998.</i>					

La mancanza di omogeneità nell'offerta di servizi a livello locale che caratterizza la situazione italiana viene messa in evidenza anche dalla tabella 4, che sottolinea il divario tra nord e sud. In essa vengono messe a confronto le percentuali dei comuni sopra i 20.000 abitanti che offrono determinati tipi di servizi. Per alcune voci le distanze tra il Sud e il Nord del paese sono notevoli, per esempio, quelle che si riferiscono alla fornitura di pasti per adulti indigenti (72,7% al Nord-Est, e solo 8,4% al Sud) ed al servizio di inserimento lavorativo per portatori di handicap (85,3% al Nord-Ovest e solo 7,6% al Sud). Queste cifre evidenziano ancora una volta il divario che si è consolidato nei decenni.

1.1.1. Le risposte alla crisi

In risposta alla crisi che ha investito negli ultimi anni i sistemi di welfare, in termini di copertura finanziaria, efficacia, efficienza, equità, i paesi dell'Unione Europea hanno intrapreso recentemente processi di riforma per a) riequilibrare la spesa previdenziale, in conseguenza all'aumento delle aspettative di vita ed al miglioramento delle condizioni di salute nell'età anziana; b) separare assistenza e previdenza, identificando con maggiore provenienza le fonti di finanziamento (fiscale o contributiva) delle misure; c) introdurre elementi di gestione aziendale nei servizi socio-sanitari, per migliorarne l'efficienza e ridurre gli sprechi; d) portare i servizi ad un livello istituzionale più vicino ai cittadini, in una logica di federalismo e sussidiarietà. Tali riforme sono più difficili da attuare nei paesi del Sud Europa. In primo luogo, esse sono più costose, perché gli investimenti sono stati in passato piuttosto bassi. In secondo luogo, il centro politico che le deve portare avanti è scarsamente legittimato, a causa della scarsa stabilità di governo dimostrata e degli scandali legati alla corruzione che hanno investito i partiti tradizionali a partire dal 1992 (la cosiddetta *Tangentopoli*). Infine, a causa del consolidato equilibrio che si è creato nel tempo tra sistema di solidarietà interna alla famiglia e prestazioni di welfare, in cui è difficile intervenire senza creare degli scompensi sociali (Mingione, 1998) Si pensi, per esempio, alla necessità di riequilibrare l'entità delle risorse destinate alla popolazione anziana (soprattutto in termini di pensioni) e a quella giovane (in termini di formazione, servizi all'impiego per facilitare la prima occupazione, *work experiences*,...) e giovanissima (in termini di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ma anche di risorse economiche per le famiglie con minori). Nel caso di un nucleo familiare in cui la persona di riferimento è ritirata dal lavoro, e in cui vi siano giovani disoccupati a carico, qualsiasi riforma che vada nel senso indicato poc'anzi potrebbe produrre effetti perversi, se non tenesse conto di tutte le implicazioni possibili.

In Italia le innovazioni più importanti dell'ultimo quinquennio hanno riguardato:

- la riforma del sistema pensionistico nel 1995, con il graduale aumento dell'età pensionabile e degli anni di contribuzione richiesti, con il passaggio dal sistema retributivo al sistema contributivo, e con il tentativo di omogeneizzare gli schemi previdenziali. Quest'ultima riforma sembra richiedere ancora diversi interventi, per "sfoltire la giungla contributiva" (Ferrera, 1993 e 1998);

- la riforma del Servizio Sanitario Nazionale, che nel 1993 ha sancito l'autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale delle USL (ora ASL, azienda sanitaria locale) e delle aziende ospedaliere, per introdurre degli elementi di economicità ed efficienza nella gestione del sistema sanitario (Persiani, 1997);
- l'introduzione del federalismo amministrativo, che ha previsto il decentramento di molte funzioni amministrative agli enti territoriali (Province e Comuni), e della semplificazione burocratico-amministrativa, che ha introdotto la possibilità di sostituire largamente i certificati amministrativi con le auto-certificazioni, ha istituito i termini silenzio-assenso, secondo i quali una richiesta che non riceva risposta negativa entro un certo periodo di tempo si intende ammessa, ed ha introdotto criteri di trasparenza e responsabilità nella gestione della pubblica amministrazione. Si calcola che nei tre anni di applicazione della *Legge Bassanini*, il numero di certificati annui prodotti dalle pubbliche amministrazioni è calato da 75 milioni a 25 milioni circa, imprimendo una svolta significativa, ma ancora non sufficiente, all'annoso problema italiano della eccessiva burocraticizzazione della vita amministrativa.
- la disciplina di forme di lavoro atipiche, flessibili, e l'introduzione di nuovi strumenti ed incentivi nelle politiche attive del lavoro (*Pacchetto Treu*, cap. 2). Tramite la flessibilizzazione delle possibilità contrattuali da un lato e l'integrazione tra formazione e incentivi all'occupazione dall'altro, questa riforma mira a rendere il sistema delle politiche del lavoro più consono alla attuale configurazione del mercato del lavoro;
- la sperimentazione di misure innovative di lotta alla povertà, in particolare il *Reddito Minimo di Inserimento*, che, per la prima volta introduce una misura di sostegno del reddito di ultima istanza omogenea in tutto il paese e strettamente integrata con programmi di reinserimento socio-lavorativo; attualmente esso è sperimentato in 39 comuni italiani (cfr. § 1.3.);
- la definizione di una legge quadro di riordino del sistema di assistenza sociale, attualmente in via di approvazione al Senato, necessaria per riorganizzare ed omogeneizzare la estrema frammentazione presente sul territorio nazionale, che crea sperequazioni nell'accesso a servizi e prestazioni tra i cittadini delle diverse realtà locali (cfr. § 1.2.).

Tutti i pilastri del sistema di welfare, assistenza, previdenza e sanità, sono stati dunque investiti da un processo di ammodernamento e razionalizzazione. In attesa dell'approvazione della Legge Quadro e della messa a regime del RMI, tuttavia, altre importanti misure sono state introdotte.

Innanzitutto l'*Assegno ai Nuclei Familiari con almeno tre minori a carico*, introdotto nel 1999, destinato ai nuclei di cittadini italiani con tre o più figli minori. Esso viene erogato per 12 mesi con possibilità di rinnovo; l'importo massimo è di £. 200.000 mensili. L'integrazione effettiva dipende dalla composizione e dal reddito del nucleo familiare. L'erogazione è condizionata alla prova dei mezzi secondo gli indicatori e la scala di equivalenza ISE. Questa misura è rivolta ad una tipologia familiare a maggior rischio di povertà in Italia e specialmente al Sud (cfr. introduzione). Il limite di

questo strumento è quello di cumularsi con l'Assegno per il Nucleo Familiare (cfr tabella n. 5), di cui beneficiano solo i lavoratori dipendenti (ha cioè natura previdenziale e non assistenziale). È necessaria una razionalizzazione dei due programmi, per evitare che la loro applicazione combinata sia all'origine di iniquità orizzontali.

Sempre nel 1999 è stato poi istituito l'*Assegno di maternità*, corrisposto per 5 mesi alle madri italiane prive dell'indennità previdenziale di maternità. L'importo massimo è pari a £ 300.000 mensili. L'erogazione è condizionata alla prova dei mezzi secondo gli indicatori e la scala di equivalenza dell'*Indicatore della situazione economica* (ISE). Introdotto sperimentalmente nel triennio 1999-2001, esso costituisce, il nuovo metro di valutazione della condizione economica dei nuclei familiari per determinare l'accesso ed il livello di compartecipazione finanziaria alla fornitura di servizi locali (asili nido, mense, assistenza domiciliare,...) e l'ammontare degli assegni di maternità e degli assegni ai nuclei con tre minori⁶.

L'impegno finanziario necessario per queste due misure, stimato in circa 800 miliardi di lire, resta modesto, ma almeno nel caso dell'Assegno per nuclei con tre minori, la selettività assicurata dalla soglia di reddito particolarmente stretta ne vuole garantire la destinazione ad una fascia di popolazione effettivamente povera, per perseguirne la tutela.

Importante è anche l'introduzione del *Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione*, per i nuclei a basso reddito, istituito nel 1999 presso il Ministero per i Lavori Pubblici. Il Fondo si avvale di 600 miliardi l'anno per il triennio 1999-2001. Le risorse sono destinate alle Regioni ed alle Province autonome che le ripartiscono ai Comuni.

La tabella n. 5 riassume le principali misure di sostegno del reddito del sistema italiano, anche alla luce delle recenti introduzioni che abbiamo esposto.

Nei successivi paragrafi analizzeremo le riforme che riguardano la legge quadro dell'assistenza sociale, che ci serviranno per comprendere meglio il ruolo del coordinamento nel disegno complessivo delle misure e nel rapporto tra erogazioni monetarie e misure attive di inserimento.

⁶ L'ISE è dato dalla combinazione di reddito e patrimonio, con detrazioni per le spese di affitto e franchigie per la casa di abitazione. In relazione al numero di componenti il nucleo viene applicata una scala di equivalenza. Questa nuova modalità di conteggio dovrebbe migliorare l'equità di prestazioni e *tickets*. Restano tuttavia escluse le pensioni e gli assegni sociali, le integrazioni al minimo delle pensioni, i trattamenti di invalidità civile. L'estensione dell'ISE ad altre misure è subordinata all'esito della sperimentazione dello stesso.

Tabella 5. Sinottica delle misure di sostegno diretto del reddito.

Misure	Rif. Legislativo	Beneficiari	Erogatore	Prestazione
<i>Misure Previdenziali</i>				
Assegno al Nucleo Familiare	L.N. 153/88; L.N. 451/94; L.N. 449/97*; D.M. 27/5/98*.	Lavoratori dipendenti; disoccupati indennizzati, lavoratori in CIG, LSU mobilità; pensionati ex lavoratori dipendenti; lavoratori autonomi*.	INPS	L'importo varia in base alla composizione del nucleo familiare ed al reddito familiare.
Integrazione al Minimo delle Pensioni	Dlgs. 503/92.	Pensionati la cui pensione derivante dal calcolo dei contributi versati è inferiore ad un importo minimo. Esclusi coloro che hanno cominciato a lavorare dal 1/1/96.	INPS	Massimo £ 9.224.150 annue.
Pensione di Inabilità	R.D. 1272/39; L.N. 160/75; L.N. 222/84.	Lavoratori colpiti da infermità fisica o mentale, impossibilitati a svolgere qualsiasi lavoro.	INPS	£ 704.000/mese
<i>Misure Assistenziali</i>				
Pensione di Invalidità Civile	L.N. 118/71; Dlgs 112/98.	Invalidi civili totali (100%) dai 18 ai 65 anni, in possesso di requisiti di reddito.	Fino al '98 Ministero dell'Interno, poi INPS	£ 395.060/mese.
Assegno di Assistenza	L.N. 118/71; Dlgs 112/98.	Invalidi al 74% con requisiti di reddito.	Fino al '98 Ministero dell'Interno, poi INPS	£ 395.060/mese.
Indennità di Accompagnamento	L.N. 118/71; Dlgs 112/98.	Invalidi civili totali (100%).	Fino al '98 Ministero dell'Interno, poi INPS	£ 795.060/mese.
Pensione Sociale	L.N. 153/69; L.N. 335/95.	Persone con almeno 65 anni, con requisiti di reddito.	INPS	Massimo £ 6.557.200 annue.
Assegno Sociale	L.N. 335/95.	Sostituisce la Pensione Sociale dal 31/12/95. Persone con almeno di 65 anni, con requisiti di reddito.	INPS	Massimo £ 8.005.400 annue.
Assegno ai Nuclei Familiari con almeno tre minori a carico	L.N. 448/98 D.M. 306/99	Nuclei di cittadini italiani con tre o più minori a carico e reddito inferiore ai 36 milioni annui.	INPS	Quota base mensile £. 200.000.
Assegno di maternità	L.N. 448/98 D.M. 306/99	Madri cittadine italiane che non beneficiano dell'indennità di maternità	INPS	Quota base mensile £. 300.000.
Minimo Vitale	Leggi regionali, delibere locali.	Dipende dal contesto.	Enti Locali	Dipende dal contesto.
Sussidi Familiari	Leggi regionali, delibere locali.	Dipende dal contesto.	Enti Locali	Dipende dal contesto.
<i>Reddito Minimo di Inserimento</i>	<i>Dlgs 237/98</i>	<i>Cittadini e nuclei familiari con reddito inferiore alla soglia.</i>	<i>Enti Locali, ma finanziato dallo Stato.</i>	<i>Quota base mensile £. 520.000 per l'anno 2000.</i>
Fonte: Negri e Saraceno (1996); Benassi (1999).				

1.2. La legge quadro dell'assistenza sociale

L'esigenza di una legge quadro dell'assistenza è rimasta disattesa fin dal 1977. Proposte ed indicazioni in tal senso si sono susseguite nel corso degli anni (cfr. *Commissione Gorrieri*, 1995). Recentemente, un Comitato appositamente istituito presso la Commissione Affari Sociali ha elaborato un testo unico che integra altre proposte di legge in materia che, a dimostrazione dell'urgenza della riforma, erano state già presentate in Parlamento nel corso della legislatura (<http://www.camera.it>). Il testo è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 31 maggio 2000, ed è attualmente all'esame del Senato. La legge quadro ha il fine di creare un alto livello di coordinamento delle politiche sociali a livello nazionale, colmando il vuoto legislativo che ha caratterizzato l'assistenza sociale (cfr. § 1.1.), e che ha causato un'accentuata disparità dei sistemi locali in termini di prestazioni e condizioni di accesso:

- il persistere di regolazioni di tipo categoriale implicanti risposte diverse a parità di bisogni;
- un forte squilibrio del sistema, con preponderanza di trasferimenti economici contro servizi pressochè inesistenti in alcune aree geografiche;
- la frammentazione e l'incertezza delle competenze istituzionali, con effetti di diseconomicità ed inefficacia;
- l'inadeguatezza degli interventi a fronte di bisogni sociali in continuo mutamento e sempre più frammentati, in relazione anche alle dinamiche demografiche ed alla trasformazione e moltiplicazione delle tipologie familiari. Si pensi, infatti, all'importanza che assumono le attività di cura in una società nella quale coesistono un forte processo di invecchiamento della popolazione, con le esigenze socio-sanitarie che questo comporta, ed un bassissimo tasso di natalità dovuto anche allo scarto crescente tra desideri e decisioni procreative, che ha origine nella difficile conciliazione di responsabilità di cura e lavoro extradomestico, soprattutto per le donne.

Gli obiettivi della riforma sono molteplici, e possono essere così schematizzati:

- Aumentare l'incidenza della spesa complessiva per il welfare sul PIL, che attualmente è inferiore alla media europea, e riordinarne e riqualificarne la composizione, a favore del potenziamento dei servizi alla persona e del riequilibrio tra aree geografiche;
- inserire lo stanziamento complessivo del Fondo per le politiche sociali in sede di Legge Finanziaria, integrando annualmente le risorse in relazione al fabbisogno, senza dover ricorrere a specifiche leggi di settore (a partire dal 2001).
- Assegnare ai Comuni il ruolo di *regia* della riorganizzazione del sistema di protezione sociale, ed allo Stato il compito di stabilire standard minimi delle prestazioni, poiché i diritti sociali devono poter essere esercitati in condizioni di pari opportunità su tutto il territorio nazionale,

ferma restando l'autonomia organizzativa delle realtà locali, e senza pregiudicare le prestazioni di livello superiore, dove esse esistono.

- Confermare la funzione di programmazione delle Regioni, a fini di economicità ed efficacia. Vengono dunque identificati tre livelli importanti di coordinamento, quello locale, in ambito operativo e di implementazione delle misure e dei servizi, quello regionale, in ambito di programmazione relativa alle specificità territoriali, e quello nazionale, nell'individuazione dei livelli quantitativi e qualitativi dell'assistenza sociale; emerge, inoltre, la necessità che questi diversi livelli si coordinino tra loro, affinché le scelte locali si iscrivano nel quadro comune nazionale.
- Investire maggiormente nei servizi alla persona, sia per rispondere meglio a bisogni sociali sempre più articolati, sia per favorire lo sviluppo di nuove forme di imprenditoria sociale, creando opportunità occupazionali di fondamentale importanza, specie nelle aree dove più forte è l'incidenza della disoccupazione. Questa strategia implica il coinvolgimento di numerosi soggetti del privato sociale (cooperative, associazioni) e del mondo del lavoro (aziende profit del settore socio-assistenziale). Nascono, dunque, esigenze di coordinamento tra gli enti locali di riferimento e questi soggetti, che devono intendersi sui contenuti di servizi e prestazioni e sulle modalità di erogazione, sugli obiettivi comuni e su progetti condivisi (cfr. § 3.2.6).
- Coinvolgere e mobilitare altri attori della solidarietà, oltre agli enti pubblici, quali i soggetti del Terzo Settore e le forme di auto-organizzazione dei cittadini: la concertazione, la *partnership*, sono considerate risorse fondamentali per la costruzione del sistema di protezione sociale. Anche in questo ambito, la funzione di coordinamento si rivela essenziale, affinché dal confronto tra i diversi soggetti possano emergere istanze di miglioramento della gestione del sistema di welfare nazionale e locale.
- Sviluppare fortemente le politiche familiari, attualmente deboli ed insufficienti, riconoscendo il ruolo delle famiglie nella cura dei soggetti non autosufficienti, e nell'accoglienza di persone in stato di disagio sociale, nella forma dell'affido familiare. Allo scopo sono previsti specifici interventi economici per compensare carichi familiari gravosi (aumento degli assegni per il nucleo familiare e degli sgravi fiscali; prestiti d'onore per agevolare sia l'acquisto della casa di abitazione alle coppie giovani, sia il superamento di temporanei stati di difficoltà a famiglie monoparentali e gestanti; integrazione dell'affitto e sostegno del diritto allo studio per i nuclei a basso reddito; istituzione dell'assegno di maternità per le madri non coperte da alcuna tutela assicurativa- LN 448/98), e servizi per armonizzare i tempi di lavoro, di cura e della famiglia (sviluppo di un sistema di servizi per bambini di età inferiore ai tre anni – LN 285/97 - , riforma dei congedi di maternità e di paternità - LN 53/2000). L'integrazione ed il coordinamento tra le diverse politiche sociali permette interventi più completi ed efficaci e di affrontare contemporaneamente i diversi problemi, quando le situazioni di disagio sono multi-

problematiche, e consente di estendere il raggio d'azione delle politiche anche a livello di prevenzione.

- Sperimentare forme di sostegno del reddito universalistiche omogenee su tutto il territorio nazionale, e in particolare il *Reddito Minimo di Inserimento* (cfr. § 1.3), che prevede misure di accompagnamento e di reinserimento socio-lavorativo, nell'implementazione delle quali sono coinvolti soggetti diversi (enti locali, strutture pubbliche, soggetti del privato sociale, aziende profit), e che richiede, dunque, lo sviluppo di ambiti di coordinamento anche inediti (cfr. § 4.2 e 4.3).
- Riordinare i trasferimenti economici, in coerenza con il principio di separazione tra assistenza e previdenza salvaguardando comunque i diritti acquisiti. In particolare, i diversi trattamenti assistenziali per l'invalidità saranno ricondotti a tre misure: reddito minimo per la disabilità totale, reddito minimo per la disabilità parziale, indennità per la vita autonoma e la comunicazione.
- Riqualficare le IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), una realtà storicamente e quantitativamente rilevante dell'assistenza italiana, censite dal Ministero per la solidarietà sociale in numero di 4.200, con un patrimonio complessivo stimato in 37.000 miliardi di lire, gestiscono un terzo di tutti i posti letto in strutture residenziali per anziani. Il Governo ha avuto la delega dal Parlamento per procedere alla loro razionalizzazione, che dovrà collocarle con esattezza nella sfera pubblica o in quella privata, mentre sinora si sono trovate in una sorta di *zona grigia*; in alcuni casi questi interventi potranno portare allo scioglimento delle istituzioni stesse. Intorno a questa operazione si scontrano, dunque, enormi interessi relativi alla destinazione dei patrimoni delle IPAB; inoltre, moltissimi soggetti del privato sociale ambiscono a subentrare ad esse nelle convenzioni con la pubblica amministrazione per l'erogazione di servizi pubblici, il che determina un elevato grado di concorrenza tra di essi.
- Introdurre la Carta dei servizi sociali e istituire l'Ufficio di tutela sociale, con il compito di confermare i diritti già acquisiti dai cittadini all'informazione e alla trasparenza, e di introdurre quelli innovativi relativi all'adozione di standard di qualità dei servizi, alla loro pubblicizzazione, e all'obbligo di verifica degli stessi da parte delle strutture pubbliche (De Ambrogio, 1999).
- Individuare risorse per la formazione continua degli operatori sociali, anche con il concorso del Fondo Sociale Europeo (ma senza oneri aggiuntivi per lo Stato).
- Istituire il sistema informativo dei servizi sociali, a livello statale, regionale, comunale; la mancanza di tale sistema ha sinora impedito alle amministrazioni di riflettere in modo adeguato sulle politiche implementate, con effetti inevitabili sull'attività di valutazione e programmazione, e sulle operazioni di comparazione, tanto tra diverse realtà locali italiane,

quanto con gli altri paesi europei, essendo i metodi di raccolta ed analisi dei dati estremamente frammentate e diversificate non solo tra comune e comune, ma persino tra servizio e servizio.

- Concepire la programmazione a cascata, come avviene nel settore sanitario: saranno sviluppati Piani nazionali triennali, Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona. Le priorità per il prossimo triennio sono:
 - a. L'estensione delle prestazioni essenziali nelle aree del paese in cui esse sono particolarmente carenti;
 - b. La concentrazione delle risorse verso le prestazioni ed i servizi particolarmente inadeguati e/o nei confronti dei quali maggiore è la crescita della domanda;
 - c. La promozione delle politiche a sostegno della responsabilità familiare.

La Legge Quadro si muove, dunque, nell'ottica delle politiche di inclusione sociale dell'Unione Europea, come stabilito dal Consiglio di Lisbona del marzo 2000.

1.3. Il Reddito Minimo di Inserimento

Nel 1998 è stata introdotta per la prima volta una misura di sostegno del reddito con regole omogenee a livello nazionale, pur nella specificità dei contesti locali. Il Decreto Legislativo n. 237 del 18/06/98 ha istituito la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento in 39 Comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale per la durata di due anni⁷. Il decreto stabilisce dei criteri base, in merito alle scale di equivalenza, all'ammontare dei benefici, all'individuazione dei beneficiari e delle priorità, ed alla necessità di integrare il sostegno del reddito con programmi di inserimento sociale e lavorativo dei beneficiari. Nel rispetto di tali criteri ogni amministrazione locale può individuare le modalità specifiche dell'implementazione e predisporre deroghe e precisazioni, per esempio rispetto al possesso di proprietà immobiliari. La necessità e l'opportunità dell'introduzione di una tale misura era già stata rilevata dalla Commissione di Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione nel 1995 e ripresa nel 1997 dalla Commissione per l'Analisi delle Compatibilità Macroeconomiche della Spesa Sociale (*Commissione Onofri*), nell'ambito di una proposta di riforma complessiva del sistema di welfare (*Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale*, 2000).

⁷ La selezione dei comuni da inserire nella sperimentazione si è basata su una serie di fattori: diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali; adeguata distribuzione sul territorio nazionale; varietà delle forme di assistenza già attuate; adesione dei comuni (DL. 237/98, art. 4). Da una prima selezione di 22 raggruppamenti provinciali si sono poi individuati i 39 comuni, 5 nel Nord, 11 nel Centro e 22 nel Sud, di cui 13 al di sotto dei 10 mila abitanti, e 13 capoluoghi di provincia. In cinque di questi ultimi (Genova, Foggia, Reggio Calabria, Catania e Sassari) la sperimentazione ha riguardato solo alcune circoscrizioni. La popolazione delle aree interessate è stimata, in base ai dati censuari del 1991, in circa 850 mila abitanti, facenti capo a circa 280 mila nuclei famigliari (Istat, 1999).

L'innovazione fondamentale introdotta da questa misura è il superamento della discriminazione categoriale (cfr. § 1.1.) che privilegia i poveri *meritevoli* (inabili al lavoro per motivi di età o di handicap) rispetto ai poveri *abili*. Il Reddito Minimo di Inserimento è una misura rivolta a tutti i nuclei familiari il cui reddito è inferiore ad una determinata soglia, individuata in base alla composizione del nucleo familiare secondo una scala di equivalenza uniforme per tutto il territorio nazionale (cfr. tabella 2), che prende in considerazione la presenza di componenti non autosufficienti (minori, portatori di handicap, anziani), o con difficoltà aggiuntive (tossicodipendenti, immigrati,...), assegnando ad essi punteggi particolari. L'importo dell'integrazione corrisponde alla differenza tra il reddito reale e la soglia. L'integrazione viene erogata con quote mensili a partire dall'intero mese in cui è compresa la data di accettazione della domanda.

I redditi da lavoro vengono calcolati al 75%, per non scoraggiare la ricerca di un'occupazione regolarmente retribuita; tali redditi possono essere ulteriormente decurtati quando il canone di locazione e le spese accessorie siano eccessivamente onerosi; è possibile anche la rateizzazione di morosità pregresse. Detrazioni possono essere applicate in caso di pagamento di mutui superiori alle possibilità di reddito, e di spese sanitarie ed assistenziali non coperte dal SSN. I soggetti devono essere residenti nel comune di riferimento da almeno 12 mesi alla data del bando pubblico se cittadini dell'UE, e da almeno 3 anni se non appartenenti all'UE o apolidi; in caso di non coincidenza con la residenza anagrafica, viene data priorità alla residenza di fatto, purché consolidata.

Altra caratteristica qualificante del RMI è l'accento posto sull'inserimento attivo dei beneficiari. In una logica fortemente innovativa in Italia, con ogni beneficiario viene siglato un accordo in merito ad un percorso di reinserimento sociale e/o lavorativo pensato e concordato in maniera mirata per la situazione di ogni singolo individuo (similmente a quanto avviene in Francia nell'ambito del *RMI*). I programmi possono spaziare dal recupero dell'obbligo scolastico, alla formazione professionale, all'inserimento lavorativo, ai lavori socialmente utili, al sostegno psicologico, alla cura sanitaria. Ai soggetti in età lavorativa, non occupati e abili al lavoro, sono richieste la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità ad accettare le occasioni di lavoro adeguate che si possono presentare loro.

L'insieme articolato di interventi economici e di inserimento che la misura intende mobilitare presuppone da un lato la disponibilità di finanziamenti nazionali adeguati, e dall'altro l'esistenza di una rete di attori locali pubblici, privati e no profit, che collaborino alle varie fasi dei progetti socio-lavorativi. La sperimentazione prima e l'implementazione poi saranno dunque occasioni per potenziare le reti già esistenti, e per costituirne di nuove laddove esse siano assenti o estremamente fragili. In tutti i casi il RMI dovrebbe costituire l'elemento catalizzatore e moltiplicatore di *partnerships*, accordi di programma, convenzioni territoriali. L'attività di coordinamento è imprescindibile nell'attuazione di questa riforma, tanto in fase sperimentale quanto, ancor di più, in fase di istituzionalizzazione. La programmazione e lo sviluppo dei progetti collegati al RMI si

presentano come momenti importanti di progettazione delle direzioni possibili dello sviluppo locale, in particolare in riferimento alle politiche sociali, ma non solo (si pensi, infatti, alle ricadute occupazionali legate all'orientamento e alla formazione dei beneficiari, e alla possibile emersione di lavoro irregolare). I dibattiti locali potranno svilupparsi tanto a partire da ambiti di coordinamento già esistenti, quanto da nuovi fermenti da canalizzare in forme anche innovative, a seconda delle specificità territoriali. In questo senso appare importante prevedere, come è avvenuto per i progetti finanziati con la legge 285/97 (cfr. § 3.2.3) delle modalità di supporto tecnico al coordinamento da parte dei livelli superiori, in particolare quello regionale e quello nazionale.

Presso il Dipartimento Affari Sociali è stato costituito un gruppo di lavoro mirato al RMI con esperti e rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). I Comuni della sperimentazione hanno, infatti, intrattenuto un filo diretto con il Ministero per risolvere le numerose questioni sollevate dalla novità della misura. A Roma sono stati organizzati corsi di formazione per i responsabili locali dell'implementazione che, però, sono iniziati con notevole ritardo, quando la sperimentazione era già a metà della sua durata. Questo ha sicuramente costituito un problema, limitando le competenze degli operatori e dei funzionari nel momento cruciale dell'avvio della sperimentazione stessa. Probabilmente, una tempistica più consona della formazione avrebbe consentito di evitare molti errori nella fase iniziale, e di impostare i meccanismi di erogazione e implementazione in maniera più funzionale.

Inoltre, i Comuni hanno intessuto tra loro rapporti di informazione reciproca e consultazione anche inediti e tra realtà molto distanti, come per esempio Foggia e Cologno Monzese. I comuni appartenenti allo stesso territorio provinciale (Viterbo ed Enna) o regionale (Sardegna) hanno cercato di avviare *consorzi virtuali* per la gestione della sperimentazione, ma tali tentativi non hanno avuto gli effetti desiderati. In provincia di Viterbo è stata fondamentale la diversità di approccio politico delle rispettive amministrazioni a rendere impossibile il coordinamento tra 4 dei 7 comuni coinvolti nella sperimentazione; in provincia di Enna, due dei sei Comuni inseriti hanno attraversato profonde crisi politiche che hanno bloccato lo sviluppo del coordinamento; in Sardegna i due Comuni coinvolti hanno richiesto esplicitamente che la Regione assumesse un ruolo di coordinamento attivo, ma l'amministrazione regionale si è rifiutata, in seguito allo scarso peso avuto nella scelta dei Comuni stessi, e anche questo tentativo di coordinamento è fallito. Paradossalmente sembrano aver funzionato meglio i canali di informazione e collaborazione tra comuni distanti fisicamente e diversi a livello socio-economico, piuttosto che quelli afferenti realtà locali più omogenee. Tuttavia, quando la misura verrà estesa a tutto il territorio nazionale, sarà fondamentale offrire un adeguato supporto tecnico allo sviluppo di coordinamenti locali tra Comuni limitrofi, specialmente per quelli di piccole dimensioni, che, associandosi, avranno maggiori possibilità di offrire strumenti di reinserimento socio-lavorativo altrimenti fuori dalla loro portata.

1.3.1. I beneficiari del RMI

Ad oggi risultano inseriti nella sperimentazione 25.609 nuclei familiare, la grande maggioranza dei quali (88,7%) nel Sud del paese, per un totale di 90.315 persone. Rispetto alla media delle famiglie italiane, i nuclei RMI hanno una dimensione maggiore (3,2 componenti contro 2,8) e contano più minori (34,2% rispetto 17,9%). Il 6,9% dei nuclei in RMI presenta almeno un componente disabile. La sovra-rappresentazione delle famiglie numerose, con minori e con membri disabili rispecchia le caratteristiche della povertà italiana (cfr. introduzione), ma è anche una conseguenza dei criteri stabiliti dal decreto. Gli anziani risultano invece sotto-rappresentanti in quanto la soglia di reddito RMI è inferiore all'assegno sociale, che tra l'altro ha subito un aumento di £. 100.000 con la legge finanziaria 1998. sono stati sinora avviati 7.407 progetti di inserimento sociale, che coinvolgono complessivamente 37.444 persone, prevalentemente nell'ambito della formazione professionale e del recupero dell'obbligo scolastico. L'importo mensile medio corrisposto ai nuclei familiari ammonta a £. 815.000. Le risorse destinate alla sperimentazione sono pari a 476 miliardi di lire circa (cfr. tabella 6; Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 2000).

Tabella 6 Dati sulla sperimentazione del RMI: numero dei beneficiari, dei progetti attivati, entità delle risorse erogate.

Comune	Abitanti (A)	Beneficiari (B)	Nuclei (N)	Progetti (P)	B in P (BP)	% B/A	% BP/B	Risorse erogate
Nichelino	45.609	860	351	451	458	1,9	53	3.978.000.000
Limbate	32.469	349	117	89	335	1,0	96	2.041.000.000
Cologno Monzese	49.790	453	174	164	204	0,9	45	3.138.000.000
Rovigo	50.925	324	150	150	202	0,6	62	2.700.426.000
Genova (Volti/Pra)	39.000	1.396	501	596	479	3,6	34	4.630.000.000
Massa	67.999	1.991	828	772	1.800	2,9	90	10.753.457.000
Civita Castellana	15.992	368	150	20	151	2,3	41	2.328.894.000
Corchiano	3.319	53	15	27	28	1,6	53	276.997.000
Monterosi	2.232	43	15	10	8	1,9	19	245.744.000
Onano	1.211	33	13	3	17	2,7	51	190.064.000
Gallese	2.798	55	26	6	32	2,0	58	287.914.000
Fabrica di Roma	6.296	120	32	31	35	1,9	29	1.015.149.000
Canepina	3.072	65	23	25	28	2,1	3	268.761.000
Pontecorvo	13.345	711	233	5	220	5,3	31	3.779.764.000
Alatri	26.848	950	288	172	234	3,5	25	4.081.181.000
Caserta	73.797	5.030	1.589	17	278	6,8	6	22.746.032.000
Orta di Atella	12.154	4.854	1.593	12	724	39,9	15	26.036.813.000
Napoli	1.035.835	17.283	3.629	3.589	17.123	1,7	99	92.736.955.000
L'Aquila	69.516	437	260	19	437	0,6	100	9.446.907.000
Isernia	21.007	693	218	7	218	3,3	31	3.222.000.000
Foggia	155.785	9.983	2.869	30	2.703	6,4	27	39.441.110.000
Andria	93.446	6.197	1.696		1.100	6,6	18	20.347.437.000
Bernalda	12.266	802	252	6	229	6,5	28	4.115.703.000
Grassano	5.929	390	161	3	161	6,6	41	2.497.519.000
Isola Capo Rizzuto	12.721	4.520	1.520	13	760	35,5	50	33.477.149.000
Cutro	9.866	2.822	1.106	3	571	28,6	20	20.104.346.000
San Giovanni in Fiore	18.821	2.758	882	4	376	14,7	14	17.627.048.000
Reggio Calabria	180.158	5.351	1.313	12	2.958	3,0	55	23.599.626.000
Nardo di Pace	1.532	290	78	65	189	18,9	65	1.177.000.000
Enna	28.532	2.025	694	3	506	7,1	25	11.957.854.000
Barrafranca	13.466	2.306	692	21	866	17,1	37	13.947.853.000
Leonforte	14.407	2.052	650	11	400	14,2	19	15.383.544.000
Catananuova	5.031	531	182	6	132	10,6	25	4.028.697.000
Agira	8.941	796	261	2	200	8,9	25	5.040.000.000
Centuripe	6.239	431	158	6	174	6,9	40	4.439.832.000
Catania (VII-IX-X)	64.379	8.400	1.600	300	1.200	13,0	14	32.077.542.000
Sassari	121.038	2.970	728	700	1.456	2,5	49	25.683.020.000
San Nicolò d'Arcidano	2.945	167	40	40	40	5,7	24	1.386.379.000
Oristano	33.066	1.456	522	17	412	4,4	28	6.003.068.000
Totale	2.361.782	90.315	25.609	7.407	37.444	3,8	42	476.238.785.000

Fonte: Irs, Cles, Zancan, *Rapporto di valutazione sulla sperimentazione del RMI*, citato in: Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2000.

1.3.2. Questioni aperte nella sperimentazione

Come è ovvio, la sperimentazione ha sollevato una serie di interrogativi e problemi che sarà necessario affrontare prima dell'istituzionalizzazione della misura e della sua estensione a tutto il territorio nazionale, relativamente a: 1) il finanziamento della misura; 2) le modalità di gestione delle

graduatorie; 3) il significato del carattere contrattualistico della misura; 4) i controlli reddituali e patrimoniali; 5) il conteggio totale o parziale delle voci di reddito.

1) *Il finanziamento della misura.* Fino a che l'erogazione del sostegno economico sarà sottoposta a vincoli di bilancio, ne sarà fortemente limitato il raggio d'azione e non sarà possibile assicurare un'integrazione di reddito a tutti i nuclei familiari che si trovano al di sotto della soglia stabilita, ma sarà sempre necessario formare delle graduatorie e finanziare solo una parte delle domande che presentano i requisiti per accedere alla misura. Effettivamente, la gestione del RMI ha seguito nei 39 Comuni due strade antitetiche, a seconda delle condizioni contestuali. In alcuni Comuni, come a Cologno (cfr § 4.2), è stato infatti possibile procedere ad una implementazione *a sportello*: le risorse finanziarie disponibili sono sufficienti a coprire tutte le richieste, ed ogni domanda avanzata durante tutto il tempo della sperimentazione può essere valutata ed eventualmente finanziata (se sussistono le condizioni di legge)⁸. In altri Comuni, le risorse erano largamente inferiori alle richieste ricevute, come a Napoli (cfr. § 4.3), ed è stato necessario basare l'erogazione su una graduatoria delle domande ammesse, delle quali solo una parte viene poi finanziata. Si è reso dunque necessario chiudere il bando, e lasciare aperto un canale secondario di accesso per le segnalazioni ufficiali degli operatori sociali. Non è stato possibile accettare, valutare ed eventualmente finanziare ogni domanda presentata in qualsiasi momento della sperimentazione (intervista n. 63), con l'evidente pericolo che l'equità dell'attuazione venga inficiata, in quanto nuclei familiari che avrebbero un punteggio maggiore di una parte di quelli che sono rientrati tra i finanziabili possono rimanere esclusi dalla misura, sia perché non sono raggiunti in tempo (prima della chiusura del bando) dall'informazione, sia perché non sono (ri)conosciuti dalle assistenti sociali come casi oggettivamente gravi da presentare d'ufficio, sia perché comunque il finanziamento di tutti gli inoltri d'ufficio non è possibile a causa del budget ridotto (interviste n. 54, 63, 66). Dei risultati di queste due diverse gestioni occorrerà tener conto in fase di valutazione della sperimentazione e di programmazione della messa a regime. Se, infatti, si perpetuerà questa differenza di proporzione tra risorse disponibili e casi virtualmente ammessi, verranno neutralizzate l'oggettività della misura e la garanzia dell'uguale diritto su tutto il territorio nazionale, punti fondamentali dell'introduzione del RMI. Stime effettuate per conto del Ministero individuano in circa 4.000 miliardi di lire la spesa annua inerente l'erogazione del RMI in tutta Italia.

Ai Comuni della sperimentazione era richiesta una compartecipazione finanziaria nell'ordine del 10% massimo. In Comuni di grandi dimensioni come Napoli ciò ha significato un impegno notevole, ed ha limitato la possibilità di adeguare l'organico e la struttura all'enorme impatto che la sperimentazione ha avuto. Come vedremo nel paragrafo 4.3., il comparto sociale del Comune di Napoli, già gravemente

⁸ Va, tuttavia, notato che anche diversi comuni che avevano risorse sufficienti hanno deciso di non accettare ulteriori domande negli ultimi mesi della sperimentazione, in quanto sarebbe mancato il tempo sufficiente per attuare adeguati progetti di inserimento. Questi comuni hanno, dunque, reso vincolante l'indissolubilità dell'integrazione del reddito e dei percorsi di attivazione, come previsto dallo spirito della riforma.

sottodimensionato, ha dovuto affrontare la sperimentazione con una minima riorganizzazione interna delle risorse e nessuno a tempo pieno, ed affidando interamente i percorsi di inserimento socio-lavorativo a soggetti del Terzo Settore appositamente selezionati, ciò che ha sollevato enormi esigenze di coordinamento tra di essi e tra essi e il Comune stesso. Si sono, infatti, rese necessarie riunioni periodiche tra i rappresentanti delle diverse organizzazioni e quelli dei servizi sociali, per stabilire in maniera congiunta le linee guida degli interventi e le modalità di approccio ai beneficiari, valutare l'andamento dei progetti ed inserire correttivi (interviste n. 41, 50, 54). La compartecipazione finanziaria dei Comuni è stata introdotta come misura di corresponsabilizzazione degli enti locali nell'erogazione. Essa dovrà, però, misurarsi con le effettive possibilità degli stessi, che altrimenti saranno sempre costretti a distogliere risorse da altre voci di bilancio, e/o ad operare nell'impossibilità di adeguare e potenziare l'organico, la formazione, la dotazione infrastrutturale. Ciò limiterebbe la possibilità della riforma di promuovere l'innovazione e l'ammodernamento delle modalità gestionali. In particolare, è importante che al RMI sia dedicato un ufficio apposito, in cui almeno parte del personale si occupi esclusivamente di esso, soprattutto in previsione del fatto che, una volta a regime, esso dovrà gradualmente sostituire alcune delle misure di sostegno del reddito attualmente esistenti (come la pensione sociale, la pensione di invalidità civile, l'integrazione al minimo delle pensioni), in un'ottica di razionalizzazione del sistema assistenziale (Negri e Saraceno, 1996). È stato proposto, anche per ovviare a questi limiti, che nella fase della messa a regime vi sia un coinvolgimento del livello regionale, che sinora è rimasto escluso dalla materia. Il livello nazionale fornirebbe, cioè, una quota base del sussidio più ridotta, mentre le Regioni, che hanno autonomia di imposizione fiscale (eventualmente necessaria per raccogliere le risorse), la integrerebbero secondo le proprie possibilità e secondo le esigenze specifiche del territorio, per esempio assegnando maggiore importanza ai costi abitativi, laddove questi siano particolarmente elevati (intervista n. 69). Ciò richiederebbe l'istituzione di un nuovo canale di coordinamento verticale tra le Regioni e i Comuni del loro territorio da una parte, e tra le Regioni e il Ministero dall'altra, per garantire una programmazione adeguatamente coordinata tra i vari livelli coinvolti, soprattutto a livello di flussi finanziari, diversamente ne risentirebbe l'implementazione della misura e dei programmi correlati, e i risultati ne sarebbero gravemente inficiati.

2) *Le modalità di gestione della graduatoria.* Alcuni Comuni hanno proceduto a differenziare le graduatorie a seconda della tipologia familiare, riservando una percentuale dei posti in graduatoria finanziabili ad ogni categoria così individuata, affinché la sovra-rappresentazione di alcune tipologie non impedisse l'accesso ad altri nuclei bisognosi; altri Comuni si sono, invece, limitati ad applicare i punteggi previsti nel decreto, stilando poi una graduatoria unica. Il Comune di Napoli, per esempio, ha creato delle graduatorie diversificate per i nuclei monogenitoriali, le coppie giovani, i nuclei di nomadi, i nuclei di senza fissa dimora e i nuclei immigrati. Almeno l'80% delle domande ammesse afferenti a queste categorie dovrebbero rientrare tra le istanze finanziate. Inoltre, in aggiunta al

maggior punteggio previsto dal decreto in caso di figli minori o con handicap a carico, il Comune di Napoli ha previsto punteggi aggiuntivi per nuclei in affitto, nuclei con componenti disabili, anche se con diverso grado di parentela, condizioni di disagio sociale (detenzione, alcolismo e tossicodipendenza). Se da un lato questa scelta comporta il rischio di riprodurre elementi di categorizzazione delle prestazioni così pesantemente presenti nei servizi sociali locali, dall'altro essa si rivela come imprescindibile per attribuire il giusto peso alle situazioni che cumulano diverse problematiche. Ignorare i diversi gradi di disagio sarebbe, infatti, fonte di iniquità.

3) *Quale significato attribuire al carattere contrattualistico della misura.* La sperimentazione sta, infatti, lasciando emergere le diversità locali anche in questo campo. In fase di istituzionalizzazione, però, tali diversità dovranno essere ricondotte ad un quadro minimamente comune per tutte le realtà, anche dal punto di vista della filosofia di fondo. Sostanzialmente sono due gli approcci principali alle misure di sostegno del reddito: il primo è quello che mette l'accento sul diritto/dovere al lavoro, traendone la conseguenza che chi non accetta e non collabora attivamente al proprio (re)inserimento, non ha diritto all'integrazione; il secondo si fonda invece sul diritto al consumo, sul fatto che il cittadino ha, comunque, diritto ad essere difeso dall'indigenza restando libero e sino a che perdura lo stato di bisogno (Negri, 2000). La prima visione, che possiamo definire contrattualistica, può avere a sua volta due chiavi di lettura: da una parte, similmente alla cultura francese sottostante il *RMI*, stato e cittadino sono mutuamente coinvolti in un percorso di riabilitazione, che può prevedere tappe intermedie, parziali fallimenti, sospensioni, e il cittadino è tutelato nel suo diritto all'accompagnamento e può fare causa allo Stato se non ha ricevuto adeguati strumenti di inserimento; nella seconda interpretazione, invece, la discrezionalità degli operatori sociali nel valutare se il mancato reinserimento del soggetto dipenda dal suo insufficiente impegno è maggiore, e si avvicina all'uso del sussidio come sanzione (positiva se corrisposto, negativa se ridotto o sospeso) per la "buona" volontà dimostrata dall'utente (intervista n. 29).

I due approcci potrebbero in realtà coesistere, se riferiti a due tipi di utenza distinti. È, infatti, evidente che esiste una quota di disagio il cui recupero attivo è estremamente difficile, a causa del cumulo e della cronicizzazione di diverse gravi problematiche, e della lunga storia di dipendenza dai servizi, o comunque di mancanza di autonomia. Per questo tipo di utenza è necessario un sostegno prolungato del reddito che abbia come scopo il contenimento e la riduzione del danno, ovvero l'accompagnamento nella cura della salute, nel recupero delle condizioni igieniche delle persone e dell'ambiente in cui vivono, ecc. (intervista n. 63). Vi è, invece, un secondo tipo di utenza, le cui risorse materiali, psicologiche, affettive, relazionali non sono così gravemente compromesse da far apparire come impossibile un percorso di recupero. Per questi utenti è possibile prefigurare l'accesso al *RMI* come un sostegno temporaneo finalizzato al recupero dell'autonomia personale e del nucleo, laddove esso esista, con adeguati percorsi e strumenti di attivazione, e che permetta un

avvicendamento maggiore nell'utenza, aumentandone l'equità nel momento in cui l'accesso è possibile a un maggior numero di aventi diritto, tendenzialmente a tutti (intervista n.41).

4) *Disposizioni in merito ai controlli reddituali e patrimoniali*, nei quali sarà necessario coinvolgere a livello ministeriale realtà quali la Guardia di Finanza, gli Uffici del Catasto, l'INPS, ecc. Le richieste di collaborazione avanzate in sede locale hanno infatti sortito scarse risposte (come è avvenuto a Napoli): occorre l'avallo istituzionale. Tali controlli non possono essere interamente demandati alle assistenti sociali, che devono invece agire più sul piano operativo, ed instaurare un rapporto di fiducia con gli utenti. D'altro canto, la carenza o l'inadeguatezza delle verifiche apre la strada all'iniquità.

5) *Criteri quadro più precisi sulle voci reddituali*: quali conteggiare per intero, quali calcolare in percentuale; su quali di queste voci i singoli Comuni avranno la possibilità di applicare deroghe e su quali no: anche questo è stato, infatti, un ambito di grandi differenze tra i Comuni della sperimentazione (intervista n. 63). In alcuni, per esempio, il possesso di un conto corrente bancario o postale era causa di automatica esclusione, in altri era tollerato. Imprescindibile appare, tuttavia, la scelta, già operata in sede di decreto, di calcolare i redditi da lavoro al 75%, per evitare effetti di disincentivo alla ricerca di occupazioni retribuite, la cosiddetta *trappola della disoccupazione*, per cui non è conveniente per i beneficiari accettare un lavoro, in quanto la perdita di sussidio sarebbe maggiore della retribuzione ottenuta (Boeri e Pellizzari, 1999).

Nell'eventualità la riforma dell'assistenza passi al vaglio del senato, la fase di passaggio dalla sperimentazione all'istituzionalizzazione sarà complessa e delicata. Il Ministro per la Solidarietà Sociale riferirà in Parlamento sugli esiti della sperimentazione nel gennaio 2001. L'approvazione in via definitiva della misura, all'interno della Legge Quadro o come materia stralciata, dovrà avvenire tassativamente entro la primavera dello stesso anno, quando terminerà la legislatura, altrimenti l'*iter* parlamentare compiuto andrà perso. Tutti gli attori sociali coinvolti sono molto preoccupati per le prospettive future. Si è infatti innescato un meccanismo di assistenza ed accompagnamento che i Comuni non sono in grado di finanziare da sé, e la cui eventuale interruzione produrrebbe scompensi gravi nelle comunità locali interessate.

Il sistema di welfare italiano sta attraversando una fase di grandi cambiamenti e riforme, necessaria perché esso divenga più sostenibile e sia più in grado di rispondere ai bisogni sociali della società attuale. In particolare, il pilastro dell'assistenza sociale è oggetto di una generale opera di riordino, che era necessaria da lungo tempo, e che dovrebbe portare il sistema italiano ad essere più equo, più capace di prevenire situazioni di grave esclusione sociale, e più in linea con i sistemi degli altri paesi europei. È, tuttavia, presto per poter dire se queste direttrici di cambiamento saranno effettivamente seguite, e se il risultato sarà un sistema più omogeneo e meno frammentato.

2. Politiche di inserimento attivo

2.1. Il contesto socio-economico

Una delle principali caratteristiche italiane abbiamo visto essere il forte divario tra nord e sud. Questo divario si riflette nelle caratteristiche del sistema produttivo italiano in termini di sviluppo economico, reddito, occupazione (Pugliese e Rebggiani, 1996). Tale divario ha origini lontane ed era già presente nel periodo pre-unitario (pre-1860). L'industrializzazione non ha colmato il divario negli ultimi cinquant'anni, durante i quali l'Italia, da paese rurale, sottosviluppato e di forte emigrazione è divenuta una delle nazioni più industrializzate e sviluppate al mondo (e negli ultimi venti anni paese di immigrazione), anzi, ha contribuito ad aumentare questo squilibrio. Negli anni '50-'70, il *boom* economico dell'epoca fordista si è concentrato nel Nord Ovest del paese, nel cosiddetto *Triangolo Industriale* (Milano, Genova, Torino), dove si è sviluppata soprattutto la grande industria, che si è affermata anche come modello regolativo delle relazioni industriali (fordismo). In quegli anni, il Mezzogiorno si caratterizzava per gli alti tassi di emigrazione verso le regioni del Nord. Dalla metà degli anni '70, invece, al diffondersi della recessione economica indotta dalle crisi petrolifere, dalla crisi della grande impresa e dal declino dell'industria pesante, il Nord Est ed il Centro Italia sono stati protagonisti di un nuovo miracolo economico, anticipando i modi di produzione di specializzazione flessibile (post-fordisti), con reti di piccole e medie imprese in grado di produrre piccole serie, spesso *ad hoc*. Tali reti sono radicate in contesti locali di produzione e commercio di forti tradizioni (Bagnasco, 1977; Trigilia, 1992), che sono sempre più orientati all'esportazione. In questo scenario, il Mezzogiorno nella sua marginalità rispetto allo sviluppo economico, a fronte di scarsissimi investimenti privati, è stato per decenni destinatario di fondi *straordinari* e politiche di emergenza che, lungi dal colmare il divario con il Centro-Nord del paese, si sono rivelati strumento di raccolta di voti ed oggetto di corruzione politica e di illeciti finanziari. Il divario Nord-Sud implica che nel Sud del paese siano concentrati tutti i problemi strutturali dell'economia e della gestione della cosa pubblica: bassi tassi di attività, alti tassi di disoccupazione (soprattutto giovanile e di lungo periodo), alti tassi di lavoro nero, percentuali di evasione scolastica superiori alla media nazionale, livello dei servizi pubblici nettamente inferiore rispetto al resto del paese. Nessuna analisi della struttura economica italiana può, dunque, prescindere da questa spaccatura del tessuto economico che si riflette anche sul mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione nazionale è, quindi, un dato fuorviante dato dalla media di tre dati completamente diversi (cfr. tabella 7). Quello del Nord è vicino alla piena occupazione (4,9% nell'aprile 2000), soprattutto in alcune zone e per quanto riguarda gli uomini: il tasso di disoccupazione per i maschi di età compresa tra i 40 e i 49 anni era pari all'1,6% nel 1998 (OML, 1998), mentre il tasso di occupazione dei maschi di età compresa tra i 35 e i 54 anni raggiunge al nord nel 1999 il 90,9% (Istat, 2000). Il dato del Centro è vicino alla media europea (8,8% nell'aprile 2000).

Infine, il dato del Sud è pari al 21% nell'aprile 2000, con il 16,2% per gli uomini ed il 30,5% per le donne (Istat, 2000).

<i>Tabella 7</i> Tassi di disoccupazione per sesso, età ed aree geografiche (1994 - aprile 2000).							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Aprile 2000
Italia	11,1	12,2	12,2	12,4	12,2	11,7	10,8
Maschi	8,5	9,5	9,4	9,8	9,4	8,8	8,3
15-24	28,4	30,6	28,4	29,8	29,5	28,6	28,4
40-49	3,1	4,1	3,8	3,9	3,9	-	-
Femmine	15,6	16,8	16,8	16,8	16,8	16,3	14,9
15-24	36,8	39,1	39,1	39,3	39,2	38,3	35,3
40-49	7,0	7,7	7,4	7,2	8,4	-	-
Nord-ovest	7,2	7,6	7,2	7,7	7,1	6,2	5,5
Maschi	5,1	5,4	4,7	5,3	4,1	4,0	3,5
15-24	17,0	17,4	14,2	16,1	12,9	13,6	14,0
40-49	1,9	2,3	1,9	2,1	1,7	-	-
Femmine	10,5	11,0	11,0	11,3	11,4	9,5	8,5
15-24	24,8	25,6	25,6	26,4	26,6	22,4	20,4
40-49	4,7	5,0	4,8	4,8	5,7	-	-
Nord-Est	6,7	6,6	6,0	6,2	5,7	4,8	4,2
Maschi	4,4	4,3	3,8	4,3	3,6	2,7	2,7
15-24	14,7	13,8	11,5	13,1	11,3	7,6	8,4
40-49	1,6	1,9	1,5	1,7	1,5	-	-
Femmine	10,2	10,0	9,2	9,0	8,6	7,7	6,3
15-24	24,1	23,3	21,4	21,1	20,1	15,9	12,0
40-49	4,6	4,6	4,1	3,9	4,3	-	-
Centro	9,3	10,4	10,5	10,6	10,0	10,0	8,8
Maschi	6,4	7,4	7,5	7,6	7,3	7,3	6,6
15-24	21,4	23,8	22,7	23,1	22,9	26,4	21,7
40-49	2,3	3,2	3,0	3,0	3,0	-	-
Femmine	14,3	15,2	15,2	15,2	14,1	14,1	12,0
15-24	33,7	35,4	35,4	35,6	32,9	37,4	33,1
40-49	6,4	7,0	7,0	6,5	7,1	-	-
Sud	19,3	21,6	22,3	21,8	22,9	21,9	21,0
Maschi	15,4	17,5	18	17,6	18,5	17,0	16,2
15-24	51,5	56,2	54,4	53,7	57,9	50,0	49,3
40-49	5,6	7,5	7,3	7,0	7,6	-	-
Femmine	27,9	30,6	31,5	30,5	31,9	31,6	30,5
15-24	65,7	71,1	73,2	71,2	74,5	65,6	62,0
40-49	12,5	14,0	13,9	13,1	12,5	-	-

Fonte: Istat, Rilevazioni sulle Forze di Lavoro, 2000.

Nella media del 1999 l'occupazione stimata dall'ISTAT nell'indagine sulle forze di lavoro, è cresciuta dell'1,3% (da 20.435 mila a 20.690 mila persone). L'aumento è concentrato nelle regioni del Centro-Nord: nel Sud, dopo l'incremento del 1998 (127 mila occupati in più tra l'ottobre 1997 e l'ottobre 1998), si è avuta una stasi, anche in conseguenza del calo strutturale dell'occupazione agricola e della contrazione della distribuzione tradizionale. Il lavoro a termine e quello part time spiegano gran parte dell'aumento, non solo compensando una contrazione dei rapporti di lavoro tradizionali, ma anche

permettendo la creazione di posizioni lavorative che non sarebbero sorte in un sistema normativo più rigido (Ministero del Lavoro, 2000).

I dati sulla disoccupazione sono fuorvianti anche a causa della presenza relativamente elevata di lavoro irregolare, sia come unica fonte di reddito di persone che risultano disoccupate, sia come seconda entrata in nero di persone con un regolare contratto di lavoro. Nel 1998 si stimavano in quasi 5,5 milioni le posizioni lavorative relative al lavoro non regolare, pari al 15,1% del totale. Nel settore agricolo il lavoro sommerso rappresenta il 29,1% dell'input di lavoro complessivo, nei servizi il 17,0% e nelle costruzioni il 16,5% (Ministero del Lavoro, 2000).

Il problema di questo *modello italiano di disoccupazione* (Pugliese, 1993) è, quindi, da un lato, l'incapacità del sistema economico di creare un numero sufficiente di posti di lavoro sicuri, e, dall'altro, il fatto che la disoccupazione si concentra nel Sud del paese e riguarda in modo preponderante alcuni gruppi sociali, in particolare i giovani e le donne. Fino agli anni novanta, la difficoltà a creare posti di lavoro è conseguente alla rigidità del mercato del lavoro, dovuta all'alta protezione riservata a coloro che sono stabilmente impiegati, e agli scarsi incentivi riservati a coloro che dal mercato del lavoro sono esclusi. In Italia le politiche del lavoro non solo riflettono questo dualismo presente nel mercato del lavoro, ma hanno a lungo contribuito a riprodurlo e consolidarlo. L'indennità di disoccupazione è una misura marginale riservata solo a chi ha avuto un'occupazione stabile per un certo periodo di tempo e dura solo pochi mesi. I lavoratori che restano vittime delle grandi crisi e ristrutturazioni industriali in realtà hanno altri strumenti di tutela, come la Cassa Integrazione e l'Indennità di Mobilità (cfr. § 2.2.). In altre parole le persone inserite nel mercato delle grandi e medie imprese industriali e commerciali (settori centrali dell'economia degli anni '50-'70) sono sempre state fortemente garantite, mentre coloro che hanno fatto parte del mercato secondario del lavoro, caratterizzato da occupazioni precarie, saltuarie, sottopagate, spesso illegali, hanno a disposizione pochi strumenti per riuscire ad entrare nel segmento più garantito del mondo del lavoro. Questo spiega perché le donne ed i giovani sono sovra-rappresentati nell'universo dei disoccupati. Le donne hanno generalmente una carriera più instabile di quella degli uomini, soprattutto a causa delle interruzioni legate alla maternità e alla cura dei figli. Se le lavoratrici lasciano l'impiego alla vigilia della nascita dei figli e tornano a cercarlo solo quando i figli hanno raggiunto l'età scolare (spesso per la mancanza di servizi quali gli asili e per la scarsa diffusione di contratti *part time* che consentano di conciliare le attività domestiche ed extra-domestiche), hanno grandi difficoltà a rientrare nel circuito di occupazioni stabili e garantite. Lo stesso accade ai giovani in cerca di prima occupazione in un contesto nel quale i rapporti tra scuola e mondo del lavoro sono quasi totalmente inesistenti, così come scarsi sono gli strumenti di accompagnamento al lavoro e di inserimento lavorativo, che nella maggior parte dei casi si riducono a sgravi fiscali e contributivi per le aziende. L'inadeguatezza delle politiche del lavoro giovanili è da ricondurre a varie cause. Sono stati gli alti tassi di emigrazione che hanno caratterizzato l'Italia fino a venti anni fa a rendere tali politiche meno necessarie: i giovani, infatti, avevano più probabilità di partire, e la priorità diventava la protezione sociale dei maschi adulti che

rimanevano a lavorare nel paese (Mingione e Pugliese, 1996). A questo si aggiunge il fatto che la famiglia viene considerata depositaria della cura dei figli in una prospettiva di sussidiarietà negativa, ovvero che non prevede un trasferimento di risorse pubbliche a sostegno dei giovani e delle famiglie.

L'altro dato preoccupante del modello di disoccupazione italiana è legato alla lunga durata della stessa: il 63,2% dei disoccupati è senza lavoro da più di 24 mesi. Quando la crisi dovuta ai processi di deindustrializzazione ha assunto proporzioni notevoli, molte misure di sostegno del reddito legate all'occupazione sono state estese a categorie prima escluse per aumentare l'ampiezza della copertura, ma allo stesso tempo ne è stata ridotta la durata. In assenza di adeguate politiche di inserimento attivo, ciò ha comportato il fatto che molti lavoratori in esubero che faticavano a ricollocarsi prima dell'estinzione dell'indennità avrebbero potuto contare solo su misure di sostegno del reddito locali, estremamente differenziate e discrezionali (cfr. § 1.1.), se non vi fossero state reiterate deroghe alle riforme (cfr. § 2.2.).

2.2. Le politiche del lavoro in Italia

Nel 1999 le risorse destinate alle politiche del lavoro ammontavano a 29.000 miliardi di lire, (in linea con il dato del 1998)⁹. Il 53% della spesa riguardava le politiche attive del lavoro e il 47% le politiche passive di tutela economica della disoccupazione. Secondo queste cifre, l'Italia appare paradossalmente all'avanguardia nella transizione dalle politiche passive verso le politiche attive del lavoro. Tuttavia, questo dato va considerato innanzitutto alla luce dell'esiguità complessiva delle politiche del lavoro (1,4% del Pil nel 1999). In secondo luogo, il 29,3% delle risorse destinate alle politiche del lavoro è costituita dal mancato gettito contributivo dei contratti a causa mista, ovvero dagli sgravi contributivi applicati ai contratti di formazione lavoro, e quasi il 9% è rappresentato dai finanziamenti di Lavori Socialmente Utili e Lavori di Pubblica Utilità, che, come vedremo più avanti, fino ad un recente passato potevano considerarsi politiche attive del lavoro solo in termini teorici, mentre erano sostanzialmente strumenti difensivi (Ministero del Lavoro, 2000). La percentuale di risorse destinate alle politiche attive, pur con questi distinguo, testimonia certo della volontà di modificare il sistema delle politiche del lavoro, che, comunque, in Italia sono estremamente frammentate, essendo state costruite per stadi successivi, in stretta relazione con le congiunture economiche, le vicende politiche ed i rapporti di forza tra le parti sociali. Misure introdotte a titolo provvisorio (transitorio o d'emergenza) e limitatamente ad alcune categorie di lavoratori sono state di volta in volta estese ad altre categorie e perpetuate nel tempo, in mancanza di un disegno generale del sistema ad inquadrare i singoli provvedimenti, che sono infatti scarsamente coordinati tra loro,

⁹ La cifra non tiene conto della spesa per il funzionamento ordinario dei servizi pubblici per l'impiego, oltre 900 miliardi nel 1999 (Ministero del Lavoro, 2000).

diversamente da altri paesi (e.g. Germania e Svezia), dove un'unica legge quadro regola le politiche attive, il sostegno del reddito ed i servizi all'impiego (Gualmini, 1998).

Storicamente, il modello italiano di politica del lavoro si sviluppa negli anni '40 intorno a tre assi principali: l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione totale, le integrazioni salariali contro le riduzioni dell'orario di lavoro ed il sistema di collocamento pubblico. Il sistema porta in sé fin dalla sua nascita la diversità di trattamento tra lavoratori inclusi nel mercato del lavoro, per i quali sono previste elevate integrazioni salariali in caso di riduzioni d'orario, e lavoratori esclusi (disoccupati ed inoccupati), che ricevevano un sussidio di disoccupazione irrisorio, pari ad una cifra considerata come il minimo necessario per vivere, e non proporzionale al reddito precedente.

È evidente come i lavoratori subivano trattamenti differenti non a seconda dello stato di bisogno, ma a seconda della precedente situazione occupazionale. L'evoluzione del sistema delle politiche del lavoro si è rivelato estremamente *path dependent*: nonostante i ripetuti tentativi riformatori, i vecchi strumenti di protezione dei lavoratori non sono mai stati completamente sostituiti, ma ad essi sono state sovrapposte ed affiancate nuove misure. Questo, insieme alla separazione tra formazione e lavoro (cfr. § 2.3.), è uno dei motivi per cui in Italia è così difficile creare un sistema coerente ed equilibrato di politiche difensive ed attive (Gualmini, 1998). Di conseguenza, il modello di protezione creato per un sistema economico keynesiano che si avviava verso la piena occupazione dei capifamiglia maschi, attraverso i quali erano protetti anche i familiari a carico, si è rivelato scarsamente flessibile ed adattabile alle mutate condizioni socio-economiche degli anni ottanta e novanta. Lo strumento dell'integrazione salariale fu sviluppato a scapito del sussidio di disoccupazione e dei servizi all'impiego, anche a causa del crescente potere dei sindacati, sempre più forti nella contrattazione sui diritti sociali dei propri iscritti, principalmente lavoratori dipendenti delle grandi imprese industriali. In Italia la contrapposizione tra *insider* e *outsider*¹⁰ del mercato del lavoro è stata particolarmente marcata (Reyneri, 1996; Ferrera, 1998).

¹⁰ Per *outsider* si intendono coloro che non sono mai entrati nel mercato del lavoro *regolare*, ovvero con un contratto a tempo pieno ed indeterminato che permettesse loro di maturare i diritti previdenziali.

<i>Tabella 8 Politiche passive del lavoro: principali misure di sostegno del reddito</i>				
Misure	Rif.Legisl.	Requisiti	Indennità	Durata
SOSPENSIONI TEMPORANEE E RIDUZIONI D'ORARIO				
Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGo)	dl 788/45; ln 164/75; ln 160/88; ln 88/89; ln 223/91; ln 236/93; ln 451/94.	Lavoratori sospesi temporaneamente da ditte industriali. Deroghe, eccezioni ed estensioni, soprattutto per le aree ad alta disoccupazione (in particolare il Sud).	80% dell'ultimo stipendio per i primi 6 mesi. Poi max £. 1.403.503 (€725) nel 1998.	12 mesi su 24; 24 mesi su 36 nelle aree ad alta disoccupazione
Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGs)	ln /68 ln 223/91; ln 236/93; ln 56/94; ln 549/95.	Lavoratori di ditte industriali con più di 15 addetti e commerciali con più di 200, sospesi per crisi/ristrutturazioni. Deroghe/eccezioni. Dal '93 subordinata alla prospettiva di riassunzione al termine della crisi.	80% dell'ultimo stipendio. Max £. 1.403.503 (€725) nel 1998.	12 mesi per crisi aziendale, 48 mesi per riconversione/ristrutturazione.
Contratti Solidarietà	ln 236/93; ln 451/94; dl 42/95	Lavoratori di ditte con i requisiti per la CIGS. Vi sono state eccezioni. Usati per prevenire i licenziamenti.	Riduzione dell'orario di lavoro ed indennità pari al 50 o 75% della retribuzione persa, secondo la data di stipula del contratto.	24 mesi.
Part Time e Prepensionamento	ln 223/91	Lavoratori con almeno 15 anni di contributi, di aziende che sono in regime di CIGS da più di 24 mesi.	Trasformazione del lavoro a tempo pieno in part time e cumulo con la pensione di vecchiaia fino a compensare la riduzione di reddito.	L'indennità termina quando i lavoratori vanno in pensione o tornano al tempo pieno.
LICENZIAMENTI ED ESUBERI				
Indennità di Mobilità	ln 223/91 ln 236/93 ln 56/94 ln 451/94	Lavoratori in esubero licenziati da ditte industriali con più di 15 addetti, o commerciali con più di 200, o provenienti dalla CIGS.	80% dell'ultimo stipendio.	12 mesi, rinnovabile 1 volta per soggetti > 40 anni, 2 > 50 anni. Al Sud, per alcuni settori e numeri limitati di soggetti, estesa fino alla pensione.
Indennità Ordinaria	ln 169/91 ln 451/94	Lavoratori licenziati da aziende prive dei requisiti per la mobilità. Almeno 2 anni di assicurazione ed 1 di contribuzione.	30% dell'ultimo stipendio.	6 mesi, rinnovabile 1 volta.
Indennità Speciale	ln 451/94	a) Lavoratori agricoli; b) Lavoratori edili.	a) 40 o 66% ultimo stipendio, secondo le giornate lavorate; b) 80% dell'ultimo stipendio.	a) max 3 mesi, poi ordinaria; b) max 18 mesi (27 al Sud).
Prepensionamento	ln 223/91	Lavoratori in esubero difficilmente riassorbibili, con almeno 30 anni di contribuzione.	Incremento figurativo dei contributi per la pensione di anzianità/vecchiaia.	n.a.
Fonti: Negri e Saraceno, 1996; de Caprariis, 1999. €1 (Euro) = lit. 1.936,27.				

<i>Tabella 9 Politiche attive del lavoro: principali misure di (re)inserimento lavorativo</i>				
Misure	Rif.Legisl.	Destinatari	Caratteristiche	Durata
Contratti a Termine di Formazione Lavoro.	dl 462/93; In 451/94	a) Giovani qualificati tra 16 e 32 anni. b) Giovani a bassa scolarità tra 16 e 32 anni.	a) Acquisizione di professionalità medio-alte (120-140 ore di formazione, 40 di pratica). b) Esperienza lavorativa e formazione minima di base (20 ore) per inserimento in basse qualifiche.	a) 24 mesi. b) 12 mesi.
Contratti a Termine per Lavoratori in Mobilità	In 451/94; In 223/91.	Lavoratori in mobilità (cfr tabella 3).	Sconti sugli oneri sociali ai datori. Trasformabili in contratti a tempo indeterminato.	12 mesi.
Lavori Socialmente Utili	In 236/93; In 451/94.	Lavoratori in CIG o mobilità, disoccupati di lunga durata, giovani disoccupati.	Inserimento in attività di tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale. Paga oraria, massimo 80 ore mensili.	12 mesi.
Progetti Speciali	In 236/93.	Giovani disoccupati di età compresa tra i 19 e i 32 anni, o con meno di 35 anni se disoccupati da più di 24 mesi e residenti in aree a forte disoccupazione.	Recupero scolastico, qualifiche professionali, formazione per mansioni qualificate, stages. Paga oraria, max 80 ore/mese.	12 mesi.
Part Time	In 863/84; In 451/94.	Nuovi assunti o lavoratori a tempo pieno il cui contratto viene trasformato in tempo parziale.	Orizzontale o verticale. Sgravi dei contributi, maggiori rispetto ai contratti a tempo pieno.	Contratti a tempo determinato o indeterminato.
Assunzioni Incentivanti a Tempo Indeterminato	In 223/91; In 236/93.	Lavoratori in CIGS, mobilità, disoccupati di lunga durata o soggetti in cerca di prima occupazione.	Sgravi fiscali e crediti di imposta per il datore di lavoro, che inoltre percepisce il 50% dell'indennità del lavoratore	Varia da 9 a 36 mesi.
Nuova Imprenditorialità	Ir 28/93; Ir 23/94.	Gruppi di neo-imprenditori composti in parte da giovani, o impegnati in lavori utili (risanamento/valorizzazione beni culturali, attività di servizio/cura alla persona).	Finanziamenti regionali e del Fondo per l'Occupazione: contributi in conto capitale, credito agevolato,...	n.a.
Cooperative di Inserimento Lavorativo	In 381/91.	a) organizzano ed erogano servizi sociali, spesso in convenzione con enti pubblici. b) almeno il 30% dei soci presenta documentate difficoltà (handicap,...).	Agevolazioni fiscali e semplificazioni contabili.	n.a.
Fonti: Negri, N. e Saraceno, C. (1996), Persiani (1997).				

A seguito della grave crisi economica della seconda metà degli anni settanta fu varata la *legislazione d'emergenza* (1978-79) che vide la (timida) nascita delle politiche attive con provvedimenti per l'occupazione giovanile (In 285/77), le procedure per la mobilità territoriale e aziendale dei lavoratori (In 675/77), e l'istituzione della formazione professionale, affidata alle Regioni (In 845/78). In questo modo venne attuata in Italia una separazione - unica in Europa - tra le politiche del lavoro, la cui competenza rimase in capo al Ministero del Lavoro, e le politiche della formazione professionale, demandate alle Regioni. In diverse Regioni, addirittura, l'Assessorato al Lavoro venne diviso da quello alla Formazione Professionale (intervista n. 25). Questa frattura è all'origine di almeno due delle molte difficoltà che caratterizzano da decenni le politiche del lavoro e di lotta alla disoccupazione. Da un lato lo scarso, se non inesistente, collegamento tra la scuola ed il mondo del lavoro, costantemente e da più parti additato come una delle principali cause della disoccupazione giovanile, che in Italia assume proporzioni preoccupanti, specialmente al Sud. Dall'altro lato, la difficile integrazione tra le politiche passive del lavoro (vincoli al licenziamento, sussidi di varia natura, prepensionamenti), e le politiche attive (formazione, orientamento, riqualificazione professionale).

Il sistema di politiche del lavoro divenne, dunque, via via più inadeguato alle condizioni ambientali che mutavano rapidamente. Negli anni '80 il mercato del lavoro subì cambiamenti epocali, con il notevole (in termini relativi) aumento del tasso di partecipazione femminile, lo sviluppo del settore dei servizi a scapito di quello industriale, e l'emergere sempre più significativo di forme di lavoro diverse dal tradizionale contratto a tempo pieno ed indeterminato, e per questo denominate *atipiche* (part-time, tempo determinato, collaborazioni, ...). Di fronte a queste trasformazioni l'Italia presentava (e presenta tuttora) un sistema di protezione non sufficientemente sviluppato, soprattutto a causa di un'indennità ordinaria di disoccupazione che eroga un ammontare irrisorio, per un periodo di tempo molto limitato e per una ristretta categoria di lavoratori, al contrario di ciò che potrebbe sembrare per l'ampiezza di copertura teorica¹¹. Un sussidio di disoccupazione di questa entità non si configura come un sostegno che permette di cercare una nuova occupazione idonea alle proprie capacità ed esigenze, ciò che sarebbe efficiente anche per la società nel suo complesso. Inoltre, la spesa totale relativa all'evento disoccupazione è molto inferiore a quella degli altri paesi sviluppati: 1,4% del Pil nel 1999 contro il 2,3% dell'area OCSE nel 1997 (Ministero del Lavoro, 2000).

La mancanza di un'adeguata protezione dall'evento disoccupazione ha dato luogo a strumentalizzazioni e forzature operate affinché i disoccupati, specialmente al Sud, potessero accedere

¹¹ L'indennità ordinaria spetta infatti solo ai lavoratori dipendenti (eccetto quelli della Pubblica Amministrazione e gli apprendisti) che siano assicurati da almeno 2 anni ed abbiano versato contributi per almeno 52 settimane nell'ultimo biennio (oppure almeno 78 giorni nell'ultimo anno). L'indennità pari al 30% della retribuzione, viene versata per 180 giorni nel primo caso (per un numero di giorni pari ai giorni lavorati nel secondo) (Belli e Rossi, 1999). Si calcola che nei primi anni novanta solo circa un terzo di tutte le persone in cerca di occupazione aveva diritto all'indennità (Franco e Sestito, 1999). La prevalenza dei disoccupati in cerca di prima occupazione porta a un basso grado di copertura, specie nel Mezzogiorno, dove l'assenza dei requisiti contributivi per accedere ai vari ammortizzatori sociali è più marcata. Nonostante la mobilità preveda durate dei trattamenti più elevate, il Mezzogiorno rimane sottorappresentato tra i beneficiari degli ammortizzatori (Ministero del Lavoro, 2000).

ad altre misure di sostegno del reddito. L'esempio più clamoroso è quello delle pensioni di invalidità, che la legge del 1939 condizionava alle *ridotte capacità di guadagno* dell'individuo, prendendo in considerazione anche le cause di tipo socio-economico. Con il tempo, in sede di accertamento le condizioni socio-economiche che riducevano la capacità di guadagno (alti tassi di disoccupazione locali, scarso sviluppo economico,...) assunsero un peso sempre maggiore, e la pensione di invalidità fu snaturata fino a divenire un sostituto del trattamento di disoccupazione che copriva una minima parte delle persone senza lavoro. Questo fenomeno assunse proporzioni particolarmente elevate al Sud, dove il numero delle pensioni di invalidità divenne talmente elevato da superare abbondantemente quello delle pensioni di vecchiaia, e negli anni '90 fu oggetto di un'ampia indagine giudiziaria (Persiani, 1997).

Per risolvere i problemi di equità, efficienza e governabilità del sistema di politiche del lavoro occorrerebbe da un lato sganciare il sostegno del reddito *tout court* dall'appartenenza al mercato del lavoro, sviluppando misure di reddito minimo generalmente avversate in Italia, proprio a causa della cultura corporativa del welfare, e dall'altro sviluppare fortemente le politiche attive del lavoro, i servizi all'impiego e tutte quelle misure che facilitano il (re)ingresso nel mercato del lavoro e l'incontro tra domanda ed offerta¹² (Negri e Saraceno, 1996).

2.3. Politiche attive del lavoro: le recenti innovazioni

Nell'ambito delle politiche attive del lavoro le spinte riformatrici hanno seguito un andamento incerto ed altalenante. La legge 223 del 1991, riconduceva la cassa integrazione alla sua funzione originaria di supporto alla gestione degli esuberi temporanei, piuttosto che di trattamento di disoccupazione delle crisi industriali strutturali. L'intento razionalizzatore fu però inficiato dalla legge 336 del 1993 che tornò ad introdurre ampi elementi di discrezionalità e di assistenzialismo¹³. Nello stesso anno, tuttavia, fu siglato il protocollo d'intesa tra Governo e parti sociali sulla contrattazione collettiva, la politica dei redditi e la promozione dell'occupazione. Quelle indicazioni furono riprese nel *Patto per il Lavoro* tra Governo e forze sociali del settembre 1996, e in gran parte recepite nella legge dell'anno successivo, il cosiddetto *Pacchetto Treu*¹⁴, "Norme in materia di promozione dell'occupazione" (LN 196/97).

Intendendo superare la netta divisione tra formazione professionale e politiche del lavoro (cfr § 2.2), il Pacchetto Treu ridefinisce nell'ambito di un quadro regolativo carente una serie di istituti già esistenti

¹² È tuttavia intuitivo che laddove il sistema economico è sottosviluppato, le politiche attive non bastano, bensì devono essere inquadrate in un complesso di interventi volti alla promozione dell'imprenditorialità, allo sviluppo locale, alla creazione di posti di lavoro (Negri e Saraceno, 1996). Ciò emergerà chiaramente dal caso-studio di Napoli (cfr. § 4.3.).

¹³ L'area di applicazione della CIG fu infatti nuovamente ampliata, per far fronte alla crisi occupazionale di alcune categorie di piccole imprese (Negri e Saraceno, 1996).

¹⁴ Così chiamato dal nome dell'allora Ministro del Lavoro, Tiziano Treu.

quali: il tirocinio, l'apprendistato, la formazione lavoro. Sostanzialmente si aumentano le ore di formazione previste da questi istituti e si favoriscono con incentivi fiscali i datori di lavoro che si rivolgono ad enti esterni per la formazione professionale dei propri dipendenti ed apprendisti. Queste misure hanno l'obiettivo di colmare la distanza che divide l'Italia da altri paesi europei, ed in particolare dalla Germania, dove i legami tra scuola e mondo del lavoro sono tradizionalmente forti, e non a caso la disoccupazione giovanile non è per nulla un fenomeno preoccupante come lo è in Italia (Gualmini, 1998).

L'opera riformatrice attuata dal Pacchetto Treu appare di grande importanza e di ampio respiro quando si considera che essa viene attuata contestualmente all'avvio di altre due riforme cruciali per il sistema istituzionale italiano. Da un lato abbiamo la riforma dei cicli scolastici¹⁵, che si collega anche alla diversificazione dell'offerta di percorsi di studio universitari¹⁶, dall'altro abbiamo il decentramento dei servizi all'impiego e la fine del monopolio pubblico nella gestione del collocamento, di cui parleremo diffusamente nel capitolo 3, in quanto tali riforme rappresentano un esempio emblematico della riorganizzazione degli ambiti di coordinamento (cfr. § 3.2.2.). Lo stato di attuazione di queste riforme non è completo, tuttavia si tratta di processi di modernizzazione irreversibili. Attualmente vi è, comunque, una maggiore attenzione per la regolamentazione delle forme atipiche di lavoro, anche al di là della mera introduzione del lavoro interinale¹⁷.

Nei Dlgs 469/97 e 112/98 che illustrano le disposizioni attuative del trasferimento di competenze in materia di mercato del lavoro, i caratteri fondamentali di tale trasformazione, derivanti dalle esperienze locali (particolarmente innovative soprattutto nel Nord Italia) sono individuati in tre pilastri:

- a) *l'assunzione di una prospettiva locale;*
- b) *l'integrazione tra diversi piani di intervento;*
- c) *l'orientamento promozionale* (Magatti, Lodigiani, Giaccardi, 1999).

¹⁵ Finora la riforma dei cicli si è concretizzata solo nell'innalzamento di un anno dell'obbligo scolastico (da 14 a 15 anni), ma la prospettiva è quella di elevare l'obbligo gradualmente sino a 18 anni, e di ridisegnare il ruolo e la fisionomia dell'istruzione secondaria professionale, nell'ambito della quale l'istituto dell'apprendistato è destinato a divenire il vero contratto di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro (cfr. http://www.istruzione.it/mpi/ministro/cicli_270600.htm).

¹⁶ Il 4 agosto 2000 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto che rivoluziona l'organizzazione degli studi universitari. I corsi di laurea avranno una durata di tre anni, e saranno seguiti da due anni di specializzazione post-laurea solo per chi decide di proseguire (*Corsera*, 5 agosto 2000, p. 43). Ciò consentirà agli studenti italiani di conseguire un titolo universitario da spendere sul mercato del lavoro a 21 anni, mentre finora ciò non risultava possibile prima dei 23/24, tranne per alcuni corsi ridotti, le cosiddette *lauree brevi*, istituite dopo il 1993 (Istat, 1999).

¹⁷ Si fa qui riferimento al il progetto di legge *Smuraglia* (dal nome del relatore), il cui iter parlamentare è attualmente fermo alla Camera dei Deputati, che intende regolamentare i contratti di collaborazione coordinata e continuativa per evitare che essi vengano strumentalizzati per mascherare delle situazioni che di fatto hanno le caratteristiche di un rapporto di lavoro subordinato e continuativo. La possibilità e l'esigenza di intervenire legislativamente in questa materia sono state sollevate dall'introduzione della norma previdenziale che prevede il versamento del 12% dei compensi ad un fondo apposito dell'Inps.

a) *L'assunzione di una prospettiva locale.* La politica del decentramento è nata da un'esigenza prevalentemente europea: dopo Maastricht l'occupazione è divenuta la nuova priorità dei paesi dell'Unione, ma con la consapevolezza che non esisteva più il mercato del lavoro, o che perlomeno le regole che governavano il mercato del lavoro, i sistemi di analisi, i servizi per regolamentarlo non funzionavano più. Dunque, si sono posti dei vincoli ai piani nazionali per l'occupazione, perché contenessero strumenti di politica attiva del lavoro, pena la bocciatura degli stessi in sede europea. Le pressioni provenienti dall'Europa hanno favorito lo sviluppo di una cultura dei servizi al lavoro ed il nascere di politiche del lavoro sempre più territorializzate, tuttavia il decentramento in Italia non è stato vissuto come un'opportunità, ma in qualche modo è tuttora visto come una minaccia a uno *status quo* che comporta dei problemi. Per queste ragioni l'Italia accusa un certo ritardo nell'attuazione del decentramento, ma i Dlgs 469/97 e 112/98 colmano questo vuoto ed aprono la strada all'effettivo trasferimento delle competenze (intervista n. 25). Essi, infatti, individuano precisamente le funzioni e i compiti la cui responsabilità passa dallo Stato alle Regioni, ovvero quelle relative al collocamento (ordinario, obbligatorio, agricolo, dello spettacolo, dei lavoratori extra-comunitari, dei lavoratori a domicilio, dei lavoratori domestici); quelle relative alla facilitazione dell'incontro domanda-offerta, della programmazione e del coordinamento di iniziative finalizzate all'incremento dell'occupazione, al re-impiego dei lavoratori in mobilità e all'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate.

I problemi sono dati dalle differenze nei tempi di attuazione della riforma e di recepimento delle nuove competenze, in quanto ogni Regione ha legiferato in proprio, decidendo quali competenze mantenere e quali demandare alle Province e queste, a loro volta, necessitano di tempi più o meno lunghi per la riorganizzazione interna (cfr. § 3.2.2.). Se alcune Regioni o Province accumuleranno ritardi notevoli rispetto ad altre, ciò determinerà delle oggettive differenze nell'offerta dei servizi all'impiego, non riconducibili alle specificità dei locali mercati del lavoro, ma semplicemente allo stato di attuazione della riforma. Ciò potrebbe aggravare le differenze già esistenti tra Nord e Sud in termini di dinamismo del mercato del lavoro, sviluppo economico locale e offerta di servizi.

b) *L'integrazione tra diversi piani intervento* prevede che vengano condotti sforzi in diverse direzioni, quali gli incentivi alle imprese per determinati tipi di assunzione, la flessibilizzazione del mercato, i servizi per potenziare l'incontro tra domanda e offerta, i servizi di informazione, l'orientamento e la formazione professionale (Magatti, Lodigiani, Giaccardi, 1999). Nessuna strategia di promozione dell'occupazione può oggi basarsi esclusivamente o prevalentemente su uno solo degli strumenti citati. Occorre diversificare ed articolare gli interventi, ma anche integrarli tra loro, perché gli effetti siano visibili. Tutto questo assegna una importanza fondamentale all'attività di coordinamento tra misure diverse, i diversi soggetti coinvolti (istituzioni pubbliche, aziende, agenzie del privato sociale), i diversi piani istituzionali (locale, regionale, nazionale e anche comunitario). I livelli di coordinamento, in seguito al decentramento delle competenze, sono molteplici:

- Livello nazionale, che detta le linee guida generali;

- Livello regionale, che redistribuisce le risorse, individuando le priorità del territorio;
- Livello provinciale, che rappresenta il perno del coordinamento operativo, nella misura in cui coordina l'attività dei Centri per l'Impiego, dislocati sul territorio;
- Livello locale, al quale avviene concretamente il coordinamento e l'integrazione tra le diverse misure: servizi all'impiego, formazione, raccolta delle informazioni.

c) *L'orientamento promozionale* è dato dalla “riduzione progressiva delle politiche di sostegno passivo dell'occupazione (...) e dalla rinnovata attenzione per le politiche attive del lavoro, tradottasi nell'ampliamento e nella diversificazione delle misure di intervento (e nel) rilievo assegnato in tale ambito alla formazione professionale e ai servizi all'impiego, quali irrinunciabili pre-condizioni per il sostegno della flessibilità e dell'efficienza del mercato del lavoro, nonché della mobilità in esso dei lavoratori” (Magatti, Lodigiani, Giaccardi, 1999).

Queste indicazioni sono fortemente influenzate dalla politica comunitaria. Il Consiglio straordinario europeo sull'occupazione tenutosi in Lussemburgo nel novembre 1997 ha dato avvio alla cosiddetta strategia europea, comune e coordinata, per l'occupazione. Nel dicembre dello stesso anno sono state adottate le prime linee guida per la stesura dei piani d'azione nazionali (NAP, *National Action Plans*) del 1998. I NAP dovevano strutturarsi sulla base di 4 pilastri, rispettivamente finalizzati a promuovere: 1) l'occupabilità; 2) l'adattabilità; 3) l'imprenditorialità; 4) le pari opportunità.

La valutazione dei primi NAP del 1998 ha individuato notevoli miglioramenti sia in termini di processo (approccio esaustivo, programmazione pluriennale, larga concertazione) che di contenuto (politiche attive, dimensione locale, sviluppo dei servizi all'impiego, importanza della formazione sociale). Tuttavia si rilevava che i piani erano sbilanciati in favore dei primi due pilastri, e si chiedevano ulteriori sforzi, soprattutto per prevenire la disoccupazione giovanile e di lunga durata, per promuovere le pari opportunità tra i sessi e per sviluppare un sistema di formazione continua. In tale valutazione l'Italia era inserita nel gruppo di paesi membri che presentava il ritardo maggiore nell'implementazione delle misure, insieme a Belgio e Grecia. Veniva, inoltre, evidenziato il persistente divario di sviluppo tra Nord e Sud del Paese, soprattutto in termini di disoccupazione. Ciò nonostante, l'Italia ha presentato anche casi di migliori prassi (Incagli e Porcari, 1999).

L'intreccio tra esigenze europee e modernizzazione interna diviene più evidente se si considera che i NAP italiani prevedono delle iniziative già inserite nel citato Pacchetto Treu, che introduce nuove norme e riforma, amplia e specifica alcune norme già esistenti, nella direzione delle linee guida europee. La tabella 10 ne riassume i tratti essenziali.

Di fronte all'introduzione di queste innovazioni le organizzazioni datoriali hanno due reazioni diverse: da un lato apprezzano la valenza formativa riconosciuta al lavoro, l'ampliamento delle possibilità di attuazione delle misure, la semplificazione delle procedure. Dall'altro, però, affermano che i passi

compiuti non sono sufficienti¹⁸, che le procedure amministrative andrebbero ulteriormente snellite, e che da parte della pubblica amministrazione si riscontra ancora un'eccessiva sfiducia nel mondo imprenditoriale, al quale non verrebbero forniti sufficienti incentivi. Soprattutto viene contestata l'estensione delle garanzie previste dai contratti di lavoro subordinato in caso di maternità e malattia a questi strumenti¹⁹. Rispetto al lavoro interinale, Confindustria contesta il divieto di applicarlo a mansioni di bassa qualifica, che limita le possibilità occupazionali di una fascia generalmente debole del mercato del lavoro, e soprattutto critica il sistema sanzionatorio costruito a garanzia dei lavoratori interinali, secondo il quale se non viene rispettata la scadenza, il contratto interinale si trasforma in contratto a tempo indeterminato: si assiste cioè al tentativo di forzare i limiti temporali e numerici, basati sulla percentuale di organico che secondo i contratti collettivi può essere riservata ai lavoratori temporanei (cfr. 4.1.3.). Anche in merito alla riforma dell'apprendistato, Confindustria lamenta che, essendo variata la fascia d'età a cui lo strumento è rivolto, che attualmente si riferisce a giovani in età lavorativa, non ha più senso mantenere alcune restrizioni che erano state introdotte per proteggere apprendisti più giovani, riguardanti il lavoro straordinario, il lavoro a turni, il lavoro a cottimo, il lavoro part-time, il lavoro in serie, il lavoro notturno. Secondo un'indagine della Unioncamere solo il 4% delle nuove assunzioni vedrebbe il ricorso allo strumento dell'apprendistato, a causa di tali vincoli (cit. in Confindustria, 1999).

Tabella 10 Misure previste dal Pacchetto Treu (ln 196/97).

Misura	Descrizione
Lavoro temporaneo	Viene introdotto il contratto mediante il quale un'impresa "fornitrice" di lavoro temporaneo pone lavoratori "prestatori" di lavoro temporaneo da essa assunti a disposizione di un'impresa "utilizzatrice" della loro prestazione lavorativa. Può essere stipulato per la sostituzione di lavoratori assenti, in agricoltura, nell'edilizia, e in tutti i casi previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria, mentre è vietato per le qualifiche di esiguo contenuto professionale, per sostituire lavoratori in sciopero, presso unità produttive nelle quali vi siano stati nell'anno precedente licenziamenti collettivi, sospensioni del rapporto o riduzioni dell'orario di lavoro, e per lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale. Specifici contributi sono destinati ad un Fondo presso il Ministero del Lavoro per finanziare la formazione dei prestatori di lavoro temporaneo. Viene agevolato l'inserimento in lavori temporanei dei lavoratori in mobilità. Il prestatore di lavoro temporaneo si considera assunto a tempo indeterminato nel caso in cui manchi il contratto o siano superati i termini temporali dello stesso.
Incentivi per ridurre e	Sgravi contributivi, maggiori nei casi in cui la riduzione dell'orario consenta

¹⁸ Recentemente, l'azienda *Zanussi* di Treviso ha cercato di introdurre nei propri stabilimenti un nuovo tipo di contratto, ancora più flessibile: il *Job on call* (o part time verticale ciclico), che prevede che una parte dei dipendenti, assunti in maniera stabile, vengano utilizzati e retribuiti solo in alcuni periodi dell'anno, per picchi di produzione o sostituzioni. I lavoratori sarebbero avvisati con tre giorni di anticipo ogni volta che l'azienda ha bisogno di loro, e sarebbero liberi di rifiutare anche a causa di un altro impegno lavorativo. L'azienda intende assumere con questo contratto 12.000 dipendenti; il target sarebbe rappresentato prevalentemente da casalinghe e studenti. Si tratterebbe di una sorta di lavoro interinale "esclusivo". Tuttavia, sottoposta al referendum dei lavoratori, questa proposta è stata clamorosamente bocciata dai dipendenti, che hanno rifiutato di scaricare tutte le richieste di flessibilità avanzate dalla proprietà sugli *outsider* (esclusione dai premi di produzione e minori garanzie previdenziali).

¹⁹ Queste disposizioni possono aver anche generato pericolose false speranze nei giovani partecipanti in merito ad un'eventuale istituzionalizzazione del loro contratto (Rapporto Isfol, 1999).

rimodulare gli orari di lavoro	l'allargamento dell'organico con l'assunzione di giovani disoccupati delle aree protette, o di lavoratrici che rientrano nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività, e per imprese che attuano interventi di risparmio energetico.
Contratti di formazione e lavoro	Strumento collaudato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Per favorire le assunzioni definitive, nel caso in cui, alla scadenza, il contratto di formazione sia trasformato in contratto a tempo indeterminato, le agevolazioni fiscali e contributive per l'azienda vengono estese per ulteriori dodici mesi.
Apprendistato	Istituito nel 1955 (ln 25/55), viene rinnovato, esteso a tutti i settori di attività e caratterizzato da una maggiore valenza formativa (almeno 120 ore di formazione esterna all'azienda). È riservato ai giovani tra i 16 ed i 24 anni (26 nelle aree protette) e può durare da 18 mesi a 4 anni. È un ulteriore strumento di inserimento nel mondo del lavoro. Introdotta in via sperimentale agevolazioni contributive per i lavoratori impegnati quali tutori nelle iniziative formative.
Riordino della formazione professionale	Sgravi fiscali per valorizzare la formazione professionale quale strumento per migliorare la qualità dell'offerta di lavoro, elevare le capacità competitive del sistema produttivo (in particolare nelle medie e piccole imprese artigiane) ed incrementare l'occupazione e l'aggiornamento professionale degli imprenditori, dei lavoratori autonomi e dei soci di cooperative.
Tirocini formativi e di orientamento	Destinati a soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico, in particolare nelle regioni ad alto tasso di disoccupazione, "al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro". I tirocini non costituiscono rapporto di lavoro. La loro durata è fissata per legge in 12 mesi (24 per i portatori di handicap). Si prevedono <i>crediti formativi</i> certificati.
Lavori Socialmente Utili	Stanzamenti di spesa per assicurarne la prosecuzione e progetti del Ministero del Lavoro, co-finanziati dal FSE per favorire il re-impiego dei lavoratori interessati (<i>progetto OFF</i> di "Italia Lavoro").
Disposizioni per le cooperative di lavoro	Le disposizioni in materia di indennità di mobilità e di trattamento speciale di disoccupazione edile (cfr. tabella 8) sono estese ai soci lavoratori delle cooperative di lavoro svolgenti le attività comprese nei settori produttivi rientranti nel campo di applicazione della disciplina relativa all'indennità di mobilità stessa.
Disposizioni per i giovani disoccupati nel Mezzogiorno	Delega al Governo per la definizione di un piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse di lavoro, da attuare entro il 31 dicembre 1997 nel Sud e nelle province con tasso medio annuo di disoccupazione superiore alla media nazionale, a favore di giovani tra i 21 e i 32 anni, in cerca di prima occupazione, iscritti da più di trenta mesi nelle liste di collocamento (cfr. 2.4.1, 2.4.2).
Fonte: <i>Gazzetta Ufficiale</i> n.154 1997, Supplemento Ordinario n.136; Laurenti, 1999; Confindustria, 1999.	

2.4. Politiche nazionali di inserimento attivo

Come abbiamo visto, in Italia manca un sistema organico di politiche del lavoro, che si articoli in modo complesso in politiche passive ed attive, senza vuoti istituzionali e con passaggi chiari da una misura all'altra. In particolare, il settore delle politiche attive è stato fino al recente passato estremamente debole, e le prime riforme in questo senso si sono configurate come parziali, ed hanno comunque scontato il fatto di sovrapporsi ad un insieme di interventi già frammentato e caotico. Le riforme introdotte, non possono modificare strutturalmente il sistema nel breve periodo, soprattutto in assenza di una ristrutturazione complessiva, a causa della forte *path dependence* del sistema stesso. L'instabilità che caratterizza il sistema politico italiano ritarda ulteriormente questo processo di modernizzazione.

Le misure di inserimento attivo varate a livello nazionale sono a beneficio di due categorie: da una parte i giovani disoccupati di lungo periodo, ovvero la categoria più debole sul mercato del lavoro,

dall'altra i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, ovvero prevalentemente quei capifamiglia maschi alla cui posizione sul mercato del lavoro è legato non solo il tenore di vita delle famiglie, ma anche il loro accesso al sistema di welfare. Esse sono state indirizzate prevalentemente alle zone con tassi di disoccupazione superiore alla media nazionale, e quindi soprattutto alle regioni meridionali. Le prime esperienze in questo senso (in particolare i Lavori Socialmente Utili) si sono caratterizzate per la mancanza di una strategia precisa e di un disegno organico di riferimento. Esse hanno infatti subito variazioni nelle condizioni di eleggibilità e, soprattutto, nella durata, a seconda della gravità contingente della situazione occupazionale. In alcuni casi è anche possibile il sovrapporsi di più misure in capo allo stesso beneficiario, a riprova della disorganicità del sistema complessivo.

Inoltre, nonostante la pretesa del legislatore di definirle quali politiche attive del lavoro, esse hanno rivestito più che altro la funzione di sostituire adeguate misure di sostegno del reddito che erano accessibili solo ad una ristretta percentuale delle persone disoccupate. Questa contraddizione iniziale è all'origine di una serie di difficoltà nel governare i nuovi strumenti. Essi furono, infatti, introdotti con carattere emergenziale, ma data la strutturalità della grave disoccupazione che affligge il Mezzogiorno, il legislatore fu costretto a procedere a continue proroghe e deroghe, anche in seguito alle aspettative nate nei beneficiari, ed alle loro accese proteste. Periodicamente, poi, si assiste ai tentativi legislativi di chiudere l'esperienza dei Lavoratori Socialmente Utili, regolarmente disattese. La semplice eliminazione della misura degli LSU, tuttavia, non sortirà gli effetti desiderati se essa non sarà trasformata in, o sostituita da un adeguato strumento di politica attiva del lavoro, che accompagni i disoccupati nel percorso di ri-collocamento sul mercato del lavoro con servizi di orientamento, formazione, incontro domanda-offerta, *stages* lavorativi ed incentivi all'assunzione. Tale misura, però, non dovrebbe essere intesa come provvedimento tampone, bensì come un tassello stabile e fondamentale del nuovo impianto strutturale delle politiche del lavoro.

I più recenti interventi di riforma hanno, come vedremo, lo scopo di razionalizzare la materia, ma non ristrutturano il sistema nel suo complesso.

La tabella mostra la distribuzione dei beneficiari delle misure di politica attiva per sesso, aree geografiche e classi di età. In generale, i beneficiari maschi sono sempre più numerosi delle femmine. I contratti a causa mista (apprendistati e contratti di formazione lavoro) e le attività formative (corsi FSE, PIP, tirocini) sono più diffusi al Centro-Nord e tra i giovani sotto i 25 anni. Gli incentivi all'occupazione, invece, e soprattutto le assunzioni agevolate di disoccupati, sono più diffusi al Sud e tra i soggetti con più di 25 anni, così come gli LSU e gli LPU.

La tabella 11 mostra anche la distribuzione delle risorse finanziarie tra le misure considerate di politica attiva. Degli oltre 15.000 miliardi spesi nel 1999, circa il 75% è destinato a schemi d'incentivazione economica dell'occupazione. Non sono state evidenziate, perché quantitativamente poco rilevanti, le attività straordinarie dei servizi per l'impiego (come i cicli di interviste ai disoccupati), gli schemi di

job sharing (i contratti di solidarietà difensiva) e le politiche d'integrazione dei disabili (Ministero del Lavoro, 2000).

Tabella 11 Beneficiari di politiche attive del lavoro per sesso, area geografica ed età, 1999, %.								
Politiche	Sesso		Area Geografica		Età		Totale Valori assoluti	Risorse (miliardi di lire)
	Maschi	Femmine	Centro-Nord	Sud	< 25 anni	> 25 anni		
Apprendistato e CFL	62,7	37,3	78,5	21,5	74,5	25,5	752.000	4.600
Formazione*	n.d.	n.d.	60,3	39,7	71,5	28,5	665.000	3.000
Incentivi all'occupazione**	58,1	41,9	23,1	76,9	18,4	81,6	907.000	5.750
Creazione diretta di posti di lavoro (LSU-LPU)	53,4	46,6	20,3	79,7	3,1	96,9	144.000	1.400

* Comprende le azioni cofinanziate dal FSE, dai fondi della LN 236/93 e le esperienze di lavoro (borse lavoro, PIP, tirocini formativi). Si sono attribuiti ai minori di 25 anni i giovani in cerca di primo impiego.
 ** Comprendono gli incentivi alla trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei CFL e degli apprendisti, le assunzioni agevolate di disoccupati, lavoratori in CIGS da almeno 24 mesi, giovani in borsa lavoro, iscritti nelle liste di mobilità; il credito di imposta e gli sgravi fiscali.
 Fonte: nostre elaborazioni su Ministero del Lavoro, 2000.

2.4.1. I Lavori socialmente utili

Lo strumento dei *Lavori Socialmente Utili* (LSU) - introdotto già all'inizio degli anni '80 - fu il primo esempio di *workfare* in Italia. Esso prevedeva infatti che alcune categorie di disoccupati svolgessero attività di pubblica utilità (impiegati per esempio nelle scuole, nei musei, per la pulizia degli uffici pubblici, ecc.) in cambio dell'erogazione di una sorta di sussidio. Tuttavia tale strumento rimase sostanzialmente inutilizzato, a causa della possibilità di prorogare indefinitamente l'integrazione salariale e delle severe restrizioni poste ai licenziamenti collettivi. Infatti, nel corso degli anni '80 gli LSU furono usati soprattutto per giovani meridionali in cerca di prima occupazione, il cui iniziale impiego temporaneo fu poi reiterato per più di 6 anni. All'inizio, però, gli Lsu ebbero sostanzialmente la funzione di giustificare l'erogazione di trattamenti di sostegno del reddito ai disoccupati: l'attenzione per i risultati conseguiti a livello di opere di pubblica utilità era molto scarsa, se non del tutto assente, e l'inserimento di tale esperienza in un percorso di ri-qualificazione ed orientamento professionale praticamente inesistente, inficiando totalmente la possibilità che questa misura di incidesse sulla ri-collocazione occupazionale dei soggetti coinvolti. Inoltre, il fatto di aver esteso la misura a soggetti privi di posizione previdenziale e di averla reiterata a dismisura, ha distorto la finalità della misura, ha generato un aumento incontrollato della spesa²⁰, ed ha soprattutto alimentato

²⁰ Nel 1998 ben 170.000 soggetti erano coinvolti in progetti LSU (Rapporto Isfol, 1999).

enormi aspettative nei soggetti coinvolti, che speravano che l'esperienza Lsu sfociasse in un'assunzione nella pubblica amministrazione²¹ (Rapporto Isfol, 1999).

La legge 196/97 ed il decreto legislativo 468/97, come abbiamo visto, modificano la normativa riguardante gli Lsu. Da un lato intendono semplificarne le procedure (in linea con gli intenti delle *Leggi Bassanini*), dall'altro creare sbocchi occupazionali per i soggetti che terminano il progetto. Quest'ultimo è il cambiamento fondamentale, che sposta gli Lsu dalla sfera delle politiche assistenziali a quella delle politiche attive del lavoro. Le tipologie di intervento vengono differenziate, sono:

- *Lavori di pubblica utilità* (LPU): realizzati in settori produttivi ad alta densità di lavoro (cura della persona, della natura, del territorio), riguardano servizi aggiuntivi rispetto a quelli già in appalto o in concessione (per assicurare l'incremento occupazionale);
- *Lsu per la qualificazione di progetti formativi*: hanno una specifica valenza formativa; durano al massimo 12 mesi;
- *Lsu per progetti con obiettivi straordinari*: durano 6 mesi, prorogabili per altri 6 mesi;
- *Prestazioni di attività socialmente utili da parte di titolari di trattamenti previdenziali*: possono riguardare anche l'attività ordinaria delle amministrazioni, in un'ottica di miglioramento della qualità e della fruibilità dei servizi, e prescindono dalla predisposizione di progetti specifici.

I progetti Lsu possono essere promossi da tutte le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici economici, le società a totale o prevalente partecipazione pubblica, le cooperative sociali e i loro consorzi. Possono essere inseriti in LSU:

- a. Inoccupati o disoccupati iscritti alle liste del collocamento da più di due anni, o alle liste di mobilità senza indennità;
- b. Beneficiari di indennità di mobilità, trattamento speciale di disoccupazione, cassa integrazione a zero ore;
- c. Esuberi individuati in specifici accordi per la gestione di crisi aziendali; detenuti ammessi al lavoro esterno; altre categorie specifiche di lavoratori.

Ai beneficiari che non ricevono alcun trattamento previdenziale l'INPS eroga un assegno²² di £. 800.000 mensili (nel 1999 il costo per ogni beneficiario è stato di 11,8 milioni di lire). Esso non implica l'instaurazione di un rapporto di lavoro (al contrario di ciò che avviene in altri paesi europei per misure affini, per esempio in Germania per gli *AOM*), ed i beneficiari restano iscritti alle liste di mobilità o di collocamento.

Nel 1997, in seguito agli accordi del Patto per il Lavoro del '96, il Ministero del Lavoro congiuntamente alle Regioni ha istituito *Italia Lavoro*, una società per azioni prioritariamente deputata a favorire la transizione dei lavoratori socialmente utili verso soluzioni occupazionali stabili. Lo

²¹ Tali speranze disattese sono state anche all'origine di violente proteste nel Sud del paese.

²² Il cambiamento terminologico da sussidio ad assegno sottolinea la valenza lavorativa dello strumento.

strumento principale di cui si avvale Italia Lavoro è la promozione della costituzione di cooperative e società miste²³ con amministrazioni locali e soggetti privati per la fornitura di servizi di utilità collettiva, nelle quali almeno il 40% degli addetti sia costituita da soggetti provenienti da LSU, che svolgano attività uguali, analoghe o connesse a quelle svolte nei progetti LSU (Rapporto Isfol, 1999). La necessità implicita in queste iniziative è quella di fornire:

proposte ed ipotesi percorribili capaci di far superare la *cultura dell'attesa*. (...) Tra i tanti aspetti problematici si evidenzia (infatti) la resistenza a rinunciare al sussidio da parte degli stessi soggetti coinvolti (i quali), consapevoli della loro precarietà, dovrebbero teoricamente, essere disposti a cercare altre soluzioni, diverse dal sussidio; ciò nonostante la prassi consolidata li porta spesso ad attendere il momento in cui non sarà più possibile ottenere una proroga. Si coltiva la speranza di essere assunti presso la P.A. e si preferisce associare alla precarietà del lavoro socialmente utile un altro lavoro non regolare. (...) la pretesa di un lavoro subordinato, che è già poco meno diffusa tra le giovani generazioni, è invece molto forte nelle classi di età centrali. (Rapporto Isfol, 1999).

Il legislatore ha, almeno parzialmente, ammesso le distorsioni del passato, congelando il numero dei soggetti in LSU e potenziando le azioni di sostegno alla transizione degli LSU ad un lavoro regolare attraverso gli incentivi previsti per legge. Vengono inoltre responsabilizzate regioni e province, e si prevede una diversificazione degli interventi per i disoccupati di lunga durata, a seconda delle esigenze territoriali. Queste modifiche mirano a restituire una precisa configurazione legislativa ed operativa allo strumento degli Lsu, perché in futuro essi non tornino ad essere oggetto di proroghe ed estensioni di carattere emergenziale, ma possano costituire uno strumento di politica attiva del lavoro e di transizione verso il mondo del lavoro.

2.4.2 Le Borse Lavoro

Le Borse lavoro sono state avviate nel 1998 per inserire nel mondo del lavoro 100.000 giovani insieme allo strumento dei *Lavori di Pubblica Utilità*²⁴. Nel 1999 esse sono giunte a conclusione senza deroghe, a conferma del carattere straordinario della misura, pensata come provvedimento *tampone* a fronte di una situazione occupazionale talmente grave da essere al limite di sconvolgimenti nell'ordine pubblico. Lo strumento prevedeva un sussidio a carico dello Stato²⁵ di £. 800.000 mensili per un massimo di 12 mesi, senza obbligo di assunzione per l'azienda, che non era nemmeno tenuta ad

²³ A giugno 1999 erano state costituite 28 aziende e 35 cooperative, per un totale di oltre 2.800 occupati effettivi ed una previsione di circa 7.100 occupati a regime (Rapporto Isfol, 1999).

²⁴ L'articolo 26 della legge 196/97 recava *Interventi a favore dei giovani inoccupati del Mezzogiorno* (cfr. tabella n. 10). Il decreto legislativo 280/97, attuativo di tale legge, specificava che si trattava di giovani tra i 21 ed i 32 anni, disoccupati di lungo periodo (ovvero iscritti da più di 30 mesi all'ufficio di collocamento), residenti nel Mezzogiorno ed in alcune province del Centro con disoccupazione superiore alla media nazionale (Massa Carrara in Toscana, Frosinone, Latina, Roma e Viterbo in Lazio).

²⁵ Il sussidio, corrisposto a titolo di trattamento di disoccupazione, era finanziato dal Fondo per l'occupazione (ln 236/93). Il contratto non implicava la costituzione di rapporto di lavoro (Rapporto Isfol, 1999).

assumere impegni formativi nei confronti dei soggetti inseriti, sebbene ciò costituisse titolo preferenziale di approvazione della richiesta di inserimento. La selezione avveniva in base ad una graduatoria provinciale (Rapporto Isfol, 1999).

Se LSU e LPU si configurano come esempi di *workfare*, ovvero sussidio in cambio di lavoro, mentre i tirocini formativi sono classificati come *work-experiences*, cioè esperienze lavorative anche sganciate dalla costituzione di rapporto di lavoro, le Borse lavoro possono essere concepite come un ibrido di queste due tipologie, in quanto la prestazione lavorativa è effettiva, ma si è in presenza di un'indennità a totale carico dello Stato (Mocavini e Lattanzi, 2000).

Le imprese che al termine della Borsa Lavoro assumevano i giovani a tempo indeterminato godevano dello sgravio totale degli oneri sociali per tre anni. Data la semplicità delle procedure ed i notevoli incentivi offerti, effettivamente molte aziende hanno presentato richiesta, e nel giro di 4 mesi sono state autorizzate più di 100.000 borse in circa 27.000 aziende. Tuttavia, una quota rilevante delle imprese che avevano presentato richiesta hanno poi rinunciato all'inserimento, soprattutto tra quelle che avevano richiesto soggetti con bassa qualifica, ed è stato di conseguenza necessario avviare nuove procedure di autorizzazione.

Nel 1998 sono state inserite 62.827 persone, soprattutto donne, con un grado di istruzione elevato. Le aziende afferivano soprattutto al settore industriale. Il ruolo dei servizi all'impiego nella pubblicizzazione e nel tutoraggio di questa iniziativa sembra essere stato piuttosto limitato, e questo può aver avuto ripercussioni negative sullo svolgimento degli inserimenti. Ciò nonostante oltre l'80% dei datori di lavoro si reputa soddisfatto dell'esperienza e la ripeterebbe persino se dovesse accollarsi parte degli oneri. Per quanto riguarda, invece, i giovani inseriti, il 36,6% di essi risultava occupato 6 mesi dopo la conclusione della Borsa, prevalentemente nella stessa azienda, e con un contratto continuativo. In circa il 36% delle aziende si sono verificati casi di abbandono, ma prevalentemente perché i giovani lavoratori avevano trovato un'occupazione in altra azienda. Gli esiti occupazionali sono stati migliori per coloro che avevano un'istruzione più elevata e per le donne. Ciò induce a concludere che se un'esperienza del genere fosse condotta nell'ambito dei servizi, essa sarebbe ancor più positiva per le donne disoccupate, notoriamente sovra-rappresentate nel terziario.

Alla luce dei non trascurabili risultati conseguiti, è possibile trarre alcune conclusioni. In primo luogo, in un momento di grande trasformazione delle politiche del lavoro, sarebbe stato di estrema importanza che uno strumento di *workfare* innovativo a livello nazionale²⁶ fosse oggetto di una vera e propria sperimentazione, con l'obiettivo di testarne il funzionamento e valutarne i risultati, per poterlo inserire a pieno titolo nel nuovo disegno delle politiche del lavoro. In questo senso, l'esperienza delle Borse Lavoro non ha possibilità di essere capitalizzata a causa del suo carattere temporaneo ma non sperimentale.

²⁶ A livello locale le Borse Lavoro sono una misura collaudata in diversi Comuni (vedi per esempio il caso studio di Milano, cfr. § 4.1), generalmente gestita dai servizi sociali, che offrono percorsi di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro a soggetti socialmente svantaggiati, tramite convenzioni con cooperative sociali o aziende *profit*; il sussidio è, in questi casi, a carico delle amministrazioni comunali

Inoltre, l'elevato numero di adesioni e della percentuale di successo suggerisce che gli sgravi contributivi offerti siano stati addirittura troppo generosi, e che incentivi minori avrebbero consentito di sortire il medesimo effetto, destinando parte delle risorse risparmiate ad una più completa attività di monitoraggio e valutazione.

Infine, alcuni dubbi sono stati sollevati in merito alla norma che consentiva ai datori di lavoro di reclutare propri parenti fino al terzo grado. Lo strumento della Borsa Lavoro non sembra, infatti, il più adatto a favorire lo sviluppo o il consolidamento delle imprese familiari: a questo scopo sono più utili le misure della nuova imprenditorialità, i prestiti d'onore e i contributi a fondo perduto, nonché i servizi di accompagnamento burocratico-organizzativo. Tale disposizione si prestava, dunque, a favoritismi nepotistici e a facili strumentalizzazioni - al limite della legalità - e, in alcuni casi, può avere limitato notevolmente la potenziale capacità dello strumento di migliorare la mobilità del mercato del lavoro locale e l'incontro di domanda e offerta (Mocavini e Lattanzi, 2000).

2.4.3. I Piani di inserimento professionale e l'imprenditoria giovanile

I Piani di inserimento professionale (PIP) furono introdotti già nel '94 (ln 451/94), ma attuati solo nel '97 (circolare ministeriale 115/97) con un campo di applicazione delimitato territorialmente e temporalmente, inizialmente all'anno 1998, poi prorogati fino al 2000 (ln 144/99). Si discostano dalle Borse lavoro in quanto il sussidio è di £. 600.000 ed è a carico dello Stato solo per il 50%, mentre il restante 50% è a carico dell'impresa utilizzatrice. Questo coinvolgimento economico ha responsabilizzato le aziende ed aumentato le possibilità dei giovani di esservi effettivamente inseriti, al termine dell'esperienza. Inoltre, è prevista la mobilità interregionale, con un ulteriore sussidio di un milione di lire per coprire le spese di vitto ed alloggio²⁷. La procedura è abbastanza articolata, in quanto deve essere stipulata una convenzione quadro tra Agenzia per l'Impiego e associazioni datoriali. Le aziende devono predisporre dei progetti di concerto con le loro associazioni, e deve essere presentata domanda di inserimento sia alle Agenzie per l'impiego competenti sia all'Inps. Questa procedura complicata ha probabilmente ritardato e scoraggiato l'attivazione del progetto²⁸. Rispetto alle Borse lavoro, inoltre, i PIP hanno una valenza formativa maggiore, il cui onere è a carico del Fondo Nazionale per l'Occupazione²⁹. L'utilizzo dei PIP ha permesso di far emergere una parte di lavoro irregolare. D'altro canto, la sovrapposizione di alcuni requisiti con quelli necessari per i tirocini formativi ha costituito in qualche caso un mezzo per retribuire personale che altrimenti avrebbe ricevuto solo il rimborso spese a totale carico del datore di lavoro (Rapporto Isfol, 1999).

²⁷ A carico dello Stato per l'80% e dell'impresa per il 20% (Rapporto Isfol, 1999).

²⁸ Per alcune aziende, inoltre, anticipare la quota a carico dello Stato, poi rimborsata dall'INPS, si rivelava troppo oneroso (Rapporto Isfol, 1999).

²⁹ Istituito con la legge 236/95 per garantire risorse finanziarie alla lotta alla disoccupazione.

Il proposito di favorire la mobilità extra-regionale attraverso un'ulteriore indennità appare particolarmente appropriato, in quanto la scarsa convenienza della mobilità stessa è una delle principali ragioni per cui i disoccupati meridionali esitano a spostarsi, nonostante in molte zone del Centro-Nord vi sia carenza di manodopera. Infatti, in tali regioni lontane dall'area di provenienza, non solo il costo della vita è maggiore, ma i lavoratori che decidessero di trasferirsi con le proprie famiglie non potrebbero neppure contare sulla rete primaria di solidarietà, costituita dalla famiglia allargata, che permette di contenere alcuni costi (si pensi per esempio all'attività di cura dei bambini compiuta gratuitamente dai nonni, e che in una città lontana dovrebbe essere demandata a costosi servizi di asili nido o *baby sitting*). Se, invece i lavoratori decidessero di trasferirsi da soli, senza la famiglia, dovrebbero mettere in conto la moltiplicazione dei costi, primo fra tutti quello della casa, che andrebbe sostenuto due volte, uno per la famiglia, e uno per il lavoratore emigrato. Spesso la differenza tra uno stipendio medio-basso e i costi da affrontare non è tale da rendere la mobilità conveniente (cfr. § 4.3.).

La necessità degli incentivi alla mobilità viene ultimamente affrontata in maniera più diretta. Molte agenzie di lavoro interinale si stanno attrezzando per fornire ai lavoratori del Sud soluzioni abitative a costi agevolati, detratti direttamente dalla busta paga (*Sole 24 ore*, 3 agosto 2000, p. 13). Questa potrebbe essere una strada promettente, in quanto una buona percentuale delle esperienze di lavoro temporaneo si trasforma poi in contratti a tempo indeterminato. Per questo andrebbero però previste specifiche facilitazioni per coloro che decidono di trasferirsi in via definitiva e con tutta la famiglia. Per alcuni settori professionali di cui alcune zone sono particolarmente carenti sono poi previsti incentivi particolari. Alcune aziende del Nord-Est offrono per esempio un *bonus* di 10 milioni di lire a infermiere/i disposti a trasferirsi. Comunque, l'efficacia di queste iniziative va valutata in relazione alla loro capacità di incidere realmente sui costi di trasferimento, che variano al variare delle condizioni locali del mercato immobiliare, dell'offerta di servizi pubblici, ecc.

Un'altra forma di incentivo all'occupazione giovanile è quella che passa attraverso lo stimolo dell'imprenditorialità (ln 44/86, ln 236/93, ln 135/97) e che prevede da un lato agevolazioni finanziarie (contributi a fondo perduto e prestiti d'onore³⁰) per le spese di investimento e gestione iniziali, e dall'altro servizi di accompagnamento alla progettazione, formazione, imprenditoriale, assistenza tecnica e tutoraggio (Rapporto Isfol, 1999). Lo scopo di questi interventi è più ampio di quello delle politiche attive del lavoro in senso stretto. La finalità ultima è, infatti, l'avvio di un processo di creazione d'impresa e di sviluppo. Queste politiche sono indirizzate prevalentemente alle aree in ritardo di sviluppo, specialmente il Mezzogiorno, e sono anche finalizzate alla promozione dell'emersione di attività non regolari. Nel complesso, le risorse finanziarie ammontano per il 1999 a circa 900 miliardi. Per l'imprenditorialità giovanile sono stati finanziati 114 progetti per un costo complessivo di 280 miliardi, in massima parte nel Mezzogiorno; per quella femminile sono stati stanziati nel 1999 130 miliardi.

³⁰ Questo strumento, istituito nel 1996, non è destinato particolarmente ai giovani, ma a finanziare l'auto-impiego di soggetti deboli sul mercato del lavoro. Tuttavia sembra che i giovani traggano importanti opportunità da esso (Rapporto Isfol, 1999).

Tabella 12 Caratteristiche delle principali misure di inserimento al lavoro (1999).			
Caratteristiche	Borse lavoro	Piani di inserimento professionale	Tirocini formativi e di orientamento
Finalità	Promuovere esperienze lavorative e formative da svolgere presso aziende private.	Favorire periodi di formazione ed esperienze lavorative per figure professionali qualificate	Agevolare le scelte professionali con la conoscenza diretta del mondo del lavoro, alternando momenti di studio e di lavoro.
Aree di applicazione	Regioni del Sud; province di Roma, Latina, Frosinone, Viterbo e Massa.	Obiettivo 1 e 2, aree a rilevante squilibrio occupazionale	Tutto il territorio nazionale
Soggetti promotori	Sono gli stessi soggetti utilizzatori.	Associazioni datoriali, ordini e collegi professionali	Agenzie regionali e provinciali per l'impiego, università, onlus, strutture di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati,
Soggetti utilizzatori	Imprese manifatturiere, commerciali, alberghiere, di trasporti e di servizi finanziari, informatici e di ricerca.	Singole aziende aderenti ai soggetti promotori.	Datori di lavoro pubblici e privati senza limitazioni.
Soggetti da impiegare	Giovani tra i 21 e i 32 anni iscritti da oltre 30 mesi al collocamento	Giovani tra i 19 e i 32 anni (35 se iscritti da almeno due anni al collocamento).	Titolari almeno di licenza media inferiore.
Titolo di studio	Obbligo scolastico	Qualifica professionale, diploma, laurea.	Dagli iscritti alla scuola secondaria superiore ai massimi livelli di istruzione, anche post-universitaria.
Durata e orario	Da 10 a 12 mesi, a seconda del titolo di studio e del numero di dipendenti dell'azienda. 80 ore mensili.	Massimo 6 mesi. 960 ore annuali, comunque nei limiti dei contratti nazionali e/o aziendali.	Da 4 a 24 mesi, secondo il livello di istruzione e la posizione del tirocinante sul mercato del lavoro. Orario fissato nella convenzione.
Indennità	£. 800.000/mese	£. 600.000/mese	Nessun obbligo. Rimborso spese demandato all'iniziativa delle parti.
Aiuti alle assunzioni	Sgravi contributivi pari al 50 o al 100% (secondo l'ubicazione delle imprese) per 3 anni in caso di assunzione a tempo indeterminato.	Possibilità di stipulare CFL al termine del PIP nella stessa area professionale.	Nessuno.
Finanziamento	100% a carico dello Stato: fondo per l'occupazione.	50% a carico dello Stato, 50% a carico del soggetto utilizzatore.	Nessuno.
Mobilità	Interprovinciale. Nessuna indennità.	Interregionale (Sud verso Nord). Indennità pari a £. 1.000.000/mese.	Interregionale (Sud verso Nord). Indennità da stabilire con decreto ministeriale.

Fonte: nostre elaborazioni su Isfol, 2000.

2.5. Misure specifiche di inserimento lavorativo per beneficiari di reddito minimo o minimo vitale

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, le misure nazionali di politica attiva, soprattutto LSU e LPU, ma anche le Borse Lavoro, si rivolgono prevalentemente ai disoccupati del Sud, dove la disoccupazione è maggiormente concentrata e dove i servizi sociali e i servizi all'impiego locali sono scarsamente sviluppati. I piani di emergenza varati e riconfermati negli anni sono stati e sono ancora ritenuti necessari nel Mezzogiorno, in quanto i soggetti senza lavoro e privi dei requisiti previdenziali per accedere alle indennità, non possono nemmeno contare su misure di sostegno del reddito e di inserimento lavorativo locali. Al contrario, nel Centro-Nord sono molto più sviluppati i programmi di reinserimento socio-lavorativo locali, promossi da province e comuni, che però possono e/o devono affrontare solo piccoli numeri, vedi gli esempi di Milano con l'Ufficio Formazione Lavoro (cfr. § 4.1.), Cologno Monzese con le borse lavoro e i tirocini attivati anche precedentemente la sperimentazione del RMI (cfr. § 4.2.) e Bolzano, dove paradossalmente si ha una situazione di piena occupazione e ingenti risorse dedicate all'attività di inserimento lavorativo (cfr. § 4.4.).

Prescindendo dalla sperimentazione del RMI di cui abbiamo parlato nel capitolo 1, e di cui analizzeremo due esempi concreti nel capitolo 4, le politiche di inserimento attivo collegate a misure di reddito minimo in Italia si riferiscono, dunque, essenzialmente ad iniziative degli enti locali (cfr. § 1.3.), la cui frammentazione rende molto difficile rilevare dei tratti comuni. In linea generale è comunque possibile innanzitutto affermare che tali programmi non sono strettamente riservati a percettori di *Minimo Vitale*. Di solito sono i servizi sociali di base che selezionano tra i loro utenti i soggetti da proporre per percorsi di inserimento lavorativo. Anche quando viene indetto un bando, è più probabile che vi partecipino gli utenti dei servizi, che attraverso di essi ricevono l'informazione. Esiste sempre un requisito di reddito, ma in alcuni casi la misura di sostegno (minimo vitale) e il sussidio derivante dall'inserimento sono cumulabili, in altri sono alternativi. Queste diverse situazioni possono essere riscontrate anche nello stesso Comune, e dipendono dalla discrezionalità degli operatori sociali. Un esempio interessante di queste misure locali è rappresentato dai *Cantieri di Lavoro* del Comune di Torino (LR 55/84).

I *Cantieri di Lavoro* hanno una storia più che decennale. Ogni anno viene pubblicato un bando; i servizi sociali di base avvisano i propri utenti di partecipare. Il principale criterio di eleggibilità è dato dal reddito familiare. Delle quote dei posti sono riservate ai lavoratori in mobilità, ai disoccupati di lungo periodo, agli immigrati stranieri, agli invalidi fisici e psichici. Per l'anno 1999 erano disponibili 600 posti di lavoro: 520 a tempo pieno e 80 a part-time. Sono pervenute quasi 3.000 domande. Le mansioni previste sono piuttosto varie, dalla manutenzione del verde e la gestione della nettezza urbana, a posizioni lavorative negli uffici del catasto, dell'Università e del CNR per le persone con

diploma di scuola media superiore o qualifica professionale. I soggetti coinvolti ricevono un'indennità ed un buono-mensa³¹, ma non viene instaurato alcun rapporto di lavoro. I nuclei familiari che ne hanno diritto ricevono anche gli assegni familiari.

La funzione di questi impieghi è quella di traghettare alcune categorie di disoccupati dalle situazioni di non lavoro a quelle di lavoro. Il lavoro temporaneo nei cantieri dovrebbe, quindi, costituire un'occasione di ri-orientamento, ri-qualificazione e accompagnamento al lavoro delle forze di lavoro deboli e debolissime. (...) i cantieri torinesi si sono trovati a lavorare su casi di pertinenza anche dei servizi sociali.

(Negri, 2000).

La valutazione dei cantieri rileva diversi problemi. L'utilità di questa esperienza per i soggetti stessi (detti *cantieristi*) è dubbia, sia per quanto riguarda gli sbocchi occupazionali successivi, sia rispetto al miglioramento e al mantenimento delle proprie capacità lavorative³². Nel 1995, su 260 cantieristi solo 50 avevano trovato lavoro alla fine dell'inserimento: 32 presso cooperative sociali convenzionate con il Comune, e 3 presso poste e ferrovie. Solo 15 si erano re-inseriti nel mercato: 10 in cooperative non convenzionate con l'ente pubblico, e solo 5 in aziende private. È risultato inoltre che i soggetti che erano riusciti ad ottenere un'occupazione stabile avevano ricevuto un trattamento di accompagnamento ed orientamento complesso e diversificato. Essi facevano infatti parte di un gruppo di persone che, non presentando particolari problematiche (alcolismo, tossicodipendenza, manifesta mancanza di collaborazione), erano stati selezionati dal SAL (Servizio di accompagnamento al lavoro, gestito da una cooperativa) per seguire dei percorsi di inserimento mirati e personalizzati. Ciò nonostante solo un terzo circa di quelle persone trovarono alla fine un'occupazione stabile. La maggior parte dei fallimenti era dovuta a casi di abbandono durante il percorso, al termine, o addirittura durante i primi giorni di lavoro.

Parte di questi fallimenti è attribuibile all'esistenza di una sorta di zoccolo duro di utenti che ha "intrapreso la carriera del cantierista", ovvero alterna periodi di sostegno economico pubblico e programmi di inserimento lavorativo a periodi di lavoro nero o di inattività, raggiungendo un tenore di vita bassissimo ma sostenibile. Questo, nonostante non vi sia evidenza nella città di Torino di effetti perversi dell'assistenza economica di lunga durata, inficia l'efficacia dei programmi di inserimento. Per migliorare tale dato sarebbe necessario aumentare da un lato i vincoli all'erogazione economica continuativa, e dall'altro perfezionare le misure di accompagnamento ed orientamento professionale (Negri, 2000).

Va comunque considerato che tra Cantieri, LSU e LPU, nel 1999 più di 1.200 disoccupati hanno avuto un'occasione lavorativa, grazie all'azione diretta dell'amministrazione del Comune di Torino e questo, per quanto migliorabile, rappresenta sicuramente un dato positivo.

³¹ Rispettivamente pari a £. 60.000 e £. 6.000 giornaliere nel 1997 (Negri, 2000).

³² Alla fine dei cantieri aumenta infatti la proporzione di soggetti che non riescono o non vogliono apprendere le mansioni più semplici e che devono essere controllati passo passo. Diminuiscono invece le persone che accettano e rispettano spontaneamente le regole della cooperazione nel lavoro (Negri, 2000).

2.6. Conclusioni

L'analisi delle politiche del lavoro italiane rileva, innanzitutto, la necessità di procedere ad una riorganizzazione ed una razionalizzazione del sistema, per renderlo più coerente e strutturato, identificando attentamente i momenti di passaggio da una misura all'altra, colmando i vuoti istituzionali esistenti, eliminando le sovrapposizioni di più misure in capo ai medesimi beneficiari e gli sprechi relativi a incentivi troppo generosi. Proprio nel momento in cui avviene il decentramento delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, che dovrebbe entrare a regime in tutto il territorio nazionale entro il 2003, si rende estremamente necessaria l'individuazione di un ambito di coordinamento forte a livello centrale, che omogeneizzi le scelte locali, garantendo standard quantitativi e qualitativi minimi dei servizi e delle prestazioni comuni a tutto il territorio.

È, inoltre, necessario ridefinire correttamente la natura delle misure esistenti, evitando di considerare come politiche attive alcune misure che si configurano sostanzialmente come assistenziali e di emergenza (come gli LSU e gli LPU). A partire da un quadro più rispondente alla realtà, si dovrà da un lato rafforzare molto il settore delle politiche attive, e dall'altro rinforzare anche le politiche di difesa passiva dall'evento disoccupazione, che attualmente coprono solo una minima parte dei disoccupati, come abbiamo visto.

Questa opera di razionalizzazione, inoltre, non dovrebbe essere disgiunta dal più ampio disegno di riordino dell'assistenza sociale previsto dal progetto di legge Signorino (cfr. cap. 1).

La riorganizzazione del sistema delle politiche del lavoro non può, inoltre, prescindere da un miglioramento delle capacità di valutazione e monitoraggio delle misure, attività necessarie per una migliore programmazione delle stesse. In questo senso è fondamentale lo sviluppo del SIL (Sistema Informativo Lavoro). Il Ministero del Lavoro e l'Istat hanno avviato un progetto congiunto, in accordo anche con Eurostat, per rendere costantemente disponibile il quadro statistico relativo al lavoro, e per seguire efficacemente il processo di decentramento dei servizi pubblici per l'impiego. Si è, inoltre, avviato un migliore sfruttamento delle informazioni ricavabili dagli archivi amministrativi INPS (Ministero del lavoro, 2000).

3. Il coordinamento nelle politiche di inserimento attivo, la prospettiva istituzionale.

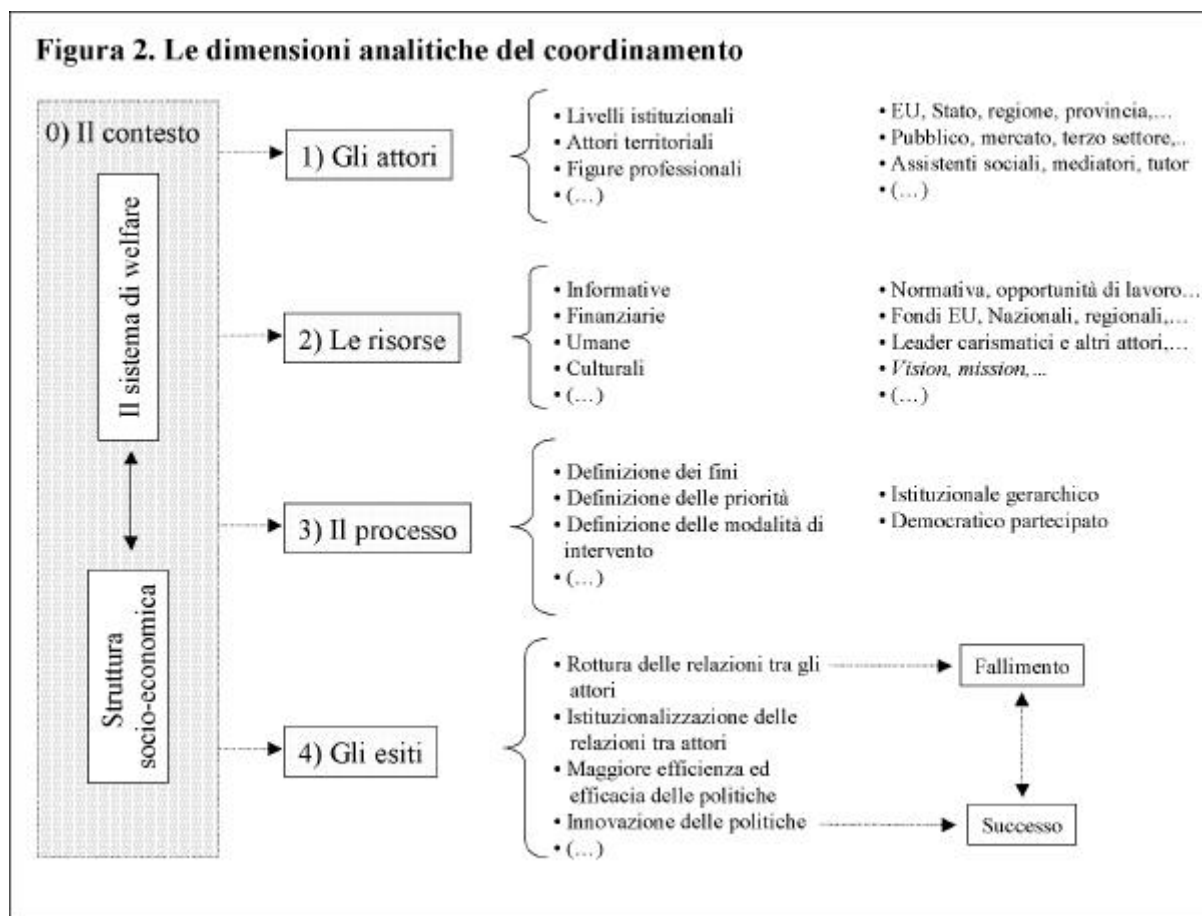
3.1. Analisi del coordinamento: mappa concettuale e contesti

Visto il panorama frammentato delle politiche sociali e del lavoro illustrato nei capitoli precedenti, il coordinamento è divenuto uno dei temi più ricorrenti nell'agenda politica riguardante la riforma del sistema di welfare e nell'analisi di operatori, studiosi, osservatori e consulenti. Per coordinamento si intende prevalentemente l'atto di "ordinare insieme vari elementi in modo da costituire un tutto organico conforme al fine che si intende raggiungere". Nell'ambito delle politiche sociali, il coordinamento è spesso la risposta all'estrema frammentazione esistente, a causa della quale il sistema di assistenza sociale rischia un'*impasse* organizzativa con effetti negativi sulla qualità dei servizi e delle prestazioni. Il termine coordinamento evoca molte dimensioni analitiche che possiedono un differente grado di astrazione. I principali fattori costitutivi dell'attività di coordinamento, che corrispondono alle dimensioni analitiche da considerare nella sua analisi sono:

- 1) gli attori;
 - 2) le risorse;
 - 3) il processo;
 - 4) gli esiti.
- 1) *Gli attori* (n.1 nella figura 2) che decidono di coordinarsi possono essere diversi. Innanzitutto, vi possono essere soggetti appartenenti a diversi *livelli istituzionali*: Unione Europea, Stato, regione, provincia, fino ai livelli territoriali più vicini al cittadino, comune e quartiere. Gli ambiti di coordinamento possono riferirsi ad un solo livello istituzionale, e configurarsi quindi come *orizzontali* (dall'integrazione interorganizzativa, la cosiddetta "messa in rete dei servizi", alle varie forme di partnership territoriale che si possono realizzare tra soggetti pubblici, privati e del privato sociale, per esempio i coordinamenti territoriali d'area a Napoli, cfr. § 4.3.5.), o interessare diversi livelli gerarchici, cosa che introduce un elemento *verticale* nel loro assetto (per esempio i coordinamenti relativi ai progetti della legge 285/97, dei quali faceva parte anche la provincia, cfr. § 3.2.3.). I livelli istituzionali si riferiscono a tutti gli *attori territoriali*: non solo agli enti pubblici, ma anche al Terzo Settore che, come vedremo nel § 3.2.5., dispone di ambiti organizzativi a tutti questi livelli, e anche ai soggetti privati che operano sul mercato, che hanno organi di rappresentanza ai vari livelli (si pensi alle organizzazioni imprenditoriali). Infine, per attori si intendono anche le diverse figure professionali che lavorano nei coordinamenti; nel caso specifico dei coordinamenti relativi all'intervento sociale, e in particolare agli inserimenti socio-lavorativi, le figure più significative sono le assistenti sociali, gli operatori di mediazione al lavoro, i tutor delle organizzazioni del Terzo Settore (come nella gestione del RMI a Napoli, cfr. § 4.3.2.), i tutor aziendali. Naturalmente, anche gli utenti

dovrebbero rappresentare un attore coinvolto nel coordinamento, ma ciò avviene di rado, in quanto il beneficiario è molto spesso *oggetto* del percorso di inserimento, e, quindi, anche del relativo coordinamento tra i soggetti che lo portano avanti. Ogni attore ha i propri interessi, i propri fini e le proprie definizioni della realtà sociale. La chiave dell'attività di coordinamento è proprio nell'incontro di attori diversi che si adoperano per valorizzare gli interessi che hanno in comune rispetto a quelli che li dividono.

- 2) *Le risorse* (n. 2 nella figura 2) che gli attori del coordinamento mettono in comune, o reperiscono insieme, al fine di realizzare i propri scopi comuni. Si tratta, ovviamente, in primo luogo di risorse *finanziarie*, che permettono di retribuire gli operatori (risorse *umane*) in numero adeguato e con un monte ore-lavoro congruo (risorse *temporali*). Il problema della scarsità delle risorse da dedicare all'intervento in generale, ed all'attività di coordinamento in particolare, è uno dei più pressanti (cfr. § 4.3.2.). Tuttavia, si tratta anche di risorse *informative*, ovvero del contenuto dei flussi di comunicazione che costituiscono l'attività di coordinamento che, nel caso degli inserimenti socio-lavorativi si concentrano, in particolare, sulla normativa specifica, sulle opportunità occupazionali e sulle modalità di accesso alle fonti di finanziamento. Inoltre, assumono una notevole importanza le risorse *culturali* che contraddistinguono i partecipanti al coordinamento. In particolare, ci riferiamo all'esistenza di una *vision* comune, ovvero di una comune lettura della realtà sociale e delle direzioni di cambiamento che si vogliono perseguire, e di una *mission*, cioè della consapevolezza del proprio ruolo nella realtà sociale e dei fini da raggiungere. Le risorse culturali non sono, tuttavia, limitate ai contenuti specifici dell'intervento sociale, ma si riferiscono anche ad una vera e propria *cultura della partnership*, che implica la valorizzazione di punti di vista diversi, la ricerca di un equilibrio nella tensione tra sentimenti di identità ed autonomia da una parte, ed adesione ad un "noi", ad un soggetto superiore alla somma delle parti dall'altra. Affinchè la cultura del coordinamento sia assimilata da tutti i soggetti, spesso si rende necessaria la presenza di *figure carismatiche*, che, grazie alla loro autorevolezza e alle doti relazionali riescono a mediare tra le posizioni anche lontane dei singoli, facendo emergere gli interessi comuni. I soggetti di coordinamento nascono e si sviluppano a partire dalla individuazione di spazi pubblici di incontro e confronto, di progettazione sociale radicata nel territorio. Questi luoghi pubblici di discussione permettono la rielaborazione collettiva, consentono cioè, che l'attribuzione di significato alla realtà sociale, ma anche l'acquisizione di specifiche abilità tecniche necessarie al coordinamento, siano patrimonio collettivo e non privato, e siano messe a sistema e capitalizzate per il futuro (de Leonardis, 1998; Floris, 1999).



- 3) *Il processo* (n. 3 nella figura 2) del coordinamento è costituito dalle attività di definizione dei fini comuni a tutti gli attori che vi partecipano, e di individuazione delle priorità e delle modalità di intervento conseguenti alla definizione dei fini. Le modalità secondo le quali si perviene a tali definizioni individuano due tipi principali di coordinamento: a) *istituzionale-gerarchico*, nel quale l'elemento gerarchico è predominante e, dunque, i livelli sovra-ordinati hanno maggiore importanza nel processo decisionale, nonostante vi possa essere un confronto esteso a tutti gli attori e un fitto flusso di comunicazioni anche dal basso verso l'alto (*feedback*); b) *democratico-partecipato*, nel quale la democraticità dei rapporti è elevata, il grado di partecipazione di ogni attore è alto e tendenzialmente paritario, e i flussi di comunicazione prevalentemente orizzontali.
- 4) *Gli esiti* (n. 4 nella figura 2) spaziano, lungo un continuum tra fallimento e successo dell'iniziativa di coordinamento, dalla rottura delle relazioni tra gli attori, all'istituzionalizzazione delle relazioni, attraverso varie forme di accordo, convenzione, consorzio, al raggiungimento di alcuni fini: il miglioramento delle politiche in termini di efficacia ed efficienza (non solo come contenimento dei costi, ma anche come incremento della qualità dell'intervento e dell'attenzione alla percezione dell'utente) e l'innovazione delle politiche, attraverso l'introduzione di nuovi strumenti o modalità di intervento.

Questi elementi si combinano in modo diverso nei diversi contesti (n. 0 nella figura 3), e danno luogo a configurazioni relazionali concrete diverse tra loro, che raramente corrispondono ai tipi principali ai quali abbiamo accennato (orizzontale/verticale, istituzionale-gerarchico/ democratico-partecipato) ma sono, piuttosto, assetti diversificati ed originali.

La questione del coordinamento emerge implicitamente o esplicitamente in diversi contesti regolativi:

- le leggi dello Stato: ovvero nei patti territoriali, nei contratti d'area e nei contratti di programma, (LN 662/96), l'introduzione della *Conferenza nazionale sulle politiche dell'handicap* (LN 104/92), convocata dal Ministro per la Solidarietà Sociale, il quale vi invita soggetti pubblici, privati e del privato sociale che esplicano la loro attività nel campo dell'assistenza e dell'integrazione sociale delle persone handicappate; la LN 68/99, che in parte sostituisce ed integra la precedente, specifica come il collocamento dei disabili debba avvenire *in raccordo* (ovvero coordinandosi) con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio; la LN 390/91 sulle tossicodipendenze; e soprattutto l'introduzione della LN 285/97 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che per la prima volta vincola l'assegnazione di fondi per progetti alla costituzione di veri e propri patti territoriali tra soggetti pubblici, privati e del privato sociale del medesimo territorio;
- le proposte di legge: in particolare la proposta di legge Signorino, per l'istituzione di una legge quadro dell'assistenza sociale, presentata nel primo capitolo, che intende promuovere un sistema integrato di politiche e di servizi di assistenza sociale. Il livello nazionale dovrà configurarsi come l'ambito di coordinamento, di indirizzo, di monitoraggio e di valutazione delle specifiche realtà locali, iscritte comunque all'interno di un quadro comune;
- i progetti ministeriali: per esempio nel progetto quadro *Socializzazione e creatività giovanile*, con finanziamento del Fondo Sociale Europeo, nel quale viene messa in evidenza la necessità di integrare diverse competenze assessoriali e di analizzare il quadro relazionale, ovvero il *network* degli attori che intervengono sui giovani. I vari progetti hanno infatti prodotto o consolidato scambi di esperienze, sinergie, reti di collaborazioni, sostegni, capacità di operare in rete;
- le iniziative del privato sociale: in particolare nell'istituzionalizzazione di organismi di rappresentanza dei soggetti del variegato mondo del Terzo Settore (Cnca, Forum del Terzo Settore,...);
- i contributi scientifici di analisi delle tendenze presenti nel settore delle politiche sociali e dei servizi alla persona.

In tutti questi ambiti ricorrono insistentemente i concetti di *collaborazione*, *integrazione*, *intesa* e, appunto, *coordinamento*, *rete*. In particolare, la metafora della rete ben si presta ad analizzare i significati che stanno dietro ai termini che abbiamo elencato. È stato, infatti, messo in evidenza come essa possa essere letta in due modi diametralmente opposti, uno positivo ed uno negativo (Nappi,

1999; Leone, 1993). Il primo offre una chiave di lettura della rete come innovazione, arricchimento di scambi e di esperienze, accrescimento di conoscenze e di informazioni, come una struttura flessibile, portatrice di tutela, solidarietà, benessere e sviluppo. Nel secondo caso, al contrario, la rete, quale metafora del coordinamento, assume una connotazione negativa, e si configura come una trappola che condiziona i soggetti partecipanti (i nodi della rete), ne limita l'autonomia e l'indipendenza, ne indebolisce i legami positivi, divenendo un vincolo all'azione ed un ostacolo allo sviluppo. Molto spesso queste due accezioni sono compresenti: la prospettiva dell'instaurazione di pratiche di coordinamento suscita al tempo stesso speranze e paure, entusiasmi e timori. Questa doppia lettura è spesso evidente nelle risposte dei diversi attori sociali (cfr. cap. 4). Il coordinamento è, infatti, contestualmente un'occasione di crescita, di miglioramento del servizio da un lato, e un costo, un impegno gravoso in termini di risorse non solo economiche (di tempo, di sforzo personale e professionale) dall'altro. Raggiungere l'equilibrio tra questi due tipi di implicazioni sembra essere il nodo cruciale della analisi/promozione/implementazione del coordinamento.

In questo capitolo descriveremo degli esempi di coordinamento interni alla pubblica amministrazione e al Terzo Settore nonché le relazioni tra i due, cercando di individuarne gli elementi analitici che caratterizzano sia gli aspetti formali sia le pratiche.

3.2. I livelli di coordinamento nazionale

3.2.1. Coordinamento orizzontale tra protezione sociale e politiche di inserimento attivo

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, le politiche di inserimento socio-lavorativo sono state per lungo tempo scarsamente sviluppate in Italia, e soprattutto sono state spesso demandate alle iniziative delle amministrazioni locali, e, dunque, frammentate e diversificate sul territorio nazionale. Negli ultimi anni, tuttavia, sono state introdotte alcune riforme che intendono sviluppare questo settore in maniera più omogenea sul territorio nazionale, prevedendo esplicitamente degli ambiti di coordinamento nazionale che garantiscano un quadro di regole certe valide in tutto il paese, all'interno delle quali ogni realtà locale possa specificare le proprie priorità e gli strumenti per affrontarle. Elenchiamo le iniziative più importanti.

- a) La già citata *Conferenza nazionale sulle politiche dell'handicap*, che istituzionalizza il coordinamento dei soggetti pubblici, privati e del privato sociale che si occupano di politiche per i portatori di handicap, comprese quelle di inserimento socio-lavorativo.
- b) Il Tavolo di programmazione *Formazione e politiche attive del lavoro*, avviato nel corso del 1999 e composto dai rappresentanti di sette ministeri, coordinati dal Ministero del Lavoro di tre dipartimenti del Consiglio dei Ministri e delle parti sociali. Scopo di questo tavolo era promuovere l'accesso al mercato del lavoro di soggetti esclusi o minacciati di esclusione,

tramite la predisposizione di servizi integrati, la costituzione di reti permanenti nel territorio, la qualificazione di nuovi profili professionali, la promozione dell'imprenditorialità, l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e la sensibilizzazione del contesto locale. Il Tavolo si proponeva inoltre di valutare l'efficienza degli interventi effettuati. Questa esperienza si è conclusa tra l'aprile e il maggio 1999 ed è ha prodotto un rapporto intermedio che, insieme ai rapporti degli altri tavoli tematici è confluito nel *Piano di sviluppo del Mezzogiorno*. Il Piano, esaminato dalla Commissione Europea, è in seguito diventato parte del *Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1*. L'attribuzione dei compiti di questi molteplici organismi di coordinamento non è sempre chiara. In alcuni casi si rilevano sovrapposizioni di competenze ed accavallamenti di funzioni, causate dalla disorganicità del sistema nel suo complesso.

- c) Il Comitato tecnico di pilotaggio dell'OIS (Osservatorio Isfol³³-Regioni sull'inclusione sociale), anch'esso avviato nel 1999. È composto da rappresentanti dell'Isfol, delle Regioni, di 5 ministeri e del Dipartimento Affari Sociali, e delle parti sociali. Ha compiti di coordinamento delle metodologie di programmazione degli interventi, di informazione e di comunicazione.
- d) La sperimentazione del *Reddito Minimo di Inserimento*, che per sua stessa natura si propone come un'istanza di coordinamento a livello nazionale. Esso, infatti, si configura come la prima misura di assistenza sociale omogenea sul territorio nazionale e che prevede esplicitamente il coordinamento tra misure di sostegno del reddito e programmi di inserimento. Questo implica la necessità del coordinamento tra ente pubblico locale ed agenzie private e del privato sociale (cooperative, aziende, associazioni), per la realizzazione di programmi complessi. La sperimentazione ha richiesto un'attività di coordinamento e di accompagnamento delle realtà locali a livello centrale, per gestire le complesse operazioni connesse con la fase di *testing*.

3.2.2 Coordinamento verticale tra protezione sociale e politiche di inserimento attivo: il decentramento dei servizi all'impiego.

Alla fine degli anni '90, alcune importanti iniziative hanno sancito l'urgenza delle riforme in materia di politiche del lavoro. La *Legge Bassanini* (LN 59/97) ha avviato la riforma della Pubblica Amministrazione, nella logica del decentramento e della sussidiarietà³⁴, con l'intenzione cioè di portare i servizi pubblici ad un livello il più vicino possibile al cittadino. Questa riforma ha investito fortemente le politiche del lavoro. In questo settore il decentramento è coinciso con importanti cambiamenti di approccio e di filosofia, contenuti nel già citato Pacchetto Treu (cfr. capitolo 2), ovvero con una rinnovata attenzione alle politiche attive del lavoro, con l'introduzione di nuovi

³³ Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, ente pubblico di ricerca che opera in collaborazione con il Ministero del Lavoro, le Regioni, le parti sociali, altre amministrazioni dello Stato, l'Unione Europea e gli organismi internazionali, istituito nel 1973.

³⁴ In quest'ottica lo Stato centrale interviene solo per fornire quei servizi che non possono erogati dai livelli decentrati.

soggetti privati nella regolazione del mercato del lavoro, a seguito del superamento del monopolio pubblico nel collocamento, e con la riforma di quelli pubblici³⁵. La Legge Bassanini rimandava la definizione delle modalità di trasferimento delle competenze in materia di politiche del lavoro ad un successivo decreto attuativo, il *Decreto Montecchi* n. 469/97, che specificava che le competenze demandate alle Regioni erano quelle relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro, ed introduceva inoltre l'esigenza di costituire un sistema territoriale di servizi all'impiego³⁶. La riorganizzazione dei Servizi all'Impiego viene individuata, nell'ambito del coordinamento comunitario delle politiche del lavoro degli Stati Membri (previsto dal Trattato di Amsterdam dell'ottobre 1997) quale elemento fondamentale della riforma strutturale della regolamentazione del mercato del lavoro e del passaggio di paradigma dall'approccio passivo a quello attivo alle politiche del lavoro (Marocco e Incagli, 2000). Il sistema di regolazione dell'avviamento al lavoro vigente in Italia fino alle recenti riforme, afferente al Ministero del Lavoro, risaliva addirittura al 1949 (LN 264/49). Istituito per distribuire in modo equo le opportunità occupazionali, non ha mai assolto alla funzione di facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ma si è al contrario sempre configurato come un istituto meramente burocratico, deputato alla registrazione delle iscrizioni e cancellazioni dalle liste dei lavoratori disoccupati ed alla gestione di graduatorie dei nominativi degli stessi, separate per categoria di bisogno (disoccupati, disabili, profughi, orfani e vedovi per cause di servizio)³⁷, ed elaborate sulla base di tre criteri: anzianità di iscrizione, carico familiare, reddito personale. L'inefficienza del sistema di collocamento, costruito attorno alla figura del lavoratore a tempo pieno ed indeterminato delle grandi imprese, figura largamente prevalente nell'Italia del secondo dopoguerra, ma sempre meno maggioritaria negli ultimi anni, è largamente attribuibile alla scelta dello strumento della *chiamata numerica*, per cui la selezione delle persone da destinare ai posti vacanti nelle aziende che si rivolgevano alle sezioni circoscrizionali avveniva sulla base dell'ordine in graduatoria, con le sole eccezioni delle piccolissime imprese (fino a 3 addetti), delle mansioni qualificate o di fiducia (per esempio le guardie giurate), e dei passaggi diretti da un'azienda all'altra³⁸. Tuttavia, nel corso del tempo le eccezioni alla chiamata numerica sono diventate sempre più numerose, rendendo l'azione di

³⁵ Il mantenimento del servizio pubblico di collocamento è necessario a garantire l'accesso gratuito a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale, in quanto i soggetti privati si rivolgono in particolare ad alcuni segmenti di mercato (quelli ad alta qualifica e specializzazione, generalmente già occupati), tendono a concentrarsi nelle aree metropolitane, e soprattutto considerano le informazioni come beni privati, di cui fare un uso commerciale, e quindi ristretto. Il regime di concorrenza, implica il rischio che anche il servizio pubblico si configuri maggiormente come *customer-oriented*, privilegiando le esigenze delle aziende, rispetto a quelle degli utenti.

³⁶ In realtà le Regioni, a partire dalle proprie competenze in materia di formazione professionale, avevano già in passato assunto iniziative nel campo delle politiche attive del lavoro, scarsamente coperto a livello nazionale (cfr. cap. 2), con incentivi alle assunzioni di soggetti svantaggiati e progetti di *job creation* (Marocco e Incagli, 2000).

³⁷ Nel caso del collocamento obbligatorio, per ogni categoria di bisogno (disabili, profughi, orfani e vedove) erano previste due graduatorie, una per chi optava per essere avviato nelle imprese pubbliche, ed una per chi optava per le imprese private.

³⁸ Anche in questi casi, tuttavia, correva l'obbligo alle aziende di comunicare e/o di richiedere una autorizzazione preventiva agli uffici di collocamento, che mantenevano, dunque, il controllo formale anche su questi passaggi (Negri e Saraceno, 1996). Queste vie erano spesso percorse per ovviare all'obbligo della chiamata numerica (cfr. cap. 2).

controllo esercitata dagli uffici di collocamento soprattutto formale. Ciò nonostante ad essa è stata spesso imputata la rigidità del mercato del lavoro e le difficoltà ad incrementare l'occupazione (Negri e Saraceno, 1996).

A partire dal decreto Montecchi tutte le competenze in materia di collocamento sono passate alle Regioni, che con leggi regionali hanno definito le modalità di recepimento. Al contrario di quello che è accaduto nella maggioranza dei Paesi europei, in Italia non è stata individuata un'Agenzia nazionale, un'organizzazione unica per tutto il territorio con forti poteri di indirizzo e coordinamento, ma, proprio sulla scorta del decentramento previsto dalla legge Bassanini, si è scelto un modello originale "profederale", che ha attribuito a ogni regione la responsabilità di organizzare il proprio sistema di servizi per l'impiego, seppure entro un quadro predefinito (debolmente) a livello nazionale. All'amministrazione centrale sono rimasti i compiti di indirizzo, promozione, valutazione e coordinamento, inteso anche come gestione dei rapporti con l'Unione Europea. Tali compiti riguardano principalmente l'individuazione di standard qualitativi e quantitativi minimi, comuni a tutto il territorio nazionale, relativi all'erogazione, gestione e monitoraggio dei servizi. Dette funzioni non sono, però, specificate con precisione, anche in conseguenza della mancata individuazione di un'istituzione di riferimento³⁹. Le funzioni innovative assegnate al livello centrale, ovvero al Ministero del Lavoro, si riferiscono alla istituzione del Servizio Informativo del Lavoro, elemento fondamentale per l'attività di coordinamento, valutazione e programmazione delle varie realtà locali, e all'autorizzazione e controllo dei soggetti privati ammessi a svolgere l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro. L'uniformità nazionale dei criteri regionali si è concentrata maggiormente sulla determinazione delle istituzioni da prevedere nei sistemi regionali per l'impiego, piuttosto che delle loro funzioni. Perciò, è possibile che si strutturino modelli fortemente diversificati, pur nella stretta uniformità organizzativa determinata *ex ante*, a causa della diversa distribuzione delle responsabilità e delle funzioni che può avvenire all'interno delle singole regioni. Anche le strutture deputate a erogare i servizi sul territorio, e gestite dalle Province sono già individuate a monte, e denominate Centri per l'Impiego. Tranne la Regione Calabria, tutte le 15 Regioni a statuto ordinario hanno prodotto la legge di recepimento, sebbene in ritardo. Otto Regioni⁴⁰ hanno optato per delegare alle Province anche la gestione delle politiche attive del lavoro, oltre ai servizi all'impiego, in modo da poter realizzare l'integrazione tra misure diverse al medesimo livello istituzionale; altre Regioni hanno invece mantenuto alcune competenze, delegandone altre alle Province: questa scelta rischia di perpetuare la frattura sinora mai ricomposta tra servizi per l'impiego e politiche di formazione professionale (cfr. cap. 2). Lazio e Lombardia hanno, invece, deciso di mantenere il controllo su tutte le competenze, approvando, per esempio, i piani provinciali dei servizi per l'impiego (Marocco e Incagli, 2000). Tuttavia, non è scontato che le Regioni abbiano compreso l'alto livello della sfida cui

³⁹ In fase di elaborazione legislativa si era proposto che questo ambito di coordinamento nazionale potesse essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni, ma nel testo normativo questa indicazione non viene ripresa.

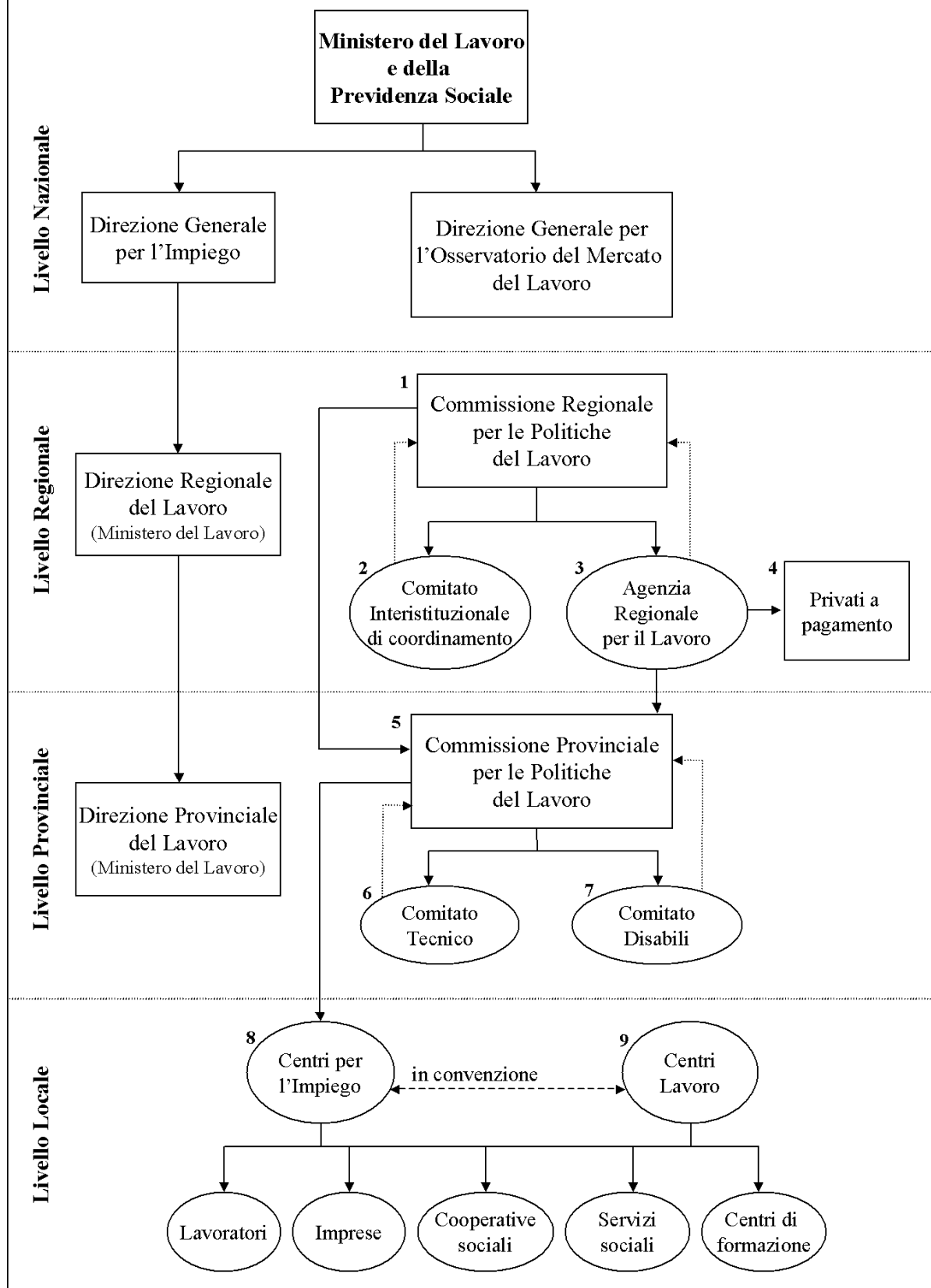
⁴⁰ Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Molise, Puglia e Basilicata.

erano chiamate ed abbiano declinato tale responsabilità. L'ampia delega gestionale affidata alle Province (che a loro volta possono decidere di demandare responsabilità agli enti locali) impedisce la realizzazione di modelli di sistema in grado di connotare il territorio a livello regionale con iniziative specifiche forti favorendo, invece, una connotazione a livello provinciale, e quindi una notevole frammentazione territoriale del sistema delle politiche del lavoro e dei servizi all'impiego (intervista n. 25). Anche l'attività di controllo *ex-post* non garantisce un sufficiente grado di omogeneità in mancanza di una seria attività di programmazione a livello regionale *ex-ante*. In quest'ottica la logica della sussidiarietà, suffragata dalla Legge Bassanini e nata per essere la grande opportunità di cambiamento, rischia di essere una discriminante forte nei confronti dei cittadini, che potranno ricevere pacchetti di diritti e di servizi diversi anche all'interno della stessa Regione, a seconda del sistema provinciale di riferimento. Se questo scenario dovesse avverarsi si creerebbe un doppio movimento, cioè una situazione quasi paradossale per cui mentre in campo assistenziale si interviene con modifiche di legge e sperimentazioni di nuove misure (RMI) per armonizzare le enormi differenze che sussistono a livello locale, in campo di politica del lavoro la riforma segue la direzione opposta della destrutturazione dei meccanismi regolativi fino ad un'estrema frammentazione, esito della mancanza di un percorso organico di crescita. Non è, infatti, necessariamente appropriato riprodurre la stessa politica in contesti socio-economici molto diversi: una misura specificamente indirizzata a combattere la disoccupazione giovanile assume un certo ruolo in realtà locali dove questo fenomeno rappresenta il 20% del totale dei disoccupati, ma ne ha un altro laddove i giovani non sono sovrarappresentati nelle cifre della disoccupazione. Tuttavia, la specificità territoriale non deve significare livelli diversi di copertura, di protezione e di servizi offerti, ciò che invece rischia di avverarsi se le amministrazioni regionali non sapranno farsi garanti di standard qualitativi e quantitativi delle politiche del lavoro, e se lo sviluppo dei servizi all'impiego seguirà tempistiche molto diversificate tra una regione e l'altra e, all'interno di queste tra una provincia e l'altra, confermando o, peggio, acuendo situazioni di arretratezza.

Nel concreto, le tre strutture introdotte a livello regionale dalla nuova disciplina sono:

- La Commissione regionale per le politiche del lavoro che detta le linee guida, stabilisce il bilancio annuale e la sua ripartizione nei confronti delle province (n. 1 nella figura 3);
- Il Comitato interistituzionale di coordinamento, che coordina tutte le province, a un livello politico: vi partecipano gli assessori provinciali al lavoro e formazione professionale, che esprimono le proprie necessità ed esigenze (n. 2 nella figura 3);
- L'Agenzia regionale per il lavoro che intende essere l'organo tecnico a disposizione della Regione per l'implementazione delle politiche del lavoro, a cui potranno rivolgersi le Province e per alcuni servizi (come per esempio l'accesso alle banche dati delle persone disponibili al lavoro) anche i privati (imprese, agenzie di selezione, società di lavoro interinale) a titolo oneroso (n. 3 e 4 nella figura 3).

Figura 3. Strutture che gestiscono le politiche del lavoro e i servizi all'impiego: la Provincia di Milano



Le tre strutture introdotte invece a livello provinciale sono:

- La Commissione provinciale per le politiche del lavoro, che è l'organismo territoriale di concertazione per la definizione delle azioni di politica del lavoro a livello provinciale. È anche il centro di gestione del potere. In conseguenza alla frammentazione territoriale già accennata, comunque, la Commissione assumerà una configurazione diversa in ogni provincia: in alcune sarà il vero e proprio organo legislatore, in altre ratificherà semplicemente le politiche decise dall'assessorato (n. 5 nella figura 3);
- Il Comitato per le politiche per i disabili; è possibile, ma non obbligatorio, istituirlo affinché si occupi delle politiche del lavoro mirate ai cittadini disabili, la cui elaborazione verrebbe in qualche modo stralciata dall'opera di insieme svolta dall'Agenzia Provinciale, in modo da rendere più agile la preparazione del materiale legislativo in questa materia (n. 7 nella figura 3);
- Il Comitato tecnico, previsto dal legislatore per la gestione operativa del collocamento obbligatorio e mirato dei disabili, ovvero per la definizione delle strategie di inserimento e dei programmi individuali (n. 6 nella figura 3). Sembra tuttavia impossibile che questo organo possa assolvere questa funzione, per la quale saranno necessari uffici composti da moltissimi operatori, centinaia nelle province più grandi (dove sono peraltro previste nuove assunzioni). Più plausibilmente questo comitato si candida ad essere una struttura tecnica, composta da alcuni esperti, che si occuperanno di fornire linee guida ed indicazioni di metodologia generale rispetto alla gestione dei casi individuali (intervista n. 58).

Le politiche del lavoro dovranno svilupparsi sulla base di Piani Regionali, che dovranno dare la cornice generale di indirizzo ed orientamento, e Piani Provinciali che definiranno i programmi di intervento. La nuova struttura territoriale deputata a governare il collocamento è il *Centro per l'Impiego* (n. 8 nella figura 3), che prende il posto della sede circoscrizionale dell'Ufficio di Collocamento (anche le sedi fisiche sono per lo più le stesse). Il decentramento implica anche l'armonizzazione di molti aspetti amministrativi. Per esempio, tutti i dipendenti delle sedi periferiche del Ministero del Lavoro hanno dovuto scegliere se rimanere in capo al Ministero stesso, ed essere dunque destinati ad altre funzioni, oppure passare in organico alla Provincia, cambiando contratto, orario di lavoro, istituzione di appartenenza. Alcune competenze sono, comunque, ancora attribuite alle sedi decentrate del Ministero: in particolare le funzioni ispettive, le conciliazioni pre-giudiziarie, ed alcune competenze relative alla cooperazione.

Nella provincia di Milano, per esempio, i Centri per l'Impiego sono 16, ed al momento si occupano soprattutto delle incombenze burocratiche, in quanto il sistema informativo presenta molte pesanti lacune, ed aggiornare la banca dati è il primo passo da compiere verso una gestione più efficiente dei servizi all'impiego. Nella provincia erano attivi da 4 anni i *Centri Lavoro* (n. 9 nella figura 2), associazioni di Provincia, Comuni e parti sociali territoriali, che hanno avviato le politiche attive del

lavoro e si sono proposti come interlocutori delle aziende e dei lavoratori come facilitatori dell'incontro domanda-offerta, con percorsi di accompagnamento ed attivazione dei lavoratori disoccupati. I Centri Lavoro sono attualmente in convenzione con i Centri per l'Impiego, affinché le competenze acquisite non vadano disperse. È tuttavia auspicabile, anche se per nulla certo, che le due strutture siano ricondotte ad un unico soggetto pubblico, che si affianchi ai soggetti del collocamento privato e del privato-sociale, altrimenti il sistema complessivo dei servizi all'impiego rischierà di essere non ricco ed articolato, bensì caotico e frammentato.

Dietro la riforma istituzionale delle strutture deputate a gestire le politiche del lavoro vi è un vero e proprio cambiamento di paradigma. I lavoratori disoccupati non sono più numeri in attesa di un avanzamento di posizione in graduatoria, e gli organi gestori sono sempre meno uffici, e sempre più servizi (intervista n. 58). Il livello provinciale si profilerà sempre più come uno snodo nella logica del decentramento, come il soggetto che si dovrà fare interprete operativo degli indirizzi generali forniti dalle amministrazioni regionali, che dovrà a sua volta concertare anche con il livello locale dei servizi territoriali. La Provincia⁴¹ sarà cioè un punto fondamentale sia del coordinamento orizzontale, tra i diversi attori sociali che agiscono all'interno del suo bacino territoriale, sia del coordinamento verticale, che vedrà il passaggio di flussi finanziari ed informativi dal Ministero alle Regioni, dalle Regioni alle Province, e da queste agli enti locali. La crucialità del ruolo provinciale emerge con maggiore chiarezza alla luce della nascita di forme autonome ed inedite di coordinamento tra province. Ad alcuni ritardi che hanno accompagnato (in parte inevitabilmente, date le proporzioni del processo) la fase di decentramento a livello di decisioni ministeriali e regionali, le province hanno in qualche caso risposto mobilitandosi direttamente, come per esempio l'UPL (Unione delle Province Lombarde), che in Lombardia ha attivato gruppi tecnici impegnati in progetti specifici mirati tra l'altro alla creazione dei sistemi informativi provinciali e di quello regionale, di fronte al notevole ritardo dell'amministrazione regionale che era chiamata dalla stessa legge regionale 1/99 ad implementarlo.

3.3. Coordinamento orizzontale tra protezione sociale e politiche di inserimento attivo a livello locale: la legge 285/97.

Nella seconda metà degli anni novanta, l'istituzione del *Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* (LN 285/97, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*⁴², <http://www.affarisociali.it/normative/1285-97.htm>) ha costituito un punto di svolta nel riformismo delle politiche sociali italiane. Il Fondo finanzia progetti finalizzati al sostegno della relazione genitore-figlio, al contrasto della povertà e della violenza, all'innovazione e sperimentazione

⁴¹ Il ruolo politico-istituzionale della provincia come ente di governo e di programmazione, prima limitato alle materie di assistenza sanitaria ed ospedaliera, viabilità e tutela dell'ambiente, viene rivalutato già nel 1990 dal nuovo ordinamento delle autonomie locali (LN 142/90), con particolare riguardo alle materie connesse al territorio ed all'ambiente (Martines, 1992).

⁴² Detta Legge Turco dal nome del Ministro per la Solidarietà Sociale.

di servizi socio-educativi e ricreativi, al sostegno economico alle famiglie di minori portatori di handicap, allo sviluppo dei servizi di informazione, consulenza, monitoraggio. Per la prima volta, però, viene istituito un vincolo di legge che fa dipendere l'erogazione e l'entità dei finanziamenti per i progetti alla creazione di *accordi di programma* tra enti locali, provveditorati agli studi, ASL, centri per la giustizia minorile e associazioni non lucrative per la definizione dei piani triennali di intervento. Questo accordo di programma altro non è che l'istituzionalizzazione di un coordinamento democratico-partecipato dei soggetti che partecipano all'accordo. Nella logica delle leggi Bassanini che hanno decentrato molte funzioni precedentemente attribuite allo Stato centrale agli enti locali, la 285 individua nel territorio locale (Comune, Comuni associati, Provincia e Comunità montane) il luogo privilegiato per discutere ed individuare i bisogni, pensare e programmare gli interventi, assegnare compiti e responsabilità. La scelta di condizionare l'erogazione dei fondi alla sigla di un accordo di programma non garantisce, però, che dal momento in cui i fondi vengono ricevuti la gestione dei progetti torni ad essere autarchica, con l'ente locale che individua le necessità ed i soggetti idonei a soddisfarle, i quali si limitano ad erogare il servizio ed a ricevere i fondi. Questo fa, quindi, venir meno in molti casi il coordinamento democratico partecipato che la legge intende promuovere. L'esperienza di questa legge è inoltre estremamente recente⁴³. Per questa ragione la costruzione di una solida impalcatura partecipativa non può dirsi acquisita; essa avrebbe, infatti, richiesto percorsi di coinvolgimento più lunghi, soprattutto in quelle realtà dove la cooperazione tra istituzioni, e tra queste e le realtà del privato sociale, erano più deficitarie (Focosi, 1999). I finanziamenti sono stati erogati nel dicembre 1998, quindi la legge è a regime solo da un anno e mezzo, un lasso di tempo troppo breve anche per poter valutare l'esperienza. Molte più conclusioni si potranno trarre nel momento in cui saranno presentati i piani di intervento per il secondo triennio, e sarà, dunque, possibile capire quanti accordi di programma saranno confermati, estesi o potenziati, e quanti, invece, non saranno rinnovati, evidenziando un fallimento. È tuttavia vero, che lo sforzo compiuto dai diversi soggetti pubblici, privati e del privato sociale per la definizione dell'accordo di programma ha avuto funzione di stimolo perché la metodologia concertativa di coordinamento democratico partecipato continuasse ad essere adottata anche durante l'implementazione dei progetti. Non solo, ma l'esperienza compiuta per accedere ai fondi 285, è stata in molti casi capitalizzata, ed estesa ad altri ambiti gestionali, nei quali gli accordi di programma non sono previsti per legge, il che dimostra che la metodologia è risultata fruttuosa per i partecipanti. Non sembra possibile spiegare lo stimolo alla progettazione condivisa esclusivamente come conseguenza del vincolo posto in questo senso ai finanziamenti, in quanto i progetti 285 hanno portato, è vero, risorse aggiuntive, ma non così rilevanti da giustificare di per sé lo sforzo organizzativo e concertativo necessario alla stesura del patto (intervista n. 33). Tra i Comuni che si sono associati per presentare progetti si è individuato un

⁴³ La legge è stata approvata il 28 agosto 1997. In seguito tutte le Regioni hanno approvato una legge regionale in merito, e nel corso della primavera del '98 sono stati stretti gli accordi di programma e redatti i progetti di intervento, in un lasso di tempo piuttosto breve.

comune *capofila*, generalmente il più grande, che portasse avanti le istanze a nome di tutti, e in cui si identificava dunque un ambito di coordinamento. In alcuni casi la maggiore autorevolezza che questi Comuni derivano dalle dimensioni o dal peso economico si è tradotta in una sorta di leadership implicita nella conduzione dei processi di progettazione ed attuazione dei programmi inerenti la 285.

La funzione del coordinamento è fondamentale nell'attuazione della legge 285, che ha avuto il merito indiretto di aver posto all'attenzione di tutti il nodo del coordinamento come cruciale nella funzione di attivazione dei processi di negoziazione, concertazione e formalizzazione delle decisioni comuni (Vernò, 1999).

La difficoltà di coordinarsi esiste già all'interno dello stesso comune tra settore educativo e settore sociale, su progetti chiaramente socio-educativi. In un sistema molto complesso, dove in alcuni casi l'accordo di programma è firmato da più di 20 comuni, tali difficoltà si moltiplicano. Nell'ambito della normativa, nuove responsabilità sono state attribuite all'ente provinciale. Un caso molto interessante è quello della Provincia di Milano, in cui la grande maggioranza dei Comuni (circa l'80%, per una copertura della popolazione pari al 98%) ha sottoscritto un accordo per gestire i progetti finanziati con la 285. La Provincia ha avuto ruolo di coordinamento, indirizzo e stimolo del territorio, e di mediazione nei rapporti tra Regione ed enti locali. Concretamente la Provincia ha avuto la responsabilità di:

- fornire gli strumenti tecnico-amministrativi per la costruzione degli accordi;
- passare le informazioni dalle Regioni agli enti locali, in una dimensione anche verticale del coordinamento, sebbene non gerarchica, in quanto la Provincia non è un ente sovra-ordinato rispetto ai Comuni;
- individuare dei criteri per l'orientamento dei progetti che fossero rispettosi delle indicazioni della circolare regionale, ma nello stesso tempo tenessero conto del contesto specifico della provincia milanese;
- costruire e condurre il gruppo tecnico territoriale che rappresenta tutte le componenti, i Comuni, il Terzo Settore, le scuole, il Centro di Giustizia Minorile, e che, con una periodicità di riunione, effettua il monitoraggio del lavoro e assegna tempi e scadenze ai Comuni ed a tutti i soggetti coinvolti. Data la vastità del territorio provinciale milanese, e la conseguente impossibilità di rappresentare tutte le diverse voci attive nell'ambito dell'inclusione dell'infanzia, tale gruppo, convocato dalla Provincia, era formato da alcuni rappresentanti dei Comuni nominati dalla Conferenza dei Sindaci, un rappresentante del provveditorato agli studi, un rappresentante del Centro di Giustizia Minorile e quattro rappresentanti del Terzo Settore, rispettivamente due per il *Forum del Terzo Settore*⁴⁴ e due per la *Federazione*

⁴⁴ Il Forum Regionale Lombardo del Terzo Settore si è costituito il 29 gennaio 1998. Attualmente vi aderiscono una trentina di organizzazioni della cooperazione sociale, dell'associazionismo, dell'ambientalismo, del volontariato e della finanza etica. Nel suo ambito organizzazioni diverse hanno sperimentato iniziative comuni,

*Oratori*⁴⁵, che in quel momento erano le organizzazioni del Terzo Settore formalmente conosciute e riconosciute nell'ambito delle attività per l'infanzia. Il grado di rappresentatività di tali organismi nei confronti di tutti i singoli soggetti impegnati nella lotta all'esclusione sociale era certamente molto basso, ma essi hanno trovato sicuramente maggiore spazio nei tavoli di coordinamento locali;

- presenziare come osservatori/partecipanti alle cosiddette conferenze locali di servizio, al fine di orientarne le scelte ed i metodi. Tali conferenze non si sono esaurite nel momento della progettazione, tuttavia il vincolo alla periodicità e alla continuità degli incontri di coordinamento era molto debole negli accordi di programma, e la Provincia ha dato un'indicazione molto forte in merito, riguardo ai futuri accordi di programma per la preparazione dei prossimi piani triennali.

In questa occasione la Provincia ha, dunque, assunto su di sé anche la funzione di migliorare e rendere più funzionali i tavoli di coordinamento locali, tramite un'attività di affiancamento dei coordinatori di progetto, con iniziative formative e gruppi tematici per sostenere la realizzazione dei progetti (intervista n. 33).

Dall'implementazione della legge 285/97 è possibile, dunque, intendere il coordinamento come un dialogo su più livelli (intervista n. 42):

1. il coordinamento di coloro che promuovono le politiche, ovvero dei Comuni e degli altri soggetti che preparano l'accordo di programma ed il piano triennale di intervento. In particolare è questo il caso dei Comuni capofila;
2. il coordinamento operativo, dell'attivazione del piano, del funzionamento delle singole azioni. Gli accordi di programma contengono 50-100 progetti ognuno: occorre che essi siano coordinati tra loro, che funzionino non solo singolarmente, ma anche nel loro insieme. La Provincia ha un ruolo importante in questo, attraverso la promozione del gruppo tecnico territoriale;
3. l'area della fruizione, il dialogo che i cittadini attivano con il sistema di offerta. I cittadini sono un attore della trasformazione: possono disertare un servizio e affollarne un altro, i loro comportamenti possono cambiare l'offerta dei servizi in maniera indiretta, anche se non si sono seduti al tavolo della concertazione.

La legge 285 ha dunque fissato dei parametri nazionali entro i quali i contesti locali hanno sviluppato strategie proprie e molto diversificate. Anche in questo ambito va rilevato un significativo divario tra Nord e Sud del paese. Nel Mezzogiorno più che altrove, infatti, i progetti 285 hanno avuto un impatto importante in contesti nei quali da un lato, la presenza di reti e di partenariati locali è ancora debole ed

progetti intersettoriali e di rete, attivando un raccordo strategico con le strutture di ricerca e consulenza delle Università e dei centri Studi presenti in Lombardia. Aderisce al Forum Permanente Nazionale del Terzo Settore.
⁴⁵ Gli oratori cattolici, molto diffusi in Italia, sorgono presso le chiese parrocchiali e sono luoghi destinati alle attività educative e ricreative dirette a giovani e ragazzi.

insufficiente, dando l'avvio a nuove ed inedite collaborazioni, e dall'altro, l'offerta stessa di servizi sociali non è adeguatamente sviluppata, specie per quanto riguarda i servizi mirati al benessere dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie (politiche di prevenzione, di socializzazione, di recupero, di inserimento). In alcuni casi, dunque, le opportunità offerte dalla legge 285 sono state utilizzate per istituire delle misure di fondamentale importanza e che mancavano. A Napoli, per esempio, i finanziamenti legati alla legge 285 hanno consentito di introdurre la misura del Minimo Vitale, inteso come sussidio economico per il sostegno del reddito di nuclei familiari con minori a carico in situazione di disagio economico. In molti comuni del Nord, dove il Minimo Vitale esisteva già, i fondi della 285 sono stati destinati a servizi per i minori, quali progetti di socializzazione, di prevenzione e di recupero del disagio.

3.4. Le modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali

Emerge sempre più chiaramente che la dimensione territoriale più efficiente per gestire i servizi è sovra-comunale. Questo è vero ovviamente soprattutto per i piccoli comuni, e meno per le grandi città che hanno una dimensione sufficiente da giustificare internamente un'articolazione complessa di servizi e funzioni. Tuttavia ciò non è esente da problemi: mentre il Comune è il referente politico dei cittadini, ha una legittimità democratica perché il sindaco ed il consiglio comunale vengono eletti direttamente dai cittadini, la zona sovra-comunale è un'entità che può corrispondere al vissuto dei cittadini o meno e che non ha rappresentanti democraticamente eletti (intervista n. 42). Molti attori reputano dunque opportuno trovare delle forme gestionali diverse da quella puramente politica, più vicine alla gestione aziendale condotta da un'entità organizzativa di cui i comuni associati ed i cittadini divengano qualcosa di simile agli azionisti di un'impresa. Nella normativa italiana questo problema ha varie soluzioni, previste soprattutto dalla legge 142/90 e dalle sue modificazioni (cfr. tabella 13).

La scelta della modalità di gestione più adatta al territorio deve essere compiuta in base ad un'analisi delle caratteristiche del contesto, in particolare dell'esperienza gestionale pregressa e dei risultati da essa portati, la presenza o meno di una tradizione di rapporti di collaborazione tra settori diversi e soggetti diversi, gli obiettivi politici relativi al comparto socio-sanitario, ed infine le dimensioni del territorio stesso. In linea generale è possibile dire che in tutti i casi che prevedono la separazione del momento gestionale da quello programmatico permettono una gestione più articolata, flessibile ed efficiente delle risorse, ma aumentano la complessità del sistema ed il bisogno di coordinare i diversi attori. Tuttavia, emergono dubbi sull'effettivo mantenimento da parte del pubblico della responsabilità di programmazione e orientamento: la forte autonomia degli enti a gestione separata (istituzione e azienda speciale, cfr. tabella 13), infatti, porta con sé il rischio di una delega implicita da parte dell'amministrazione pubblica, o di uno sconfinamento da parte degli enti stessi in aree di

responsabilità pubblica. Inoltre aumenta la difficoltà di controllo dell'ente pubblico sui contenuti e sulla qualità del servizio, in quanto la valutazione si concentra spesso sull'aspetto della rendicontazione finanziaria, che infatti migliora, ma che rischia di trasformare il contenimento dei costi nell'obiettivo principale delle politiche, anche di quelle sociali. Tutte le soluzioni che prevedono un consorzio tra amministrazioni consentono di approfittare di economie di scala e di ampliare l'offerta e la qualità dei servizi. In ogni caso, comunque, la scelta della modalità gestionale non dovrebbe mai significare un minor impegno politico di programmazione, orientamento e valutazione da parte dell'ente pubblico, ma piuttosto una sua riqualificazione (Gori e Ranci Ortigosa, 1999).

L'esigenza per i singoli Comuni di associarsi per gestire insieme i servizi sociali viene ulteriormente sottolineata dal *Piano Sociale Regionale*, che quasi tutte le Regioni si sono date⁴⁶, e che impone ai Comuni del territorio di coordinarsi, mettere insieme le risorse e creare un *Piano Sociale di Zona*, che, approvato dalla Regione, sarà destinatario di finanziamenti (intervista n. 42). Questo meccanismo avvia processi di concertazione inediti, che riguardano un numero di comuni che può variare dai 30 ai 50. In genere nelle leggi regionali di riferimento non viene posto l'obbligo di gestire collegialmente tutti i servizi locali, e gli amministratori locali sono spesso interessati a mantenere la titolarità di un certo numero di servizi, soprattutto quelli più fruttuosi in termini di popolarità e visibilità, e, dunque, maggiormente spendibili in ambito elettorale. Di conseguenza si viene spesso a creare un conflitto tra spinte all'autonomia e tendenze alla concertazione, che, come vedremo più avanti (cfr. § 3.7.2.), minacciano la tenuta e la riuscita dei coordinamenti.

Tipologia	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi	Note
Consorzio tra comuni	Prevede un'entità imprenditoriale, un direttore, un bilancio consuntivo, un fondo dato dai proprietari, cioè i Comuni consorziati.	Permette di congiungere le risorse, ottenere significative economie di scala e sfruttare al meglio le professionalità presenti sul territorio, tramite modalità organizzative nuove e più efficienti.	Risulta più difficile tematizzare la qualità dei servizi offerti, per la preponderante attenzione dedicata a contenere la spesa.	Indicata in particolare per Comuni di ridotte dimensioni, cui consente di disporre di strutture e figure professionali necessarie per ampliare l'offerta dei servizi.

⁴⁶ Anche la Regione Abruzzo, che non ha ancora approvato una Legge regionale di riordino dell'assistenza sociale, ha però varato il Piano Sociale Regionale 1998-2000.

Istituzione	Organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, dotato di autonomia gestionale (LN 142/90, art. 23).	Permette di separare la funzione di indirizzo e programmazione, che restano in capo all'ente pubblico, da quella gestionale, affidata al direttore dell'istituzione. Consente un utilizzo delle risorse più flessibile ed efficiente ed una migliore rendicontazione.	Rende più complessa l'organizzazione, aumentando i costi di coordinamento dei diversi attori. Diviene più difficile per l'ente pubblico valutare l'effettivo operato dell'istituzione. L'attenzione rischia di concentrarsi esclusivamente sul controllo dei costi	La cittadinanza può identificare una struttura gestrice con una specifica identità e missione.
Azienda speciale	Ente strumentale dell'ente locale con personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e statuto approvato dal consiglio comunale o provinciale; può gestire anche più servizi di rilevanza economica e imprenditoriale (LN 142/90, art. 22).	Molto simile all'istituzione, presenta maggiore autonomia e flessibilità nell'utilizzo delle risorse. Miglioramenti ancor più significativi anche nella rendicontazione.	L'ente pubblico ha difficoltà ad estendere la propria attività di controllo oltre l'aspetto finanziario. Aumenta la complessità del sistema ed il bisogno di coordinare i diversi attori.	L'indipendenza di cui gode può portare in alcuni casi l'azienda stessa ad operare un'attenta valutazione dei risultati raggiunti (l'Azienda speciale di Mantova sta introducendo l'idea innovativa del <i>bilancio sociale</i>).
Consorzio comuni-Asl	Azienda pubblica mista sociale-sanitaria	Permette di mantenere o creare l'integrazione tra servizi sociali e servizi sanitari, senza ricorrere alla delega. Notevoli economie di scala; si valorizzano le professionalità presenti sul territorio.	Rischio di delega implicita della programmazione da parte dei Comuni a componenti del consorzio.	Nel caso sia adottata la regola dell'unanimità, il processo decisionale viene irrigidito.
Gestione diretta	Accentra in capo all'ente pubblico sia la funzione di programmazione sia quella gestionale, favorendo in linea teorica il loro collegamento.	Limita la complessità del sistema e soprattutto restituisce un decisivo ruolo di orientamento e di indirizzo alla pubblica amministrazione.	Riduce la possibilità di utilizzare in maniera flessibile le risorse.	Consigliabile solo per Comuni di dimensioni significative con risorse sufficienti (professionali, finanziarie, strutturali, informative).
Fonte: Nostre elaborazioni su <i>Prospettive Sociali e Sanitarie</i> , 15-16/99.				

Oltre agli accordi per interventi congiunti di amministrazioni diverse, la legge nazionale LN 662/96 definisce come strumenti di programmazione negoziata anche gli interventi in cui accanto agli operatori pubblici compaiono gli operatori privati. In particolare la legge specifica in questa categoria:

- *i contratti d'area*: progetti di sviluppo in aree predeterminate interessate da crisi strutturali, prevalentemente individuate nel Sud;
- *contratti di programma*: prevedono l'attuazione di un progetto d'impresa con significative ricadute sull'apparato produttivo e sui livelli occupazionali; possono accedervi le grandi imprese o i consorzi di piccole e medie imprese;

- *i patti territoriali*: aggregazioni spontanee di comuni in cui viene finanziato un progetto di sviluppo con iniziative imprenditoriali e interventi infrastrutturali condiviso dagli enti locali e dalle forze economiche e sociali⁴⁷.

3.5. I soggetti del Terzo Settore e i loro ambiti di coordinamento

Sebbene la locuzione *Terzo Settore* non fornisca alcuna definizione precisa e puntuale, essa viene usata ampiamente e per indicare soggetti ed azioni tra loro anche molto diversi. Secondo i suoi osservatori, il Terzo Settore esprime l'emergenza della razionalità sociale prima che diventi valore di scambio nel mercato o oggetto di regolazione politica nello Stato (Donati, 1996). L'attributo *terzo*, infatti, intende definirne l'identità per differenza rispetto ai due settori istituzionalmente forti delle società contemporanee, Stato e mercato, appunto (Colozzi, 1998). Si tratta di un sistema composto da forme di azioni intersoggettive senza fine di lucro, e che vanno dal puro dono alla reciprocità, ed in questo senso rientrano nella omonima categoria polanyiana della reciprocità contrapposta allo scambio di mercato ed alla redistribuzione⁴⁸ (Polanyi, 1974). Le espressioni organizzative del Terzo Settore che si sono maggiormente sviluppate negli ultimi 25 anni in Italia sono le fondazioni, le associazioni, soprattutto di volontariato sociale⁴⁹ e le cooperative sociali (Ruffolo, 1997).

In particolare, le cooperative sociali rappresentano un elemento estremamente importante dell'economia no profit, e stanno assumendo – tra i soggetti del Terzo Settore - un ruolo sempre più determinante. La specificità economica e valoriale della cooperazione sociale è:

Perseguire l'interesse generale della comunità sociale, la promozione umana e l'integrazione sociale attraverso lo svolgimento di specifiche attività.
(LN 381/91, art. 1).

⁴⁷ Complessivamente i Patti territoriali approvati per il finanziamento sono 61: 12 nel '98 (cosiddetti Patti di prima generazione); 9 a fine '98, con una speciale procedura che ha visto la partecipazione della UE (Patti comunitari); un patto pluriregionale finanziato con risorse nazionali; 39 nel '99 (Patti di seconda generazione). Il valore di investimento complessivo per un periodo pluriennale è di oltre 8.500 miliardi, comprensivo di iniziative imprenditoriali e investimenti infrastrutturali. I patti riguardano complessivamente 1.491 comuni, oltre la metà dei quali al Sud; vi partecipano oltre 3000 imprese (Ministero del Lavoro, 2000).

⁴⁸ Polanyi individua tre forme di integrazione socio-economica, che spiegano come i sistemi economici acquistano unità e stabilità aggregando i comportamenti individuali attorno a pre-condizioni istituzionali. Le forme di integrazione sono la reciprocità, la redistribuzione e lo scambio. La *reciprocità* ha luogo tra gruppi o segmenti di società che si trovano su un piano di parità e di simmetria; i movimenti economici tra di essi sono appunto reciproci. La *redistribuzione* presuppone invece una società organizzata attorno ad un centro che ha il potere di accumulare le risorse e poi distribuirle ai gruppi periferici; i movimenti economici si svolgono dunque dal centro alla periferia e viceversa. Lo *scambio* implica invece un sistema di mercato, nel quale i movimenti economici sono finalizzati al raggiungimento di un profitto. Nelle società complesse, le forme di integrazione sono contemporaneamente presenti; spesso è però possibile individuare quella dominante (Polanyi, 1974).

⁴⁹ La LN 266/91, *Legge-quadro sul volontariato* definisce il volontariato come un'attività personale, spontanea, gratuita e senza fini di lucro, con fini di solidarietà sociale. Alle organizzazioni di volontariato è riconosciuto il diritto ad iscriversi in appositi registri regionali, di usufruire di una serie di agevolazioni e di stipulare convenzioni con gli enti locali nel proprio campo di attività.

Le cooperative sociali si differenziano dunque dalle cooperative classiche in quanto l'interesse da perseguire non è quello dei soci della cooperativa stessa, bensì quello della comunità più allargata. Le cooperative sociali si dividono in tre tipologie:

- tipo a: svolgono attività relative alla gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi, rivolte a soggetti svantaggiati (anziani, minori, portatori di handicap, malati terminali, tossicodipendenti, ecc.);
- tipo b: svolgono attività produttive finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (portatori di handicap, ex-detenuti, ex-tossicodipendenti, ecc.), che devono rappresentare almeno il 30% dei soci;
- miste: svolgono entrambe le attività.

La fonte primaria di commesse delle cooperative sociali è rappresentata dalle convenzioni con la pubblica amministrazione, da cui deriva l'88% del loro fatturato. Ciò implica l'adattamento alla logica del massimo ribasso⁵⁰, che influisce negativamente sulla corretta e regolare retribuzione dei lavoratori, soci e non, (visto che la pubblica amministrazione paga spesso in ritardo) sulla loro formazione e sull'investimento in quella serie di attività di rete che non danno risultati nel breve periodo (attivazione del soggetto interessato e della sua rete primaria) (Alberani, 1999; Toniolo Piva, 1999).

Negli ultimi anni si è molto accentuata la tendenza di tali attori sociali a riunirsi in organizzazioni di coordinamento e di rappresentanza, per avere dei luoghi privilegiati di confronto e scambio di informazioni e per avere maggior peso e più potere contrattuale nel loro rapporto con le istituzioni pubbliche, che sono sempre state e continuano ad essere il loro committente più importante. Questi ambiti di coordinamento si configurano spesso come associazioni di associazioni (o cooperative di cooperative), ovvero associazioni di secondo livello (o consorzi di cooperative).

I movimenti associativi di questi soggetti rispondono certo ad esigenze relative alla necessità di dialogo e di confronto etico rispetto all'interpretazione della realtà sociale ed alle possibili soluzioni, ma rivestono anche un ruolo importante per le strategie di sopravvivenza e di sviluppo delle realtà del privato sociale. Per accedere alle gare d'appalto vengono, infatti, richieste sempre più garanzie di solidità finanziaria, e gli organismi di secondo livello raggiungono gli standard economico-finanziari richiesti, spesso troppo elevati per i singoli soggetti. La stessa solidità economica è anche necessaria per accedere al credito ed ai servizi bancari. L'alleanza tra soggetti specializzati in settori diversi arricchisce e rafforza le singole agenzie, che possono contare sull'apporto di professionalità ed esperienze diverse dalle proprie, e possono proporsi congiuntamente per la gestione di parti di servizi diverse ma connesse, con un valore aggiunto dato dalle modalità di coordinamento consolidate già esistenti tra di esse.

⁵⁰ Secondo la regola del *massimo ribasso*, nella selezione dei soggetti che partecipano alle gare d'appalto viene dato un peso prevalente al costo delle prestazioni. I soggetti sono, quindi, incoraggiati a chiedere il minor compenso possibile pur di aggiudicarsi la commessa.

Gli organismi di rappresentanza si caratterizzano, inoltre, per la capacità di *lobby*. La loro unione aumenta il loro credito ed il loro potere contrattuale presso le istituzioni, facendone soggetti in grado di confrontarsi ad alto livello con il pubblico ed interlocutori privilegiati nei dibattiti riformistici. In un momento in cui a livello nazionale vengono tracciate le leggi-quadro all'interno delle quali iscrivere le politiche locali, infatti, è cruciale per le agenzie del Terzo Settore avere voce in capitolo anche in questo ambito, che condiziona inevitabilmente le loro possibilità di operare a livello locale.

Al fine di comprendere meglio in quali forme organizzative concrete si struttura l'attività di coordinamento dei soggetti del privato sociale, analizziamo di seguito quattro esempi particolarmente pregnanti, che riguardano: a) i consorzi di cooperative e gli organi di rappresentanza delle stesse; b) la *Caritas*, una realtà storica del privato sociale di matrice cattolica; c) il *Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)*, una delle prime strutture di coordinamento del Terzo Settore in Italia; d) il *Forum Permanente del Terzo Settore*, un ambito relativamente recente, ma che ha acquistato notevole visibilità pubblica e politica.

a) *Le cooperative di secondo livello*. A fronte delle difficoltà finanziarie che sorgono nel rapporto con le istituzioni pubbliche, ma anche in conseguenza del respiro sempre più ampio che assume l'attività di progettazione, con bandi di livello europeo da una parte e con lo sviluppo dei patti territoriali dall'altra, le cooperative mostrano sempre più la tendenza a crescere in termini di dimensioni, di offerta diversificata di servizi e di fatturato. Molte di esse assumono le dimensioni di vere e proprie aziende, e molte altre seguono la strada della creazione di consorzi⁵¹, ovvero cooperative di secondo livello in grado di offrire servizi alle cooperative associate (formazione, segreteria, progettazione), sfruttare le economie di scala, e soprattutto di essere interlocutori più efficaci dell'ente pubblico (Franzoni, 1999). Il valore aggiunto del coordinamento attuato dall'istituto del consorzio è da ricercare nella maggior capacità progettuale, burocratica (nei rapporti con l'ente pubblico), e di fornitura di servizi alle cooperative di primo livello (Ronchi⁵², 2000). Tali qualità si rivelano cruciali, in quanto le maggiori difficoltà che le cooperative incontrano nella loro attività sono, appunto, la gestione dei rapporti con gli enti, il reperimento delle risorse finanziarie e la gestione dei rapporti quotidiani con i soci, i volontari, gli utenti.

Le cooperative di lavoro e le cooperative sociali hanno poi degli ambiti propri di organizzazione e rappresentanza a livello regionale e nazionale, che rispecchiavano, perlomeno originariamente, orientamenti politici in senso lato⁵³. Si tratta di soggetti di grande importanza ed autorevolezza nel dibattito politico e nella vita sociale ed economica sia territoriale, sia nazionale. Le organizzazioni

⁵¹ Il *Consorzio Gino Mattarelli (CGM)*, nato nel 1986, associa più di 40 consorzi di cooperative sociali, cui fanno riferimento oltre 600 cooperative, in 18 regioni italiane (Ires, 1999).

⁵² Responsabile dell'Ufficio cooperazione sociale della Regione Lombardia.

⁵³ Le cooperative cosiddette rosse, ovvero orientate a sinistra, sono riunite all'interno della *Lega delle Cooperative*, mentre quelle di impostazione cattolica fanno riferimento alla *Confcooperative* e alla *Compagnia delle Opere*.

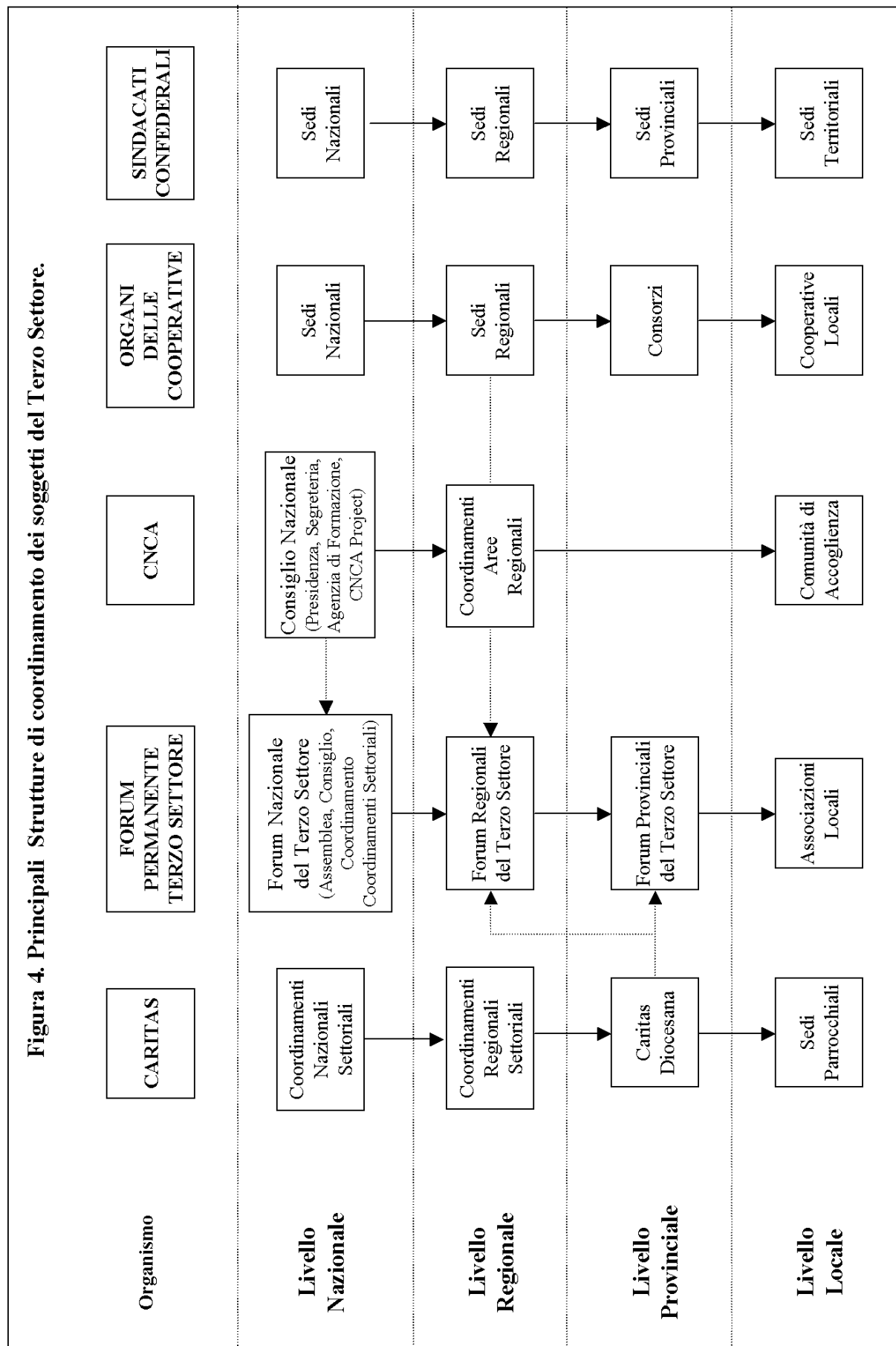
delle cooperative partecipano infatti agli organi di rappresentanza del Terzo Settore, come il *Forum Permanente* (vedi sotto), e sono firmatarie di patti per lo sviluppo locale⁵⁴ e di protocolli di intesa su metodi e contenuti di gare d'appalto e convenzioni con l'ente pubblico⁵⁵. È inoltre particolarmente stretto il loro legame con le organizzazioni sindacali di riferimento.

b) La *Caritas* è il più autorevole dei soggetti del Terzo Settore di matrice cattolica, diffusa capillarmente su tutto il territorio nazionale a livello parrocchiale. L'ambito di coordinamento più importante in questa istituzione è sicuramente quello che coincide con la diocesi, che generalmente corrisponde al territorio provinciale. Esistono, tuttavia, anche dei momenti di confronto a livello regionale e nazionale, ma si tratta soprattutto di coordinamenti settoriali, e non tutte le aree di intervento presentano la stessa struttura organizzativa, né lo stesso grado di organizzazione. È, comunque, a livello diocesano che la *Caritas* ha un ruolo riconosciuto ed autorevole quale soggetto del volontariato. È, infatti, spesso l'unico interlocutore del Terzo Settore invitato a partecipare a tavoli di programmazione in materia di politiche sociali, ed è anche spesso il promotore di tali iniziative (cfr. § 4.1).

⁵⁴ La *Lega delle Cooperative* ha firmato, pur esprimendo alcune riserve, il Patto per il Lavoro di Milano (cfr § 4.1.3) (<http://www.lombardia.legacoop.it>).

⁵⁵ La *Lega delle Cooperative* e la *Confcooperative* hanno firmato un protocollo d'intesa con la Regione Lombardia ed altri enti, sulla necessità del superamento del ricorso in via esclusiva o prevalente al criterio del massimo ribasso dei prezzi da parte degli Enti Pubblici appaltanti (<http://www.lombardia.legacoop.it>).

Figura 4. Principali Strutture di coordinamento del Terzo Settore.



c) Il *Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza* (C.N.C.A.). Costituito già nel 1986 da gruppi provenienti da tutta Italia che intendevano costruire un momento di confronto tra esperienze condotte nelle diverse realtà locali, ed essere una presenza politica e culturale unitaria sui temi della marginalità e del disagio giovanile, il C.N.C.A. ha un proprio statuto ed una propria organizzazione. Attualmente ne fanno parte circa 300 gruppi, alcuni dei quali a titolo di osservatori. L'organizzazione centrale prevede una presidenza, che ha la responsabilità della rappresentanza istituzionale e del coordinamento generale, una segreteria esecutiva, un ufficio amministrativo, un'agenzia di formazione (che segue i progetti relativi alla riqualificazione ed aggiornamento degli operatori sociali, ed alla ricerca sulla qualità dei servizi e sulla realtà del Terzo Settore), ed il *C.N.C.A. Project*, che si occupa di progettazione, consulenza e gestione relativamente a bandi regionali, nazionali ed europei (cfr. figura 4). I gruppi aderenti sono dislocati in tutta Italia, e fanno riferimento a 13 Aree Regionali. L'Assemblea si riunisce almeno 1 volta all'anno, in genere 2 o 3 volte su temi diversi. Vengono inoltre promossi seminari tematici sia nazionali sia regionali. Il Consiglio Nazionale è composto dal presidente del C.N.C.A., due vicepresidenti e 18 consiglieri (<http://www.cnca.it/chi.htm>).

d) Il *Forum Permanente del Terzo Settore* è un'associazione di secondo livello (cioè composta da altre associazioni), fondata nel 1997 dopo due anni di lavoro comune, un manifesto ed una dichiarazione d'intenti. Le sue finalità sono: rinnovare i sistemi di welfare in risposta ai nuovi e più ampi bisogni sociali; promuovere una nuova forma di partecipazione democratica; essere soggetto sociale e politico, che si dà rappresentanza e diviene interlocutore delle istituzioni; riformare le istituzioni; creare occupazione. Il Forum ha ottenuto un riconoscimento importante quando, nel 1998, il Governo ha raggiunto un accordo con il Forum stesso sulla proposta di un patto sociale di legislatura, ha approvato la partecipazione del Forum al tavolo per la riforma del welfare, ed ha avviato la preparazione di una convention della solidarietà. Al Forum possono associarsi organizzazioni del Terzo Settore che siano presenti in almeno sei Regioni italiane con strutture stabili ed organizzate, con almeno 2.000 persone associate, o 50 organizzazioni di primo livello. Le altre associazioni possono partecipare al Forum in veste di osservatori.

È inoltre possibile la costituzione di Forum regionali e provinciali, sulla base di un patto associativo coerente con quello nazionale (<http://www.univ.trieste.it/~f3sfvg/ilterzo.htm>).

Il C.N.C.A. è stato uno dei gruppi fondatori del *Forum Permanente del Terzo Settore*, ma attualmente si è temporaneamente auto-sospeso da esso che, nato per essere un ambito di confronto, si sarebbe progressivamente trasformato in una sorta di sindacato dei soggetti del Terzo Settore, nel quale la rappresentanza e le alleanze strategiche sembrano aver preso il sopravvento rispetto al confronto programmatico. In particolare i due soggetti più forti, e politicamente contrapposti, la *Lega delle Cooperative*, cui fa riferimento la cooperazione laica di sinistra, e la *Compagnia delle Opere*, espressione della cooperazione cattolica di destra, hanno inaugurato una inedita stagione di alleanza,

portando avanti la definizione di un accordo per la creazione di una comune agenzia di lavoro interinale (destinata a reclutare la manodopera necessaria al circuito della grande distribuzione, di cui questi due soggetti sono leader in Italia).

Gli aspetti relativi all'espansione economica e alla presenza sul mercato sembrano in alcuni casi assumere maggiore importanza rispetto alle dimensioni valoriali. La contraddizione insita in questo processo è evidente: alla base degli ambiti di coordinamento del privato sociale, descritti dagli stessi soggetti protagonisti come spazi del confronto etico, si svilupperebbero in realtà accordi prevalentemente di tipo economico, con un rispetto solo formale dei presupposti sociali su cui tali intraprese dovrebbero invece, anche per legge, fondarsi.

3.6. Modalità di rapporto tra enti locali e soggetti del Terzo Settore.

Dato il ruolo assegnato dalla legge alle Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (Onlus)⁵⁶ già in fase di accordo di programma, l'analisi della 285/97 si rivela interessante anche nella disamina delle forme di rapporto che intercorrono tra enti locali e soggetti del Terzo Settore. Le indicazioni-quadro della legge nazionale e delle rispettive leggi regionali non hanno ridotto la varietà e la complessità delle situazioni concrete, spesso diretta conseguenza della passata storia locale di rapporti tra amministrazioni e soggetti espressione della società civile. Nella provincia di Milano, per esempio, ogni area ha avuto comportamenti molto diversi. In alcuni casi le Onlus hanno sin dall'inizio dato un contributo in termini di pensiero sull'analisi del territorio e dei suoi bisogni e di stesura dei programmi. Ciò è accaduto laddove c'era una tradizione forte di presenza di cooperative e/o associazioni di volontariato, con soggetti che potevano essere interlocutori diretti degli assessori e dei funzionari, avendo sistemi di lavoro già strutturati ed una lunga consuetudine di rapporti, convenzioni, contratti.

In altre aree il Terzo Settore è pressochè inesistente, mancano proprio soggetti visibili e riconoscibili. In qualche caso in mancanza di un interlocutore locale le realtà territoriali hanno fatto ricorso, attraverso il sistema delle gare, a delle buone e accreditate società, agenzie, cooperative non locali ma consolidate. In questi casi le Onlus sono state chiamate al tavolo solo nel momento in cui, una volta approvato il progetto ed ottenuti i finanziamenti, occorreva passare alla fase gestionale, con le gare d'appalto e le convenzioni. Si vede che sono movimenti simmetrici, la presenza dei servizi stimola il terzo settore e viceversa.

⁵⁶ Sono classificate come Onlus: le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi prevedono espressamente lo svolgimento di attività di assistenza sociale, sanitaria, socio-sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela e valorizzazione del patrimonio artistico, storico, ambientale, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica. Esse perseguono esclusivamente finalità sociali ed hanno l'obbligo di investire eventuali utili nella realizzazione delle medesime attività (DL 460/97).

In qualche caso il terzo Settore è presente con una delega quasi totale alla programmazione ed alla progettazione da parte di enti territoriali molto deboli. Lungi dal configurare una positiva corresponsabilizzazione delle Onlus, questo tipo di situazioni configura piuttosto un ritiro del livello politico locale dall'attività di programmazione e orientamento nelle politiche sociali, indice di una pericolosa disattenzione per un settore cruciale per il benessere della popolazione.

La scelta della modalità di contratto è stata molto soggettiva: ogni amministrazione ha interpretato le varie norme e i vincoli di legge rispetto alla gara, la trattazione privata, il contratto ed ha scelto la modalità che sembrava più appropriata alla situazione, anche perché i progetti sono molto diversi ed hanno oneri finanziari molto diversi. Certamente si è trovato avvantaggiato chi aveva già una sua rete di rapporti ed una consuetudine al coordinamento. Nella gestione della 285 il coordinamento è sempre rimasto in mano ai Comuni capofila, anche se, laddove vi è una presenza forte di soggetti del Terzo Settore in grado di rispondere alla domanda sociale di alcuni settori di disagio (tossicodipendenza, handicap,...), il ruolo preminente è di fatto svolto dal Terzo Settore.

Le principali forme di partnership tra enti locali e soggetti del Terzo Settore sono tre:

1. la gestione delegata dall'ente locale all'Onlus di singoli progetti o servizi. Ciò comporta un grado di corresponsabilizzazione non elevato e risultati poco rilevanti per la crescita complessiva della comunità;
2. sviluppo di forme regolative comuni: gli enti locali sostengono determinate iniziative delle Onlus, in quanto per esempio promuovono lo sviluppo locale e l'apprendimento collettivo. Pubblico e privato condividono finalità e risultati, il grado di integrazione è rilevante;
3. integrazione effettiva: enti locali e Onlus hanno ruoli paritetici nella programmazione e nella co-progettazione di servizi e politiche. La collaborazione è piena e completa (Ires Cgil, 1999).

Mentre i primi due casi rispecchiano due realtà molto diffuse sul territorio italiano, l'ultimo rappresenta solo una prospettiva di sviluppo per i soggetti del Terzo Settore, i quali producono quasi al 90% servizi in convenzione con l'ente pubblico, sono cioè un'esternalizzazione delle funzioni dell'ente pubblico, sono finanziati da esso, e quindi sono inevitabilmente ad esso subordinati, anche quando partecipano alla progettazione (intervista n. 42). Le Onlus possono, dunque, portare istanze e suggerimenti, ma in una logica di piano coordinato dal pubblico.

Da un punto di vista tecnico, il rapporto che si istituisce tra ente locale e soggetto del Terzo Settore segue generalmente due procedure:

- la licitazione privata: trattativa diretta tra l'amministrazione pubblica ed il soggetto del Terzo Settore per l'affidamento di un servizio. Può essere usata solo per importi ridotti e nel caso in cui il soggetto sia individuato come l'unico in grado di offrire il servizio richiesto. Generalmente l'amministrazione pubblica rivolge un invito ad alcuni soggetti preselezionati in

base ad alcune caratteristiche rilevanti, ed in seguito effettua una scelta sulla base delle offerte presentate.

- la gara d'appalto: la pubblica amministrazione indice un bando, precisando le condizioni di partecipazione. I partecipanti vengono valutati da una apposita commissione in base a criteri raramente mirati alla qualità del servizio offerto (solidità aziendale, storia e presenza sul territorio), quanto al massimo ribasso (cfr. nota n. 47). La commessa viene assegnata con convenzionamento diretto (cioè con un contratto tra la pubblica amministrazione ed il soggetto vincitore della gara), ed in genere rinnovata con analoga procedura d'appalto alla scadenza. I rinnovi delle convenzioni possono trasformarsi nel tempo in rapporti consuetudinari: in primo luogo si stabiliscono relazioni di conoscenza diretta tra gli operatori della pubblica amministrazione e delle Onlus, con modalità di lavoro consolidate e fluide; in secondo luogo, i soggetti del privato sociale che erogano servizi e prestazioni pervengono ad una conoscenza e ad un radicamento nel territorio sempre maggiori, il che li rende candidati migliori per le gare successive. In terzo luogo, le attribuzioni di responsabilità procedono anche per forza di inerzia, per la scarsa possibilità dell'ente pubblico di valutare veramente la qualità del servizio offerto in passato, per la necessità di creare una continuità tra le successive gestioni, non solo nei tempi ma anche nei modi.

Delle due procedure, quella della gara d'appalto è fonte di molti problemi della gestione dei servizi in convenzionamento. Gli enti locali hanno in genere risorse scarse da assegnare al comparto sociale e i pagamenti delle commesse vengono saldati spesso con notevole ritardo. Ciò fa sì che solo le Onlus di notevoli dimensioni, con una certa solidità finanziaria, e con rapporti di consuetudine con gli istituti di credito possono sopravvivere unicamente con le commesse pubbliche. In secondo luogo, la logica del massimo ribasso con la quale vengono condotte le gare (cfr. nota n. 47) scarica molti costi sui lavoratori delle Onlus, che sovente vengono assunti con modalità contrattuali molto scadenti, sia dal punto di vista della continuità del rapporto di lavoro, sia dal punto di vista dell'entità del compenso. Le difficoltà finanziarie dei soggetti del Terzo Settore possono inoltre condizionare l'individuazione delle priorità territoriali in termini di bisogni sociali, con la tendenza a rinnovare iniziative più utili alla riproduzione sociale dei soggetti che li erogano che al benessere della comunità. Infine, tale pratica incide negativamente anche sulla qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, visto che mancano risorse da dedicare alla formazione degli operatori e all'adeguata progettazione degli interventi (Ires, 1999).

Visti questi problemi, il dibattito attualmente in corso in merito alla riforma delle modalità di esternalizzazione dei servizi profila tre scenari possibili:

1. Il convenzionamento, ovvero il mantenimento della prevalenza del sistema di gestione tramite convenzioni;

2. L'accreditamento. Sarebbe l'utente a scegliere il fornitore di servizi tra quelli accreditati dall'ente locale (selezionati da un'apposita *authority*), spendendo un *buono* fornito dall'amministrazione pubblica, che coprirebbe tutta la spesa o parte di essa;
3. Il regime misto. L'amministrazione pubblica sceglie tra convenzionamento e accreditamento a seconda della tipologia di servizio (Toniolo Piva, 1999).

Nel caso in cui si optasse per mantenere il regime delle convenzioni, che attualmente appare come il più percorribile, occorrerebbe migliorare gli strumenti amministrativi, assegnare maggiore importanza alla qualità nelle gare d'appalto e minor peso al prezzo (non oltre il 40%), promuovere la co-progettazione, sviluppare il sistema di monitoraggio e valutazione del servizio nel suo complesso, tenere conto dei costi di formazione e coordinamento. Alcune riforme, soprattutto a livello regionale, limitano già l'incidenza del fattore prezzo nelle gare d'appalto a favore di criteri qualitativi⁵⁷. Gli enti locali, tuttavia, detengono la titolarità delle decisioni in merito ai criteri di selezione e la legislazione regionale non può imporre loro alcun obbligo. Non a caso tali disposizioni migliorative sono tuttora largamente ignorate (Alberani, 1999).

Per gestire, invece, un regime di accreditamento (esclusivo o misto), è necessario che le amministrazioni locali siano in grado di valutare efficacemente, tramite appunto un'autorità terza, la qualità delle prestazioni offerte dalle varie agenzie territoriali erogatrici di servizi. L'amministrazione pubblica diviene cioè garante nei confronti dei cittadini degli standard qualitativi dei soggetti accreditati presso di essa. I cittadini, non più strettamente utenti, diventano clienti, e possono scegliere a quale agenzia rivolgersi nell'ambito di quelle accreditate (intervista n. 42).

3.7. La retorica del coordinamento

Come si è visto, il discorso sul coordinamento investe tutti i settori delle politiche sociali, ai vari livelli istituzionali, politici e amministrativi. Esso non sembra essere una dimensione istituzionalizzata, sebbene in diversi casi prevista per legge, ma piuttosto un precario equilibrio da ricercare e calibrare continuamente a seconda della situazione locale, della storia passata, degli obiettivi perseguiti. Alcune dimensioni emergono come cruciali nell'analisi del coordinamento esistente e allo stesso tempo quali nodi imprescindibili per renderlo più efficace e più fluido.

L'imprimatur politico

Una forte adesione della maggioranza politica che governa l'ente locale al cui livello si vuole promuovere l'iniziativa di coordinamento può essere garanzia di successo dell'iniziativa stessa, in quanto la maggioranza ha l'autorevolezza politica ed istituzionale necessaria per convocare i soggetti

⁵⁷ La legge regionale dell'Emilia Romagna n. 6/97 prevede all'art. 10 che nelle gare realizzate da Comuni e Ausl al fattore prezzo non possa essere assegnato un peso superiore al 50%, ed all'art. 14 che i pagamenti da parte della pubblica amministrazione debbano avvenire mensilmente (Alberani, 1999).

interessati (intervista n. 32). In alcuni casi, tuttavia, la dimensione politica diviene sproporzionatamente importante, e la mediazione dell'appartenenza politica diventa condizione imprescindibile per l'accesso al tavolo del coordinamento, la partecipazione alla programmazione e conseguentemente alla distribuzione delle risorse (intervista n. 45). Questa pratica è sicuramente deleteria per l'interesse finale del cittadino utente dei servizi e delle politiche sociali, in quanto la priorità viene attribuita alle esigenze di riproduzione dei soggetti erogatori (centri di formazione, cooperative sociali, Onlus,...), piuttosto che all'utilità ed alla qualità dei servizi erogati.

La dimensione etico-valoriale e la vision strategica

Le partnership non sono una cosa buona di per sé (si pensi alla criminalità organizzata). L'assenza di spartizioni speculative delle risorse ottenute, l'impegno per lo sviluppo territoriale complessivo e per il raggiungimento della soddisfazione dei bisogni dei cittadini non possono derivare da vincoli di legge, ma dipendono molto dal fattore umano (intervista n. 36). Ciò è vero anche per quanto riguarda la presenza di una guida carismatica, sia essa un leader individuale o collettivo molto forte, in grado di tenere insieme molti soggetti diversi, conferendo loro una *visione* della loro missione sociale, un individuo o un gruppo in qualche modo innovatore che restituisca agli attori sociali coinvolti la capacità e la volontà di discutere dei fini, e non solo dei mezzi (intervista n.45). È fondamentale che il dibattito sugli obiettivi si sviluppi prima della ricerca delle risorse da destinare al progetto; deleteria è, invece, l'individuazione delle finalità in maniera subordinata all'accesso alle risorse, ovvero quando date le risorse, ed il modo di accedervi, i soggetti creano un coordinamento per identificare dei programmi cui destinare le risorse. Ciò impedisce, infatti, fin dall'origine, la possibilità di una discussione profonda, originale e utile (intervista n. 63).

Se l'iniziativa di coordinamento tra attori sociali diversi è perseguibile ed ha buone probabilità di successo in genere è perché tali attori hanno una visione strategica comune del piano di sviluppo locale che desiderano portare avanti (interviste n. 2 e 36). L'esigenza di coordinamento attualmente così sentita nasce dalla sofferta presa di coscienza dei singoli attori sociali della insufficienza delle loro capacità individuali nel leggere la realtà sociale e dare delle risposte ai problemi locali, e dalla conseguente speranza che integrando le competenze e le esperienze, "incrociando gli sguardi", si possa arrivare a nuove progettualità, a nuovi apprendimenti, nuove risorse (intervista n. 55). Il coordinamento nasce sempre dall'iniziativa di uno degli attori sociali, e si sviluppa in quei contesti in cui i soggetti hanno un approccio politico, e non semplicemente tecnico ai problemi.

La natura del contratto e le modalità di valutazione

La natura del contratto che sancisce il coordinamento influisce inevitabilmente sulla sua sostanza. Le differenze che sussistono tra un appalto ed una licitazione privata, tra un rapporto *una tantum*, ed una consuetudine collaborativa, tra una forma di consorzio ufficiale ed una semplice dichiarazione comune di intenti incidono sulla forza del coordinamento, sugli esiti possibili, sulla evoluzione delle alleanze.

In Italia, come abbiamo visto, prevale la tendenza a riconfermare le collaborazioni attivate, riproducendone le modalità nel tempo, anche a prescindere da una vera e propria valutazione della qualità degli interventi.

L'importanza assegnata alla fase di valutazione degli interventi che sono frutto di un lavoro comune, l'articolazione di questa fase in procedure *ex-ante*, *in itinere*, *ex-post*, le risorse umane, temporali e finanziarie dedicate al monitoraggio ed alla valutazione vera e propria sono un indice del grado di sviluppo del coordinamento tra i soggetti coinvolti. Monitoraggio e valutazione non possono infatti essere di alto profilo se non vi è un accordo sulle modalità, sui tempi e soprattutto sull'importanza di tali attività, in quanto se viene meno la collaborazione di uno o più soggetti, l'attività di valutazione viene inficiata nel suo complesso.

L'entità delle risorse

L'entità delle risorse in gioco è sicuramente una dimensione discriminante del tipo di coordinamento in essere (intervista n. 39). Essa, infatti, può variare moltissimo, come abbiamo visto. Gli ambiti di coordinamento spaziano da piccoli partenariati locali senza alcun accesso a risorse pubbliche, e fondati semplicemente sull'attività di volontariato, a veri e propri colossi economici, con voce in capitolo in dibattiti di respiro nazionale e sovra-nazionale. L'accesso alle risorse determina in molti casi l'importanza relativa del soggetto di coordinamento nel proprio ambito di riferimento (locale, provinciale, regionale, nazionale, comunitario). L'insufficienza delle risorse e i gravi ritardi dei rimborsi destinati ai soggetti del privato e del privato sociale, inoltre, inficiano notevolmente la qualità dei servizi resi e la possibilità di offrire formazione continua agli operatori per migliorarne le professionalità, e incidono su tutte quelle attività non immediatamente produttive, come sono appunto quelle relative al coordinamento, onerose soprattutto in termini di ore-lavoro destinate alle riunioni, agli incontri, alle contrattazioni.

3.7.1 Il valore aggiunto del coordinamento

È possibile identificare tre dimensioni che definiscono il valore aggiunto del coordinamento:

- 1) *L'apprendimento collettivo*. L'attività di coordinamento presuppone un confronto continuo e uno scambio di informazioni, sia a livello etico-teorico, sia a livello pratico-operativo. Operatori con specializzazioni diverse vengono a contatto. Ogni singolo individuo ed ogni singola agenzia impara dagli altri, arricchendo il proprio bagaglio di conoscenza ed esperienza. L'acquisizione di nozioni e prassi non si limita all'ambito dell'intervento concreto, ma riguarda anche le specifiche abilità relative all'attività di coordinamento in se stessa. In altre parole, nella pratica quotidiana del coordinamento, le persone imparano a coordinarsi sempre meglio. Occorrono, infatti, delle competenze organizzative, gestionali e motivazionali

per gestire un coordinamento, si pensi alle energie necessarie per organizzare le riunioni, suscitare l'interesse degli interlocutori, assicurandone la presenza, far vertere le riunioni sulle questioni focali, trarre dalle riunioni le nuove informazioni e metterle a sistema perché non vadano disperse. Il risultato di un coordinamento riuscito è la crescita di tutti i singoli soggetti, ma anche la crescita complessiva della comunità coinvolta, la circolazione di competenze e conoscenze utili per definire i fini ed affrontare i problemi, la condivisione di un *know-how*, la compartecipazione alla programmazione degli interventi (intervista n. 45). Non è possibile identificare un vero e proprio punto di arrivo: si tratta piuttosto di un *work in progress* in continua evoluzione.

- 2) *L'identificazione delle priorità e l'orientamento delle risorse.* Il coordinamento permette e in qualche modo obbliga i partecipanti a dirsi cosa scelgono di fare. Per venire all'identificazione dei fini presuppone una definizione delle priorità del territorio, più o meno esplicita. L'attività di coordinamento, quella effettiva, non quella formale, dovrebbe garantire che la ripetizione o la prosecuzione di un programma dipendano dal persistere della priorità di quel fine, o quanto meno dalla scelta di portare a compimento un percorso iniziato, e non dall'interesse alla riproduzione sociale dei soggetti erogatori (intervista n. 33). In questo senso l'attività di coordinamento dovrebbe anche consentire, come abbiamo detto, che i comuni obiettivi vengano identificati in quanto necessari al benessere degli utenti finali, e non in quanto motivazione plausibile per l'accesso alle risorse disponibili.
- 3) *La costituzione di nuovi soggetti sociali.* Il coordinamento dovrebbe portare alla nascita di nuove realtà sociali, costituite dall'interazione tra i diversi gruppi sociali che partecipano al coordinamento, la cui missione dovrebbe essere lo sviluppo dell'ambito di riferimento (locale, regionale, nazionale, comunitario). (intervista n. 55). Queste nuove realtà non sono semplicemente la somma dei soggetti coinvolti, ma posseggono appunto quel valore aggiunto dato dall'esperienza del coordinamento, dalle molteplici relazioni instaurate, dalle conoscenze circolate, dai risultati raggiunti, ma anche dalle esperienze capitalizzate a partire dai fallimenti. Soprattutto quando l'ambito del coordinamento è locale, questi nuovi soggetti assumono il ruolo di spazi sociali della concertazione e della progettazione che trascendono il singolo programma, dando vita piuttosto a modalità consolidate di confronto.

3.7.2 Gli ostacoli al coordinamento

Il sovraccarico di coordinamento

Quali elementi minano alla base le possibilità di integrazione tra istituzioni diverse, livelli istituzionali diversi, settori diversi? Il punto non è nei conflitti istituzionali, ma nel fatto che è in atto un passaggio da un paradigma di appartenenza verticale ad uno di lealtà orizzontale, che al momento sono

compresenti di fatto, normativamente (intervista n. 42). Le politiche dei servizi all'impiego, la sanità, la scuola, il sociale sono tradizionalmente basati su un'organizzazione di tipo verticale, c'è un ministero che governa e dialoga con un assessorato specifico nelle regioni, e ogni Regione dialoga con un assessorato specifico o un Azienda Speciale (cfr. tabella n. 13) nel territorio, quindi c'è una struttura gerarchica verticale, più o meno decentrata. La Sanità, anche in seguito alla riforma che ha aziendalizzato le Asl, è finanziata da un Fondo Regionale, che viene ripartito da una pianificazione nazionale. Analogamente la scuola ha autonomia didattica, ma il suo personale, le regole e i finanziamenti seguono meccanismi di natura verticale. Quando poi, per esempio, nel territorio le scuole e le Asl lavorano insieme all'inserimento scolastico e all'assistenza ai disabili, come auspicato dalla legge 104/92, qualunque coordinamento territoriale orizzontale si formi, si forma tra operatori che ricevono lo stipendio da organizzazioni diverse, che hanno una catena gerarchica di responsabilità alle loro spalle diversa, che fanno carriera all'interno del loro settore verticalmente. Al di là delle buone volontà, ognuno ha una doppia lealtà: una lealtà territoriale, al progetto e all'obiettivo (l'inserimento dei disabili), e una lealtà verticale alla missione del proprio servizio di appartenenza. Si stanno incrociando sistemi verticali e orizzontali, in vigenza di entrambi. Attualmente il livello verticale è ancora molto più forte di quello orizzontale. Se il livello orizzontale si sviluppa mentre quello verticale resta immutato, la conseguenza può essere non un conflitto tra istituzioni, ma un sovraccarico di coordinamento. Secondo l'esempio dei servizi di fornitura dell'acqua e del gas, i servizi sociali, i servizi alla persona, i servizi all'impiego, la sanità, la scuola potrebbero in futuro diventare servizi *del* territorio, rispondendo istituzionalmente a una sola delle catene di responsabilità, quella orizzontale territoriale. La stessa riforma della Pubblica Amministrazione sta andando in questa direzione. Il Ministero e le Regioni pianificano, distribuiscono le risorse, ma è al livello provinciale che ci sarà il vero coordinamento, e al livello di zona l'implementazione dei servizi alla persona. Tuttavia, il ruolo di coordinamento del livello centrale non può essere sottovalutato. Affinchè le specificità locali non si tramutino in anarchia istituzionale o palesi disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni, esse devono essere inquadrare in standard nazionali omogenei, e devono seguire le linee guida di programmazione individuate a livello non solo nazionale, ma anche europeo. La forza solidale del federalismo sociale, infatti, si basa sul fatto che alle spalle vi siano istituzioni sociali nazionali ed europee altrettanto forti (Campedelli, 1999).

Quando si analizza una iniziativa di coordinamento, occorre, comunque, valutarne anche la sostenibilità. In molte realtà il problema da risolvere non è come aumentare l'attività di coordinamento, ma come arrivare ad avere meno coordinamento possibile, il più efficace ed efficiente possibile (intervista n. 42). Quando i tavoli di confronto, integrazione, partecipazione si moltiplicano, infatti, molte funzioni si ripetono, molte responsabilità si sovrappongono e soprattutto vengono sprecate molte risorse, specialmente in termini di tempo e sovraccarico degli operatori. Il coordinamento non deve essere un obiettivo, se così fosse si rischierebbe che gli operatori passino

tutto il loro tempo a coordinarsi, a dialogare, a stringere accordi, senza avere più modo di dedicarsi alle attività loro proprie. Al contrario il coordinamento dovrebbe essere un mezzo per raggiungere una maggiore efficacia nella risoluzione dei problemi, ed un uso più razionale delle risorse. Ovviamente non esiste una legge generale sul grado di coordinamento necessario in ogni situazione. In ciascun contesto occorre individuare dove sono i deficit di comunicazione e di coordinamento ed agire su quelli, piuttosto che promuovere astratte campagne di integrazione generale.

La disomogeneità politica

Un altro vincolo alla possibilità di sviluppo delle iniziative di coordinamento risiede in alcuni casi, ma non sempre, nella non omogeneità politica delle amministrazioni coinvolte. Non è, infatti, scontato che amministrazioni con orientamenti politici diversi accettino di sedersi allo stesso tavolo di concertazione, e soprattutto producano accordi significativi. Il richiamo all'omogeneità politica viene tra l'altro sempre più spesso utilizzato nelle campagne elettorali, da parte di candidati che minacciano il rischio di stallo di molti programmi che coinvolgono amministrazioni diverse, se per esempio la maggioranza che guida la regione non fosse confermata anche alla guida delle province e dei comuni del territorio. Tuttavia l'omogeneità politica non è di per sé garanzia di maggiore facilità nel coordinarsi dei soggetti.

Tensioni autonomia/convergenza

Un limite ancora maggiore allo sviluppo delle iniziative di coordinamento è da ricercare nei conflitti che si creano tra le tendenze alla convergenza e quelle all'autonomia gestionale, ed in special modo nel rapporto esistente tra il comune capofila (per esempio nell'ambito della legge 285 o delle gestioni congiunte dei servizi socio-sanitari) e gli altri. Infatti, le risorse che vengono messe in comune, vengono gestite da quello che viene in qualche caso chiamato *servizio sociale dei comuni*, ma fisicamente transitano attraverso il bilancio del Comune capofila, e questo può creare relazioni di potere tra le diverse amministrazioni (intervista n. 42). Non è stata disegnata in maniera sufficientemente precisa a livello istituzionale la struttura deputata a gestire questi processi, e che non deve essere necessariamente il Comune più grande, ma può anche essere un soggetto terzo (cfr. § 3.6.). In quest'ultimo caso, infatti, si allenterebbero le tensioni tra i comuni consorziati.

Lavoro di rete case oriented o project oriented

Per i sostenitori del sistema di welfare misto pubblico-privato il lavoro di rete è lo strumento minimo e indispensabile a cui fare riferimento. Occorre però distinguere tra il lavoro di rete costruito intorno al caso, estremamente legato all'individualità degli operatori e scarsamente attento alla fase di progettazione, ed il lavoro di rete costruito intorno al progetto, che richiede investimenti costosi all'inizio, in termini di formazione, progettazione, programmazione, ma che è l'unico modo per porre le basi per un vero coordinamento serio e duraturo. Vi è una incongruenza nella retorica sul

coordinamento, nella misura in cui si insiste sulla necessità del lavoro di rete, ma non si creano le condizioni affinché sia il secondo tipo di lavoro di rete ad essere messo in pratica, perpetuando collaborazioni temporanee, la cui esperienza non può essere capitalizzata e trasformata in sistema (intervista n. 61). Anche per questa ragione l'analisi dei coordinamenti nella pratica fa emergere un coordinamento come consuetudine, come prassi operativa, e non come istituzione (cfr. cap. 4).

È vero che molti operatori temono che una dimensione più istituzionalizzata del coordinamento possa irrigidire il lavoro di rete in alcune procedure formali, mentre il lavoro *case oriented* si fa apprezzare per la sua flessibilità. Tuttavia, nell'attività di coordinamento finalizzata al progetto si può ravvisare una utile soluzione che supera la fragilità del lavoro centrato sul caso, mantenendo, però, degli elementi di flessibilità, nella misura in cui le dimensioni del coordinamento non vengono dettate *a priori* per legge, bensì vengono individuate nel contesto concreto del progetto, in base ai suoi obiettivi, ai presupposti ed alle metodologie di intervento specifiche, pur senza essere demandati alle isolate – e diversificate – iniziative dei singoli operatori.

3.8. Alcune conclusioni

Molti coordinamenti nuovi nascono, ma molti altri si esauriscono e non necessariamente in seguito al raggiungimento dell'obiettivo. A volte l'interruzione dell'esperienza è la conseguenza di un cambiamento della maggioranza politica che guida l'amministrazione interessata. Questo è recentemente accaduto nella Provincia di Milano, dove un'interessante ed innovativa esperienza sulla lotta alla cosiddetta "tratta" delle ragazze costrette alla prostituzione, che aveva riunito molti e diversi soggetti istituzionali e del privato sociale attorno ad un tavolo autorevolmente convocato dall'amministrazione provinciale non è stata rinnovata in seguito all'insediamento della nuova giunta provinciale di orientamento opposto alla precedente.

In altri casi le iniziative, quando si protraggono per vari anni, sembrano scontare l'affievolirsi degli entusiasmi iniziali, e la minore attenzione riservata a problematiche che erano inizialmente considerate vere e proprie emergenze sociali. Nel Comune di Milano, per esempio, ha funzionato per circa dieci anni un tavolo di coordinamento sulle tossicodipendenze, nato sulla scorta della legge 390/91, che raccoglieva tutte le realtà cittadine che si occupavano della materia, e che godeva di un regolamento autonomo dall'amministrazione comunale, che pure aveva un ruolo specifico di coordinamento assegnatole dalla normativa. L'ultimo impegno importante di questo tavolo è stata la preparazione del piano triennale di intervento attualmente in corso di approvazione in Consiglio comunale, ma da circa un anno il Comune non riveste più il ruolo centrale che aveva in precedenza. È tuttavia vero che la nuova legge sulle tossicodipendenze (LN 45/99) torna a promuovere tavoli di concertazione, dunque, occorrerà aspettare per verificare se e quanto essi saranno sviluppati.

Come abbiamo visto, i vincoli di legge sono un incentivo alla formazione di coordinamento, ma non ne sono una causa diretta. In altre parole, i condizionamenti di legge, specie quelli che riguardano le risorse finanziarie, spingono i soggetti ad incontrarsi, ma non creano i partenariati dal nulla, se alla base non vi è già una consuetudine al confronto, un'apertura dei soggetti ai contributi altrui, una predisposizione ad affrontare la progettazione in maniera condivisa.

Inoltre, se i vincoli di legge sono estremamente rigidi, e intendono imporre dall'alto non solo l'opportunità delle iniziative di coordinamento, ma anche le forme, le procedure, le modalità che esse devono contemplare, ciò può irrigidire tutto il processo operativo, progettuale e decisionale, inficiando l'attività spontanea di coordinamento che si sviluppa dal basso, a livello operativo (intervista n. 7), e che si avvale in genere di una componente etico-valoriale molto forte, che le disposizioni di legge non possono né sostituire né introdurre artificialmente.

Le difficoltà che si incontrano sul percorso concreto sono molte e le continue e defatiganti discussioni sulla distribuzione dei compiti inducono spesso la paralisi. Una strategia che viene messa in atto per ovviare a questa *impasse* è l'adozione di modelli organizzativi (...) dove le maglie larghe permettono il funzionamento di parti del sistema e sono, quindi, da preferire a forme di connessione troppo strette e a volte paralizzanti. (Bramanti e Rossi, 1999).

Tuttavia, la mancanza di qualsiasi indicazione legislativa, e di qualsiasi risorsa finanziaria vincolata lascia lo sviluppo dell'attività di coordinamento alle iniziative spontanee degli attori sociali. Ciò non può essere inteso come condizione necessaria per instaurare delle relazioni più genuine e concrete di quelle imposte per legge, in quanto, mancando l'individuazione del soggetto responsabile del coordinamento e del luogo del coordinamento, diviene molto difficile motivare tutti gli attori a partecipare attivamente e costantemente, come è accaduto tra le organizzazioni del Terzo Settore coinvolte nei progetti relativi al RMI a Napoli (cfr. § 4.3).

La ricerca dell'equilibrio tra tendenze dirigistiche che intendono imporre il coordinamento normativamente e dall'alto, e la spontanea attitudine a coordinarsi degli attori sociali va contestualizzata in ogni realtà, a partire dalle condizioni strutturali, socio-economiche e istituzionali locali, e dalle storie pregresse relative alle esperienze di partenariato. La strategia normativa utile sembra essere quella che si prefigge di stabilire delle cornici legislative che vincolino l'approvazione dei progetti e l'erogazione delle risorse alle capacità di coordinamento dei soggetti coinvolti, stimolando dunque le spontanee aspirazioni alla partnership, senza però fissare criteri rigidi relativi alle forme, alle modalità, alla tempistica del coordinamento, lasciando che ogni realtà pervenga alla configurazione più adatta alle proprie specificità, anche tramite un processo per successivi adattamenti. Si rivela, invece, molto utile la istituzione di un organismo deputato a fornire assistenza tecnica ai partenariati, che, sostenendoli nella loro attività di *problem solving* sorregga lo sviluppo dei coordinamenti, evitando che esso si fermi di fronte alle difficoltà di tipo burocratico o amministrativo, disperdendo le esperienze acquisite fino a quel momento. Come abbiamo visto, uno strumento di questo genere si è rivelato estremamente utile nella gestione dei progetti relativi alla 285 nella Provincia di Milano.

4. Il coordinamento in pratica: i casi studio

La pratica dei percorsi di (re)inserimento socio-lavorativo negli ultimi anni ha assunto sempre maggiore importanza nell'ambito dell'intervento sociale, estendendosi dall'area handicap, dove erano nati e dove sono stati sostanzialmente confinati per molto tempo, all'area della prevenzione e del recupero del disagio sociale, e in particolare delle dipendenze, fino a divenire un valido strumento di lotta all'esclusione sociale di un nuovo tipo di utenza dei servizi sociali emerso negli ultimi 15-20 anni. Si tratta prevalentemente di ultraquarantenni con un passato di vita lavorativa regolare e continuativa, licenziati spesso in concomitanza con crisi e ristrutturazioni industriali che hanno prodotto esuberi, o la chiusura dell'azienda dove hanno lavorato per anni. I nuovi utenti sono uomini e donne con scolarità medio-bassa e professionalità scarsa o obsoleta, mai riqualificata tramite corsi di aggiornamento. Esaurita l'indennità di mobilità, la cassa-integrazione o l'indennità di disoccupazione ordinaria (cfr. § 2.2) e terminati i risparmi di una vita e la liquidazione senza aver trovato un nuovo impiego, essi non sono in grado di ricollocarsi autonomamente sul mercato del lavoro a causa di:

- a) scarsa conoscenza delle odierne tecniche di ricerca di lavoro e delle regole del mercato del lavoro;
- b) scarsa autostima e problematiche depressive, dovute alla lunga inattività;
- c) scarsa consapevolezza delle competenze, abilità e vocazioni acquisite negli anni;
- d) scarsa volontà di ricercare ed affrontare percorsi di riqualificazione professionale.

Per affrontare queste cause e i nuovi bisogni sociali ad esse connessi, le strutture dei servizi sociali hanno affrontato cambiamenti di approccio e organizzativi di notevole importanza. Nuove professionalità, in particolare gli operatori di mediazione al lavoro e i tutors degli inserimenti, assumono un ruolo sempre più fondamentale nell'assetto dei servizi sociali. Si tratta prevalentemente di personale giovane, con alte qualifiche e/o molteplici competenze, che sono, tuttavia, poco focalizzate alla mansione che svolgono: la preparazione accademica degli operatori spazia, infatti, dalla laurea in scienze politiche, giurisprudenza, filosofia e psicologia, ai titoli specifici di educatori, animatori, consulenti del lavoro. Molti operatori vengono poi formati con corsi mirati sul luogo di lavoro, ma soprattutto acquisiscono la loro preparazione attraverso l'esperienza concreta del lavoro sui casi, come appare chiaramente dall'analisi del caso di Milano e di Napoli.

La nuova figura dell'operatore di mediazione/tutor si differenzia fortemente da quella dell'assistente sociale. L'assistente sociale, figura ormai tradizionale con la quale gli utenti vengono a contatto quando si rivolgono ai servizi, è, infatti, una regolare dipendente del Comune, inserita in una struttura amministrativa e burocratica piuttosto statica, e generalmente organizzata per zone cittadine e per area di intervento. Gli operatori di mediazione, al contrario, sono prevalentemente legati alle amministrazioni da contratti di tipo libero-professionale (consulenza, collaborazione coordinata e continuativa) ed hanno orari di lavoro atipici. La natura debole del loro contratto di lavoro si contrappone all'elevato grado di motivazione che caratterizza il loro operare, che si riflette, come già

detto, nella loro alta professionalità e nelle modalità di lavoro inedite da essi sviluppate. Infatti, i servizi di inserimento lavorativo si configurano, in generale, come ambiti del cosiddetto lavoro di rete *case oriented*. Ogni operatore di mediazione che intenda affrontare il lavoro sul singolo caso in maniera seria, dovrà, infatti, adoperarsi per creare e mantenere i contatti con i servizi invianti dell'utente da un lato, i responsabili delle aziende o delle cooperative dall'altro, con gli psicologi del lavoro o altri professionisti, quando il loro intervento è opportuno, e, ovviamente con l'utente stesso, e, in alcuni casi, con la famiglia. Raccogliere più informazioni possibili sul singolo caso è un requisito fondamentale per il buon esito dei progetti. Contemporaneamente, l'operatore deve essere costantemente informato su tutte le iniziative che possono apportare un contributo ai progetti di reinserimento, e in particolare i corsi di formazione professionale, ai quali può rivelarsi utile indirizzare gli utenti sia prima di qualsiasi tentativo di inserimento lavorativo, sia in un secondo tempo, a fronte di problemi evidenziati durante una prima esperienza. In altre parole, l'operatore di mediazione diviene il perno insostituibile di un coordinamento di rete creato intorno al singolo caso, e di volta in volta diverso, in quanto al variare dell'utente varia il servizio inviante (e quindi l'assistente sociale di riferimento), varia l'esito possibile, e quindi il tutor aziendale specifico, ma variano anche le problematiche connesse: in alcuni casi può essere necessario l'intervento dello psicologo, in altri no; se si tratta di una persona con problemi di dipendenze, sarà necessario avere rapporti anche con il SerT, o con il NOA, o con le comunità di recupero o i gruppi di auto-aiuto. L'insostituibilità dell'operatore di mediazione è comunque relativa, in quanto il gruppo tematico all'interno del quale, generalmente, lavora può subentrare in caso di assenza del singolo. Tuttavia, questa modalità di lavoro, che pone l'accento sull'operato del singolo, si configura anche come una strategia implicita, tesa a bilanciare la debolezza formale del contratto che caratterizza il loro rapporto di lavoro. Inoltre, il lavoro *case oriented* si rivela una fonte importantissima di acquisizione di competenze e informazioni, e di costruzione di rapporti personali, che gli operatori possono poi spendere in diversi ambiti di lavoro. Per esempio, i rapporti con le aziende o con le cooperative sociali vanno a formare un bagaglio di conoscenze personale a cui gli operatori possono fare riferimento anche se cambia il contesto specifico entro il quale prestano la loro opera, in quanto le convenzioni che sanciscono gli inserimenti lavorativi non hanno, in genere, carattere di esclusività.

La questione del coordinamento assume maggiore importanza nel momento in cui, con l'esternalizzazione di alcuni servizi da parte dell'ente pubblico ai soggetti del Terzo Settore, si moltiplicano i rapporti tra pubblica amministrazione, associazioni del volontariato, comunità di accoglienza, cooperative sociali e aziende profit (cfr. cap. 3).

Per analizzare il coordinamento, la scelta dei casi studio si è concentrata su situazioni diverse tra loro per area geografica, riferimenti legislativo-istituzionali, livello di sviluppo economico, dimensioni dell'area di riferimento.

L'interesse per il caso studio di Milano risiede soprattutto nella possibilità di analizzare alcuni cruciali cambiamenti organizzativi e strategici nell'attività di coordinamento che ruota intorno ad un servizio di inserimento lavorativo con una storia più che decennale. L'offerta del servizio di inserimento lavorativo si è sviluppata seguendo i cambiamenti strutturali dell'ambiente socio-economico in cui esso è nato, ovvero il contesto economico più importante d'Italia, che è profondamente mutato negli ultimi decenni. L'Ufficio Formazione Lavoro, che si occupa degli inserimenti lavorativi, ha raggiunto un livello notevole di dinamismo e di flessibilità e adattabilità alle singole situazioni concrete, sviluppando una importante capacità di coordinamento *case oriented*.

Due casi, Cologno Monzese e Napoli, sono Comuni compresi nella sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (cfr. § 1.3.). L'integrazione prevista dalla nuova misura tra intervento economico di sostegno del reddito e percorsi di reinserimento socio-lavorativo richiede lo sviluppo di nuove modalità di coordinamento tra i diversi servizi pubblici da un lato, e tra enti locali e organizzazioni del Terzo Settore dall'altro. La sperimentazione fa anche emergere le contraddizioni che esistono tra la retorica del coordinamento e la prassi dello stesso. Il fatto che fasi diverse di uno stesso intervento sociale siano affidate a soggetti erogatori diversi, non significa di per sé che tra quegli stessi soggetti sussistano rapporti di coordinamento democratico-partecipato, che riguardi anche e soprattutto l'attività di programmazione delle misure.

Cologno Monzese si distingueva anche prima della sperimentazione come uno dei contesti locali più attenti alla concertazione ed alla progettazione condivisa. Gli inserimenti lavorativi non sono una novità recente, vengono effettuati da anni. Tuttavia, come si vedrà dagli elementi emersi, la sperimentazione ha fornito la possibilità di consolidare ulteriormente alcuni rapporti già avviati, di affinare le procedure, di offrire nuovi strumenti di intervento agli operatori sociali.

Napoli è la più grande città del Sud ed il più grande comune inserito nella sperimentazione RMI. È perciò un laboratorio estremamente interessante: è il Comune che ha ricevuto più domande, ed ha dovuto inventare meccanismi di gestione innovativi perché l'amministrazione potesse reggerne l'impatto incredibilmente gravoso. Particolarmente interessante ai fini dell'analisi del coordinamento è la scelta di affidare la gestione dei percorsi di inserimento al privato sociale, che ha comportato la necessità di selezionare i soggetti, informarli, fornire loro strumenti organizzativi e stabilire criteri e tempi di confronto, valutazione e monitoraggio.

Infine, inserire il caso studio di Bolzano nella ricerca ha permesso da un lato di comparare con gli altri casi una situazione assolutamente peculiare data dallo statuto autonomo della provincia e da un sistema di welfare locale molto ricco, e dall'altro di verificare come vengono trattati i casi di esclusione socio-lavorativa in un contesto ad elevato sviluppo economico, dove il mercato del lavoro è estremamente dinamico e ricettivo e le risorse economiche a disposizione dei servizi sociali sono sicuramente sovra-proporzionate rispetto al numero degli utenti da inserire. Anche nel caso di Bolzano, i servizi che intervengono nei progetti di inserimento lavorativo hanno attraversato negli anni

trasformazioni organizzative rilevanti, che hanno mutato la forma ed il grado di coordinamento presente tra i diversi attori sociali coinvolti.

4.1. Milano: Ufficio Formazione Lavoro ed Ufficio Adulti in Difficoltà

4.1.1. Il contesto socio-economico

Milano è la capitale economica italiana, e vi sono concentrate le attività dei settori strategici dell'economia. Negli ultimi 20 anni la struttura economica ha subito una profonda trasformazione: il settore secondario, prima dominante, ha ceduto il posto allo sviluppo dei servizi (in continua crescita soprattutto nel campo del credito, delle assicurazioni, del commercio, dei servizi alle imprese e della pubblica amministrazione) che ha permesso di contenere la diminuzione occupazionale, sebbene il passaggio non sia stato indolore. Alcune figure professionali non esistono più, molti operai dismessi dalle grandi industrie non sono riusciti a ricollocarsi, i contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato vengono in molti casi sostituiti da nuove forme di lavoro flessibili e atipiche (cfr. cap. 2). Le grandi aziende hanno lasciato il posto alle piccole e medie imprese e all'impresa individuale. Nel 1999 nella provincia di Milano si è registrato un tasso di mobilità dei lavoratori da una posizione lavorativa all'altra intorno al 7-8%, che dimostra un certo dinamismo del mercato del lavoro locale. Negli ultimi 20 anni la scolarità è aumentata e quasi il 100% dei ragazzi frequenta almeno i primi anni delle scuole superiori. Nel 1991 il tasso di occupazione era del 49,6%. Il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro è uno dei più alti in Italia (38,3%). Le donne sono inserite soprattutto nel settore dei servizi. Sempre nel 1991, il tasso di disoccupazione era del 9,5%; la disoccupazione femminile era maggiore di quella maschile solo dell'1,7%. Più preoccupante la disoccupazione giovanile: nel 1991 il 70% dei disoccupati aveva un'età compresa tra i 14 ed i 29 anni. Tuttavia queste cifre si sono ridotte negli ultimi anni, grazie all'aumento degli incentivi per l'occupazione ed alla diffusione dei nuovi contratti flessibili.

Nel 1997, Milano aveva 1.303.925 abitanti. La città ha subito una profonda transizione demografica: dal 1971 al 1991 la popolazione è calata di 234.000 unità, a causa del crollo delle nascite e dell'aumento dei cittadini che si trasferiscono nell'area metropolitana milanese che, nonostante sia parte del tessuto urbano, travalica i confini amministrativi della città. La popolazione di Milano è più vecchia della media nazionale. La struttura familiare ha subito cambiamenti enormi: le famiglie nucleari, composte da padre, madre ed uno o più figli, sono diminuite in 10 anni (1981-1991) del 6,6%. Sono invece aumentate le famiglie composte da due membri, e quelle composte da un solo membro, attualmente la tipologia più diffusa in città (32%, contro il 14,8% di Napoli). La maggioranza di queste ultime è costituita da anziani soli, la tipologia familiare più esposta al rischio di povertà, a causa degli alti costi a fronte di pensioni insufficienti. Dopo Roma, Milano è la città italiana che accoglie più immigrati stranieri, 79.968 nel 1998 (7% dei residenti) di 150 nazionalità diverse,

soprattutto africani e filippini; a parte poche aree circoscritte, non vi è evidenza di concentrazione spaziale degli stranieri in città.

Nonostante la diminuzione della popolazione, le unità abitative sono insufficienti, il mercato immobiliare è rigido, i prezzi sono in continua crescita, salvo la battuta d'arresto tra il '93 e il '97. Alcune aree hanno subito un evidente deterioramento. Il patrimonio immobiliare pubblico è gestito in maniera poco oculata ed efficiente, le assegnazioni sono lente e discrezionali⁵⁸. Gli appartamenti in affitto diminuiscono costantemente, a scapito dei nuclei familiari a basso reddito che non possono permettersi la proprietà.

Nel 1986 si stimava che i poveri fossero circa il 5-6% della popolazione. Non esiste una simile stima per gli anni '90, ma la situazione sembra essere piuttosto stabile. L'assistenza sociale è di competenza dell'ente locale. La Legge Regionale 1/86 definisce la condizione di bisogno come determinata dalla compresenza di diversi fattori: a) reddito familiare insufficiente; b) incapacità del nucleo familiare di mantenere un membro parzialmente o totalmente inabile; c) altre circostanze di rischio di emarginazione. Esiste una soglia di reddito, equivalente alla pensione minima INPS per lavoratore dipendente (attualmente circa £ 700.000 - €361,5 - mensili) nel caso di un individuo che vive solo, ed una scala di equivalenza per calcolare il minimo vitale del nucleo familiare in base al numero dei suoi componenti (tabella 2). L'assistenza economica integra la differenza tra reddito familiare e soglia di reddito, tuttavia le erogazioni sono limitate dal vincolo di bilancio posto dall'amministrazione comunale. L'assistenza sociale viene erogata da servizi diversi, a seconda della categoria di utenza cui appartiene il nucleo familiare interessato: famiglie con minori a carico, adulti senza minori a carico, anziani, portatori di handicap, stranieri, (ex)detenuti, tossicodipendenti, portatori di disagio psichiatrico, ecc.

4.1.2 Descrizione della misura di inserimento

Oggetto del caso studio è l'attività di coordinamento che intercorre tra i soggetti che partecipano all'implementazione degli inserimenti lavorativi promossi dal Comune di Milano, e in particolare tra due uffici del Comune: l'Ufficio Formazione Lavoro e l'Ufficio Adulti in Difficoltà.

L'Ufficio Formazione Lavoro (UFL) è un servizio sociale di secondo livello, ovvero un servizio al quale gli utenti possono accedere solo tramite segnalazione dei servizi sociali di base, e non direttamente. L'UFL si occupa, attraverso vari strumenti, di inserimenti lavorativi, riceve le segnalazioni dai servizi di base che candidano gli utenti ritenuti idonei ad intraprendere un percorso di orientamento, professionalizzazione, inserimento. L'UFL è nato nell'ambito della prevenzione del disagio e della devianza giovanile e il suo intervento non si è mai configurato come una presa in carico, ma come un accompagnamento al lavoro.

⁵⁸ Assistenti sociali e soggetti del Terzo Settore che si occupano di accoglienza e di grave emarginazione hanno scarsissima voce in capitolo nell'assegnazione degli alloggi (interviste n. 1 e 24).

L'Ufficio Adulti in Difficoltà (UAD) si occupa di tutti gli individui ed i nuclei familiari senza minori a carico, e con membri di età compresa tra i 18 ed i 60 anni. Svolge attività di consultorio (circa 1.200 utenti nel '97), interventi economici (511 nel '98), inserimenti lavorativi tramite l'UFL, attività specifiche per nomadi, ex-tossicodipendenti, ex-detenuti.

Il riferimento legislativo è la legge Regionale 1/86 sul riordino dei servizi socio assistenziali. L'articolo 78 prevede che i Comuni si occupino di inserimento lavorativo di disabili e soggetti a rischio di emarginazione. A Milano il servizio di inserimento lavorativo per i disabili esisteva già dal 1982; nel 1988, invece, proprio in seguito alla lr 1/86, nasce il servizio per l'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di emarginazione. L'utenza classica dei servizi sociali invianti è composta da adolescenti provenienti da nuclei familiari problematici (Servizio sociale della famiglia – SSdF - e Servizio penale minorile), adulti con minori a carico non in grado di provvedere ai bisogni del nucleo familiare (SSdF), adulti senza minori a carico, non in grado di provvedere al proprio mantenimento, con gravi problematiche fisiche e psichiatriche (UAD), tossicodipendenti ed ex-tossicodipendenti (Sert e UAD), ex-detenuti (servizio penitenziario e UAD). Negli anni '90 si affianca a queste tipologie una nuova utenza, composta da ultraquarantenni con un passato lavorativo regolare alle spalle, incapaci di ricollocarsi autonomamente sul mercato del lavoro (cfr. introduzione al cap. 4). Non si tratta solo di uomini, ultimamente sono sempre di più le donne che si rivolgono all'UFL per chiedere aiuto nella ricerca di un impiego. Provengono da situazioni personali e familiari diverse: alcune sono ex-operaie licenziate; alcune si rimettono in gioco dopo che i figli sono cresciuti e sono usciti di casa; alcune sono vedove, separate, divorziate, o sposate con uomini disoccupati di lungo periodo. A prescindere da queste diversità, esse sono accomunate da una maggiore forza e determinazione nell'affrontare il percorso di inserimento, che consente loro di superare mesi di colloqui, una maggiore disponibilità a mettersi alla prova confrontandosi con corsi di aggiornamento, di riqualificazione, e anche di alfabetizzazione in materie mai toccate prima, quali per esempio l'informatica. Per queste ragioni, le donne che intraprendono un percorso di inserimento hanno mediamente più possibilità di riuscita, e molte trovano autonomamente un'occupazione prima della fine dell'inserimento, grazie alle proprie risorse ri-attivate (interviste n. 7 e 24).

In seguito ai mutamenti rilevati nell'utenza, è emersa l'esigenza di ampliare le risposte di tipo lavorativo anche nell'area del disagio degli adulti, e di limitare l'approccio assistenziale. Per impostare questa nuova strategia di intervento, si è deciso di avvicinare funzionalmente l'UAD e l'UFL, che sono attualmente parte dello stesso servizio e sono diretti dal medesimo funzionario (intervista n. 32). Quale tipo di configurazione organizzativa e quali conseguenze comporti tale operazione non è chiaro nemmeno agli stessi operatori che vi sono coinvolti, è però evidente che tra i due uffici esistono modalità di cooperazione più strette e procedure più consolidate rispetto a quelle che legano gli altri servizi di base all'UFL (interviste n. 6 e 24).

<i>Tabella 14</i> Strumenti di inserimento lavorativo a disposizione dell'UFL.				
Nome della misura	Descrizione	Durata	Compenso	Inseriti (1999)
Borsa Lavoro	Inserimento con stipendio corrisposto dal Comune di Milano a titolo di sussidio.	3 mesi rinnovabili una volta fino a 6 mesi	£ 500.000 part-time, £ 800.000 tempo pieno	130
Tirocinio Propedeutico	Osservazione della "tenuta" sul posto di lavoro, della capacità di rispettare gli orari, presentarsi ogni giorno, avere relazioni non problematiche con il datore di lavoro ed i colleghi.	variabile a partire da un periodo minimo di un mese.	indennità giornaliera di £ 20.000/giorno (per legge il tirocinio non è retribuibile).	63
Integrazione Salariale	Stanziata in caso di assunzione a tempo indeterminato, per coprire parzialmente gli oneri contributivi e l'impegno formativo del primo anno del rapporto di lavoro, solo se l'azienda dimostra che il soggetto ha trascorso almeno 12 mesi all'interno dell'azienda assunto in regola.	-	Contributo all'azienda che varia dai 3 ai 6 milioni, a seconda del tipo di contratto interessato.	13
Addestramento Professionale	Di recente istituzione (delibera comunale del gennaio 2000), pensato specificamente per i disoccupati con più di 40 anni e per gli stranieri extracomunitari con professionalità non (più) spendibile sul mercato.	da 1 a 6 mesi	Rimborso all'azienda per l'impegno formativo.	n.d.
Corsi Professionali	Vari corsi di (ri)qualificazione professionale presenti sul territorio.	Varia a seconda del corso specifico.	In alcuni casi può essere prevista un'indennità di frequenza.	n.d.
Corso FSE <i>Rientro al Lavoro</i>	Progettato dall'UFL nel '97 in modo mirato per gli utenti dell'UAD, ovvero disoccupati di lunga durata con più di 40 anni.	250 ore di aula e 550 ore di stage in azienda, in 6-7 mesi circa.	Indennità di frequenza di £. 4.500 per ogni ora di corso e di tirocinio, buoni mensa, rimborso spese di trasporto pubblico.	13
Orientamento al Lavoro	Pensato per persone che hanno risorse per cercare lavoro autonomamente, si compone di un colloquio individuale e di tre moduli di gruppo: 1) bilancio delle competenze, 2) come funziona il mercato del lavoro, 3) come si cerca lavoro. Segue un periodo di ricerca di lavoro autonoma ed individuale, ed infine il rientro in aula, per verificare le difficoltà incontrate e gli esiti.	3 moduli di 21 ore (3 ore per 7 giorni ciascuno).	Nessun contributo economico specifico; tra coloro che partecipano possono esservi persone che ricevono un sussidio.	n.d.
NB: Le Borse Lavoro ed i Tirocini sono equiparati al lavoro dipendente. La loro retribuzione è pertanto soggetta a pagamento IRPEF, con le medesime detrazioni previste per il lavoro dipendente.				

La tabella 14 riassume i diversi strumenti a disposizione dell'UFL per l'attività di orientamento, formazione ed inserimento lavorativo sul territorio. Come si vede, durante l'anno 1999 gli interventi specifici attivati dall'UFL sono stati solo 219 (esclusi l'addestramento professionale, introdotto nell'anno 2000, e l'orientamento al lavoro, per il quale non sono disponibili cifre esatte, ma che ha interessato alcune decine di persone). Uno dei motivi principali di questo numero limitato è da

ricercare nel limitato budget dell'ufficio. Il vincolo di bilancio⁵⁹ viene considerato come un limite all'azione dei servizi sociali sia dalle assistenti sociali, sia dagli interlocutori del mondo del lavoro: esso limita il numero di sussidi e l'ammontare degli stessi, limita il numero degli inserimenti lavorativi, ed anche la completezza dell'intervento. Verso fine aprile, cioè ad un terzo appena dell'anno di esercizio, gli operatori dell'UAD vengono invitati a tagliare su tutte le erogazioni "di supporto"⁶⁰ alla presa in carico, perché le risorse rimaste sono a malapena sufficienti a coprire i sussidi di Minimo Vitale e Minimo Alimentare. Per quanto riguarda l'UFL, servizi e/o erogazioni di supporto sono demandati ai servizi invianti, anche perché spesso gli utenti fanno parte di nuclei familiari multi-problematici, e sono seguiti da più servizi contemporaneamente⁶¹.

L'Ufficio Formazione e Lavoro si avvale di 12 operatori di mediazione al lavoro. Già da 12 anni l'ufficio non ha dipendenti a tempo indeterminato, ma rapporti libero-professionali, che assumono la forma di collaborazioni coordinate e continuative. Alcuni operatori lavorano 20 ore settimanali, altri 30. Tutti gli operatori sono laureati in discipline umanistiche, per lo più in pedagogia, psicologia, scienze politiche; alcuni hanno seguito corsi universitari specifici di orientamento al lavoro. Inoltre periodicamente all'interno dell'ufficio vengono organizzati dei corsi dedicati a loro. Dei 12 operatori, 9 si occupano solo dei rapporti con gli utenti; esiste poi un *gruppo aziende*, composto da 2 operatori che si occupano sia dei rapporti con gli utenti, sia dei rapporti con le aziende, coordinate da una terza persona di maggiore esperienza che si occupa esclusivamente delle aziende. La riorganizzazione che ha portato due operatori ad occuparsi tanto di utenti quanto di aziende deriva dal convincimento che chi reperisce le aziende debba avere un'idea chiara delle esigenze e delle problematiche dell'utenza. Il *gruppo aziende* individua una serie di aziende che possono corrispondere alle professionalità degli utenti e le contatta tramite lettera di presentazione. L'attività di *mailing* è mensile o bimensile, ed ha anche la funzione di pubblicizzare il servizio. Ogni mese vengono inviate dalle 250 alle 500 lettere di presentazione che spiegano quali sono gli strumenti, gli scopi, le procedure, i vantaggi per le aziende ed i loro doveri. Circa il 10% delle aziende contattate telefona per saperne di più; ne può scaturire un incontro con uno degli operatori, che visita l'azienda, fornisce al responsabile tutte le spiegazioni del caso e concorda le modalità per un inserimento. A volte il profilo richiesto dall'azienda è troppo

⁵⁹ Il budget stanziato dall'amministrazione comunale per le attività dell'UFL per l'anno 1999 era di £ 1.280.000.000 (€661.065), di cui il 43,8% riservati ai costi di gestione (stipendi, attività di mailing, ...), e il 56,2%, pari a £ 720.000.000 (€371.849) alle prestazioni economiche connesse agli inserimenti lavorativi. Quest'ultima cifra è così suddivisa tra i singoli strumenti: a) Borsa Lavoro: 61,4%; b) Tirocinio: 20,8%; c) Integrazione salariale: 9,3%; d) Contributi alle aziende: 8,5%. I finanziamenti FSE per i due corsi organizzati nel 1999 sono stati complessivamente pari a £ 420.000.000 (€216.912). Il budget annuo dell'UAD è invece di 1 miliardo e 400 milioni (€723.039,7).

⁶⁰ Per erogazioni di supporto si intendono quei contributi straordinari che vanno a coprire interventi senza i quali il raggiungimento dell'autonomia è impossibile. Nessun datore di lavoro assumerebbe in Borsa Lavoro una persona che non è vestita con un minimo di decoro, che non ha la possibilità di lavarsi, che ha un aspetto estremamente trascurato. Le assistenti sociali rivendicano il loro ruolo in queste situazioni, nonostante qualcuno le possa accusare di avere una mentalità assistenziale (interviste 5, 6, 24).

⁶¹ Per esempio, la cura dei minori per permettere ai genitori di seguire un percorso di inserimento lavorativo non è competenza dell'UFL, ma è un problema che viene risolto insieme al servizio inviante, tipicamente il SSdF (questo esempio non riguarda l'UAD, che non segue nuclei con minori a carico).

specifico perché l'UFL possa soddisfarlo (interviste n. 5 e 7). Il reperimento delle aziende per i tirocini del corso *Rientro al Lavoro* è invece operato dagli stessi tutors del corso (intervista n. 28). Al corso lavorano 1 coordinatore, 3 tutors (laureati rispettivamente in psicologia clinica, psicologia del lavoro e giurisprudenza) e 5 docenti, anch'essi a titolo di consulenza e collaborazione⁶².

Assistenti sociali e psicologi sono invece parte dell'organico di ogni servizio di base da cui provengono gli utenti.

4.1.3 Trasformazioni organizzative e prospettive future

L'UFL è nato per fronteggiare nuovi bisogni sociali (cfr. 4.1.2), e si evolve al mutare di essi. Un esempio di come i cambiamenti ambientali sono stati interpretati dalla struttura dell'UAD e dell'UFL è rappresentato dall'istituzione del corso Fse *Rientro al Lavoro* nel 1997. Alla metà degli anni '90, gli operatori ed i dirigenti dei due uffici, che da tempo perseguivano l'obiettivo di limitare il proprio approccio assistenziale in favore di una maggiore attenzione per le politiche di reinserimento, notano che il loro tipo di utenza sta rapidamente cambiando: sempre più spesso si rivolgono a loro persone che non sono in cerca di un mero intervento assistenziale, ma che vorrebbero trovare lavoro. I classici strumenti di intervento dell'UAD non sono adeguati per questo nuovo tipo di richiesta. Gli assistenti sociali si interrogano sulle possibili alternative da offrire a questi utenti, le loro perplessità vengono captate dai funzionari di livello più elevato. Nello stesso periodo si va consolidando l'esperienza dei corsi di formazione e ri-qualificazione finanziati dall'UE tramite il FSE e gestiti dalle Regioni. Un coordinatore propone di utilizzare questi canali finanziari per trovare nuove risposte ai nuovi bisogni sociali: viene steso il progetto del corso. Le assistenti sociali vengono coinvolte per capire quali sono le esigenze prevalenti di questo specifico tipo di utenza. Viene presentato il progetto che, tenendo conto della tradizione dell'UFL di operare prevalentemente sul versante lavorativo, capovolge le proporzioni tra formazione teorica e formazione pratica in azienda, privilegiando nettamente quest'ultima. Nei successivi tre anni il progetto viene sempre presentato ed approvato. Dopo la prima fase sperimentale i cambiamenti e le innovazioni vengono svolte sulla base della valutazione dell'edizione precedente, le assistenti sociali non sono più coinvolte in momenti ufficiali di valutazione e programmazione del corso. I tutors e i docenti vengono reclutati, con rapporto libero professionale, già in fase di implementazione. I docenti hanno massima libertà nella conduzione dei loro moduli, pur attenendosi ai contenuti previsti dal progetto. Risulta difficile organizzare dei momenti di riflessione collettiva sull'andamento del corso, in quanto ogni docente e tutor ha orari diversi e particolari, spesso serali, e nelle altre ore della giornata altri impegni professionali: questi dunque non si verificano praticamente mai.

⁶² I tutors lavorano per un totale di 400 ore circa nell'arco dei 6-7 mesi. I docenti coprono moduli diversi e personalizzati.

All'interno dell'UFL sono attualmente in corso alcune trasformazioni di fondamentale importanza. Innanzitutto il progetto *Celav* (Centro per la mediazione al lavoro) cambierà notevolmente l'organizzazione dell'ufficio. Il progetto dura 30 mesi, è iniziato nel 1997 e terminerà nel settembre 2000 ed è co-finanziato dall'Unione Europea. Nasce dall'esigenza di fornire servizi all'impiego e di accompagnamento al lavoro ad una parte più ampia di cittadinanza rispetto agli utenti filtrati dai servizi sociali di base (che hanno generalmente scarse potenzialità per riuscire in un inserimento lavorativo). Per questo è stata individuata una nuova sede che avrà uno sportello aperto al pubblico. All'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati si affiancherà una più ampia attività di orientamento al lavoro, destinata a persone che hanno risorse autonome da mettere in campo per la ricerca di un impiego, ma che hanno bisogno di informazioni, documentazione, indicazioni su come cercare lavoro in modo più mirato e corretto. Il Celav non sarà una banca dati per l'incontro di domanda ed offerta di lavoro, ma sarà in rete con i soggetti che hanno questa funzione, e sarà quindi un punto di accesso per il pubblico alle informazioni fornite da questi soggetti.

In secondo luogo è in previsione l'unificazione dell'UFL-Celav con *l'area H* del Comune di Milano (portatori di handicap), che comporterà un incremento di utenza notevole, anche perché le norme sul collocamento obbligatorio sono state modificate di recente (In 68/00)⁶³: si stima che a Milano questo comporterà l'inserimento lavorativo di circa 6.000 disabili l'anno. Al momento, comunque, tali competenze restano in seno alla Provincia (cfr. § 3.2.2). È in previsione una convenzione tra UFL-Celav e Provincia di Milano, affinché il Celav divenga uno dei Centri Lavoro deputati in futuro a gestire anche le banche dati relative al collocamento mirato dei portatori di handicap. La Provincia ha già stanziato un contributo di £ 200 milioni al Comune di Milano perché l'UFL-Celav si avvalga del software di gestione banca dati in uso ai Centri Lavoro della Provincia stessa (*software match*). Il Celav si configura, dunque, come un ambito di coordinamento di più iniziative e competenze relative agli inserimenti lavorativi.

Infine, nuove prospettive vengono aperte dal *Patto per il Lavoro* promosso dal Comune di Milano per l'integrazione lavorativa di categorie svantaggiate (extracomunitari, ultraquarantenni disoccupati, soggetti con disagio psicofisico e sociale). Il Comune ha siglato un'intesa con la Provincia, la Regione, e la quasi totalità delle parti sociali (organizzazioni imprenditoriali, di cooperative, sindacali, associazioni del Terzo Settore⁶⁴). Solo la Cgil (Confederazione Generale Italiana dei Lavoratori, tradizionalmente legata all'area comunista e poi di sinistra dell'arco parlamentare) ha operato una clamorosa rottura dell'unità sindacale, non firmando il Patto, e denunciandolo come un tentativo di alterare il corpus dei diritti, la struttura contrattuale e le relazioni sindacali⁶⁵ (intervista n. 51). Il patto,

⁶³ Tutte le aziende con più di 15 dipendenti sono obbligate ad assumere un portatore di handicap. In precedenza tale obbligo riguardava solo le aziende con più di 36 dipendenti.

⁶⁴ Vi ha partecipato anche la Caritas, il più autorevole soggetto del volontariato cattolico.

⁶⁵ La Cgil aveva, invece, messo l'accento, durante la stesura del protocollo d'intenti precedente il Patto, sulla necessità di intervenire sulle carenze infrastrutturali che penalizzano l'area milanese: strade, autostrade, ed in particolare i collegamenti con gli aeroporti. La *Lega delle cooperative*, pur avendo siglato il Patto, ha sospeso la propria adesione ai progetti, a seguito di perplessità che vanno nella stessa direzione (<http://www.legacoop.lombardia.it>).

infatti, prevede delle deroghe alle leggi ed ai contratti nazionali, relative ai limiti temporali, ai livelli salariali ed alle condizioni di eleggibilità di alcuni contratti atipici. I contratti a termine ed i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa sono applicabili secondo criteri oggettivi stabiliti dalla contrattazione collettiva e definiti per legge: percentuale dei dipendenti dell'azienda, picchi di produzione, sostituzione di maternità, stagionalità. Secondo il Patto, essi divengono applicabili secondo criteri che la Cgil definisce soggettivi (nazionalità, età, disagio psico-fisico o sociale), (intervista n. 51). Le aziende possono, cioè, assumere tutti i soggetti che rispondono ai requisiti di età, nazionalità o disagio previsti dal Patto con minori garanzie e minori compensi, prescindendo dalla funzione di filtro esercitata dai servizi sociali, per esempio rispetto ai progetti dell'UFL. È vero che Il Patto istituisce una Commissione di valutazione e monitoraggio dei progetti, ed uno sportello unico, *Milano Lavoro*, finalizzato a promuovere percorsi di orientamento, accompagnamento e formazione. È in quest'ambito che potrebbe assumere un ruolo di coordinamento il Celav, con i suoi servizi. Se da un lato l'interesse per l'ampliamento delle condizioni di inserimento di persone socialmente svantaggiate può essere colto come un segnale positivo, dall'altro non sembra plausibile l'esigenza espressa dalle organizzazioni imprenditoriali, ed avallata in questo caso dalle istituzioni e da alcuni sindacati, di introdurre sempre nuovi elementi di flessibilità e di precarietà per risolvere la disoccupazione e la difficile collocabilità nel mercato del lavoro. Infatti, strumenti contrattuali flessibili esistono già: il lavoro interinale, il part-time, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Il loro utilizzo potrebbe essere un valido percorso di (re)ingresso nel mercato del lavoro tanto per i giovani e gli extra-comunitari in cerca di prima occupazione, quanto per gli ultra-quarantenni in esubero. Non è chiaro per quale motivo le aziende italiane perseguano l'introduzione di deroghe e modifiche alla regolamentazione del lavoro a tempo determinato, avendo a disposizione lo strumento del lavoro interinale. Perseguire e sostenere l'idea che siano necessari pacchetti di diritti (ancora) più ridotti e compensi (ancora) più contenuti affinché alcune categorie di lavoratori *in quanto tali* possano inserirsi nel mondo del lavoro, svincolando tali minori garanzie da un percorso di accompagnamento gestito e garantito dai servizi sociali (come previsto, appunto, per i percorsi dell'UFL) è pericoloso, e può legittimare l'esistenza di un mercato del lavoro principale e uno secondario. In questo senso, le prerogative di orientamento e formazione previste dal Patto in capo alla Commissione non sembrano sufficientemente sviluppate, le deroghe alle leggi ed ai contratti nazionali non sembrano cioè strettamente subordinate alla garanzia ed alla serietà dei percorsi di accompagnamento.

4.1.4 Percorso del beneficiario nella misura

Come si è visto, è stato attuato un avvicinamento funzionale tra UAD e UFL che ha permesso di instaurare un coordinamento più stretto e pervenire a procedure più fluide. Il percorso dell'inserimento lavorativo è stato ri-disegnato dagli operatori di mediazione dell'UFL e dalla psicologa dell'UAD, innovando in parte la procedura usata in passato. I primi contatti dei potenziali utenti sono gli assistenti sociali dei servizi di base. Se l'assistente sociale reputa che l'utente⁶⁶, nuovo o già in carico, abbia le caratteristiche per accedere ad un percorso di inserimento lavorativo, innanzitutto spiega nei dettagli l'iter, la sua durata, non inferiore ad alcuni mesi, gli impegni, soprattutto in termini di

⁶⁶ Può trattarsi sia di utenti che ricevono il sussidio di Minimo Vitale, sia di utenti che non lo ricevono.

disponibilità ai colloqui, i diversi strumenti di intervento e le prospettive. Se l'utente mostra interesse, l'assistente sociale intervista l'utente sulle sue esperienze passate, i suoi interessi, le sue aspettative, e compila una scheda di segnalazione con le informazioni relative al soggetto, che invierà all'UFL.

Il passo successivo è una riunione operativa alla quale partecipano l'assistente sociale, la psicologa dell'UAD e il mediatore dell'UFL, che permette di mettere a confronto tre professionalità differenti, ognuna delle quali coglie un aspetto particolare della situazione dell'utente. Si tratta, cioè, di una rete sviluppata sul singolo caso da tre competenze diverse. Il fatto che questa procedura sia specifica dei rapporti di lavoro che intercorrono tra UFL e UAD è fortemente indicativa del maggior grado di coordinamento che esiste tra i due uffici, rispetto a quello che lega l'UFL agli altri servizi invianti. L'assistente sociale presenta il caso e viene deciso collegialmente se sussistono le condizioni minime per proseguire (se per esempio il soggetto non è in attesa di processo). In caso affermativo, l'assistente sociale chiede all'utente di prendere autonomamente un appuntamento con la psicologa e recarsi all'incontro. Segue una nuova riunione a tre, nella quale la psicologa riporta la sua analisi dei problemi che non consentono al soggetto di reinserirsi autonomamente, e si decide se l'utente verrà preso in carico dall'UFL, in base alle potenzialità che egli/ella sembra in grado di mettere in campo relativamente ad un'esperienza di inserimento lavorativo. Se sì, viene formulata un'ipotesi di progetto; l'assistente sociale comunica gli sviluppi all'utente e gli/le chiede di prendere autonomamente un appuntamento con l'operatore di mediazione e cominciare gli incontri. Scopo di questa serie di colloqui è ricostruire la carriera lavorativa del soggetto, fare il bilancio delle competenze, individuarne le aspettative, ridimensionando quelle irrealistiche ed indirizzando la persona verso quelle che invece può realizzare. Insieme alla persona interessata viene stabilito se vi sia la necessità e l'opportunità di seguire un percorso formativo prima dell'inserimento⁶⁷. Una volta disegnato il profilo dell'utente, l'operatore di mediazione porta il caso nella riunione d'équipe dell'UFL, alla quale partecipano tutti i mediatori. Ogni operatore presenta i propri casi, mentre il gruppo aziende presenta le nuove aziende con le quali si è giunti ad un'ipotesi di collaborazione. Ogni operatore candida il proprio utente per il posto di lavoro che ritiene più adatto tra quelli disponibili, ma è l'équipe che decide collegialmente quali utenti inviare a quali aziende⁶⁸ (cfr. fig. 5).

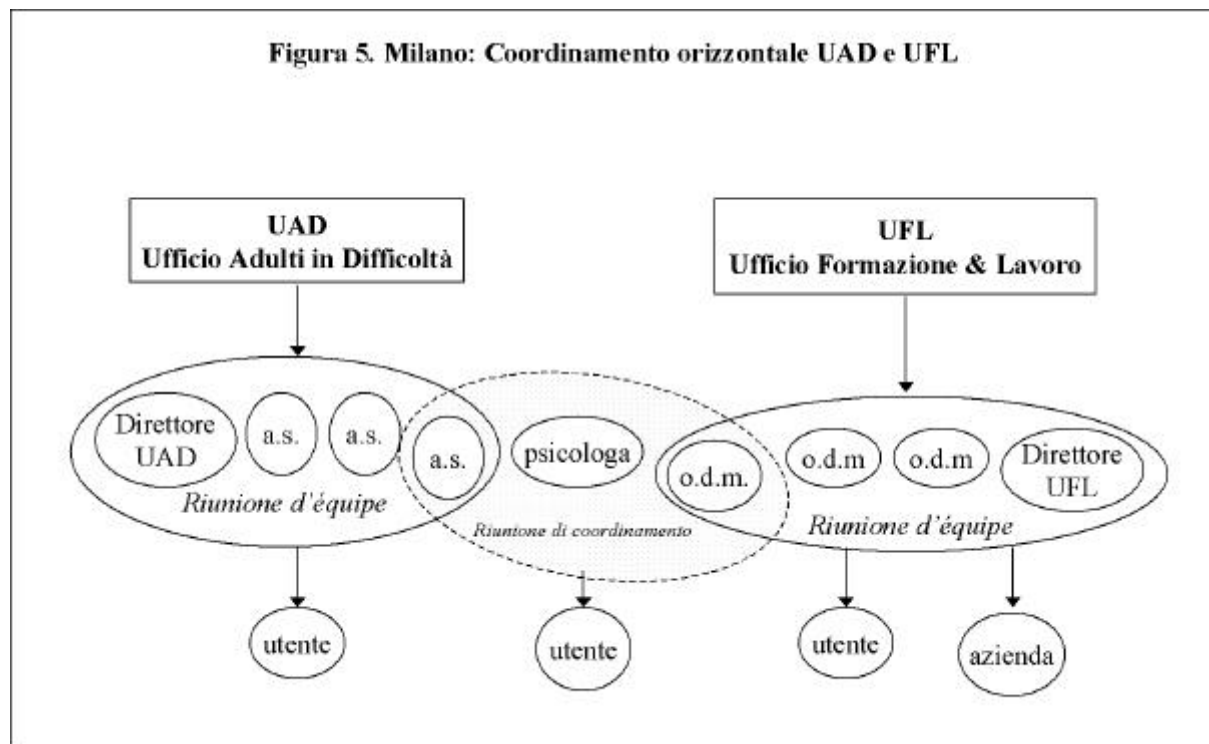
L'operatore va a vedere l'azienda scelta per il proprio utente e ne conosce il responsabile. Quindi, comunica all'utente le novità e valuta se è in grado di presentarsi da solo al primo appuntamento, o se ha bisogno di essere accompagnato⁶⁹. In seguito l'operatore sente telefonicamente il datore di lavoro,

⁶⁷ Gli utenti che mostrano interesse alla riqualificazione, o che sono carenti di qualsiasi competenza minimamente spendibile sul mercato del lavoro, vengono indirizzati verso i numerosi corsi di formazione diffusi sul territorio, diversi tra loro per materia, durata e tipo di qualifica (intervista n. 5). In particolare nel caso di adolescenti viene svolta un'opera di valorizzazione del percorso scolastico, che spesso è stato prematuramente abbandonato a seguito di esperienze frustranti e negative (intervista n. 9).

⁶⁸ Alle aziende non viene infatti fornita una rosa di candidati, come succede con le società di selezione del personale, ma viene inviato un solo utente per volta.

⁶⁹ Questo accade nei casi di estrema fragilità, che sono quindi indirizzati verso un tirocinio, non verso una Borsa Lavoro con prospettive di assunzione, perché in tal caso l'accompagnamento potrebbe produrre un'impressione negativa nel datore di lavoro, ed essere quindi controproducente.

vede l'utente, e sulla base delle impressioni raccolte decide se far partire l'inserimento, quando e con quale strumento. L'assistente sociale, passata in secondo piano nel momento in cui l'utente è stato preso in carico dall'UFL, continua a sentire o vedere il soggetto periodicamente, e si consulta mensilmente con l'operatore di mediazione, in quanto il servizio inviante deve accompagnare il soggetto per tutto il percorso⁷⁰. Viene stilato un vero e proprio contratto, firmato dalle tre parti: il Comune, il datore di lavoro e l'utente, in cui viene esplicitata la durata dell'inserimento ed il monte ore settimanale, mentre l'orario di lavoro viene concordato in modo informale⁷¹.



⁷⁰ Anche nel caso di adolescenti (segnalati dal SSdF e dai servizi del penale minorile) la collaborazione tra operatore dell'UFL e assistente sociale del servizio inviante è molto stretto. Gli operatori non incontrano mai la famiglia, per creare un ambito nel quale i ragazzi possano sentirsi autonomi e protetti, ma tramite gli assistenti sociali la tengono sempre aggiornata sull'andamento del percorso e cercano di coinvolgerla perché valorizzi l'esperienza. Infatti, se gli operatori sottolineano la positività del percorso, mentre la famiglia non lo appoggia, o addirittura lo avversa, queste incongruenze possono creare confusione e tensione in un adolescente che ha già delle problematiche, mettendo a repentaglio la riuscita del progetto, e logorando il rapporto di fiducia personale con l'operatore (intervista n. 9).

⁷¹ Se il contratto è a tempo pieno il soggetto lavora 35 ore settimanali. L'azienda non può richiedere al lavoratore ore di lavoro straordinario, né di sabato e domenica, in quanto non coperto dall'assicurazione. L'inserimento è a costo zero per l'azienda: essa non corrisponde lo stipendio, né versa gli oneri sociali. Il Comune corrisponde al soggetto un sussidio su base trimestrale, pertanto è prassi comune che l'azienda anticipi la cifra mensilmente, alla data di pagamento dei normali dipendenti, e che il Comune la rimborsi in seguito. Per l'impegno formativo e le ore di lavoro dedicate dai tutors aziendali all'affiancamento del soggetto, si prevede un rimborso *una tantum* di circa £. 500.000 (interviste 5, 7 e 17).

Le mansioni, concordate dalle tre parti, possono essere messe per iscritto nei casi di individui poco strutturati per i quali si ritiene necessario uno schema molto rigido ai fini formativi, ma non sono parte del contratto⁷². Il contratto può essere rescisso in qualsiasi momento da ognuna delle parti (per es. se l'utente, avendo recuperato fiducia e autonomia, trova con le proprie risorse un lavoro). Non sempre viene individuato un tutor aziendale. La persona a cui l'utente fa riferimento è lo stesso datore di lavoro, il responsabile di reparto, o un lavoratore esperto. Gli utenti non hanno l'obbligo di chiarire la loro situazione ai colleghi: generalmente vengono presentati dai datori di lavoro come dipendenti temporanei con contratti atipici, ma questo talvolta genera equivoci⁷³.

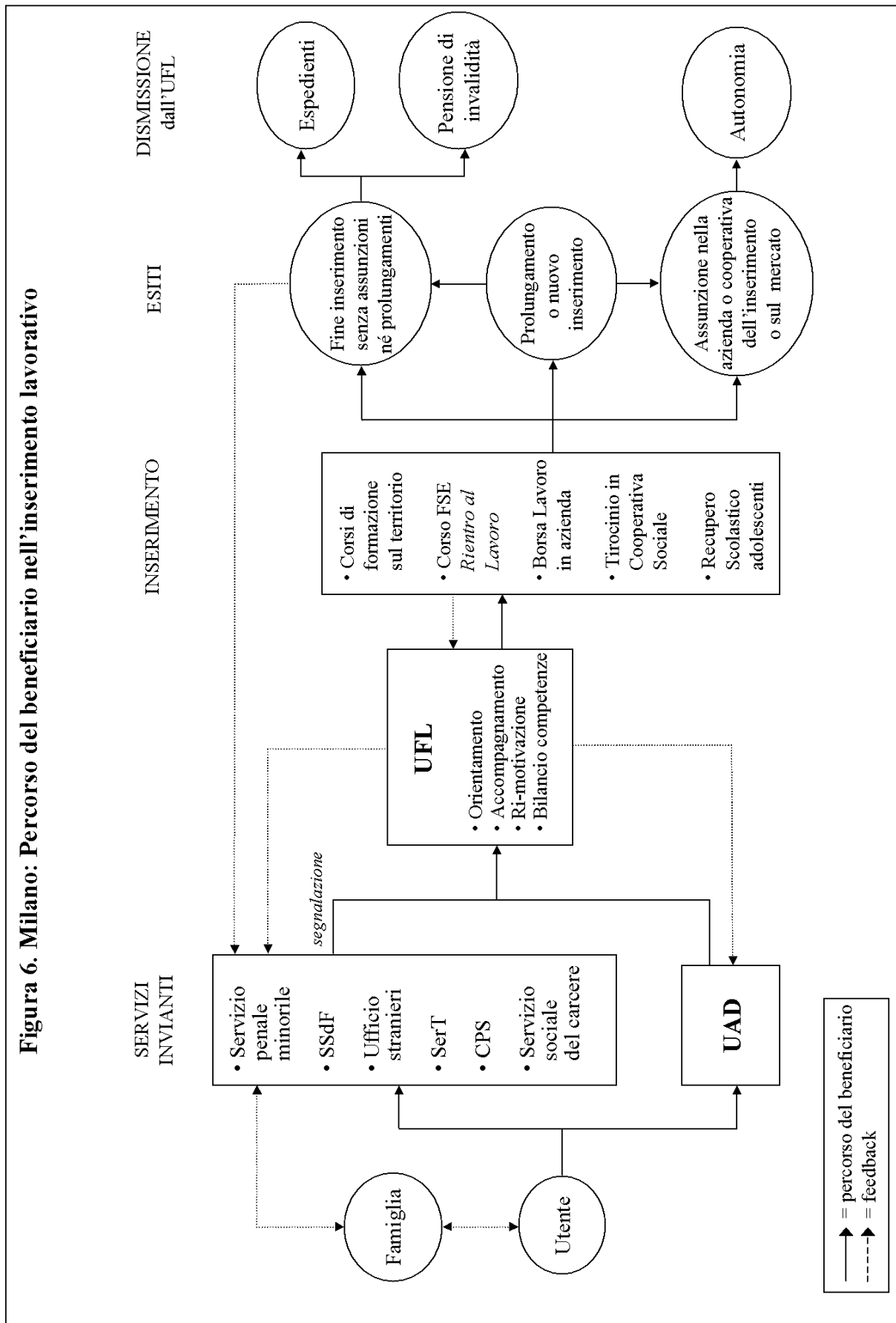
L'obiettivo dell'inserimento lavorativo non è l'assunzione, ma il raggiungimento, il recupero o l'aumento dell'autonomia personale. In questo senso non si considerano come successi solo i casi di utenti che vengono assunti dall'azienda al termine dell'inserimento. Per ogni utente viene stilato un progetto individuale con obiettivi diversi, e con obiettivi intermedi oltre che finali.

I problemi si presentano spesso in concomitanza con alcuni momenti critici, quali l'appuntamento con la psicologa e con l'operatore di mediazione, il colloquio con il potenziale datore di lavoro, il primo giorno di lavoro. Questi incontri possono essere vissuti come stigmatizzanti e costituiscono un problema soprattutto per gli utenti che in passato hanno avuto una vita lavorativa regolare. Una volta superati, questo tipo di utenza ha alte probabilità di concludere il percorso con un'assunzione, in quanto molto motivati e consapevoli di non essere in grado di perseguirla da soli. Gli utenti che invece hanno avuto una vita lavorativa estremamente irregolare, con impieghi saltuari, precari, possono avere problemi a superare gli incontri precedenti l'inserimento, ma soprattutto hanno difficoltà ad affrontare la quotidianità del lavoro, i rapporti con i colleghi e con il datore di lavoro, la disciplina, il rispetto degli orari, la tenuta lungo tutta la giornata di lavoro. Il compito dell'operatore di mediazione è quello di favorire il superamento delle tensioni tra il lavoratore, il datore di lavoro ed i colleghi. Il suo si configura come un ruolo centrale di coordinamento nell'implementazione dell'inserimento lavorativo. Egli/ella mantiene i rapporti con tutti gli altri soggetti coinvolti, dalle assistenti sociali, agli utenti, ai datori di lavoro/tutors aziendali, raccoglie le loro opinioni e impressioni, scandisce, con le sue visite e i suoi *reports* le varie fasi dell'inserimento.

⁷² Tuttavia, se l'azienda cambia in maniera significativa il tipo di lavoro richiesto alla persona durante l'inserimento, ciò può essere fonte di dissidi e può portare alla rottura del contratto.

⁷³ Sulla base del ridotto orario di lavoro e delle maggiori attenzioni loro dedicate dai superiori, gli utenti possono essere visti come lavoratori privilegiati dai colleghi che ignorano la loro condizione lavorativa e soprattutto il compenso nettamente inferiore che ricevono (intervista n. 26).

Figura 6. Milano: Percorso del beneficiario nell'inserimento lavorativo



L'iter dalla prima proposta/richiesta all'inserimento in azienda dura in media 4 mesi. Non tutti gli utenti arrivano in fondo, si verificano abbandoni spontanei (sui quali non sono disponibili dati attendibili), per almeno tre motivazioni: a) la richiesta lavorativa mirava solo a giustificare la richiesta di un sussidio; b) il soggetto aveva una mera richiesta di impiego e si aspettava procedure da agenzia di lavoro interinale, e non un percorso di recupero dell'autonomia personale; c) le risorse del soggetto sono state gravemente compromesse dal lungo periodo di inattività, al punto che egli/ella non è in grado di reggere il percorso, dal punto di vista fisico, psicologico, dell'autonomia personale (interviste 6 e 7). I resoconti degli interlocutori (assistenti sociali, operatori di mediazione, beneficiari, esponenti delle imprese) coincidono (cfr. fig. 6).

La durata e l'eventuale rinnovo del contratto vengono discusse da operatori di mediazione, assistenti sociali e datori di lavoro; si tiene conto anche del parere degli stessi soggetti. Nel caso in cui, per i motivi più diversi, l'inserimento non vada a buon fine, esso può essere ripetuto in altra azienda; naturalmente a nessun soggetto è consentito proseguire per anni con una Borsa Lavoro dopo l'altra, ma non esiste neppure una procedura standard secondo la quale dopo un numero dato di *defaillances* l'utente viene dimesso dal servizio. Piuttosto viene effettuata una valutazione discrezionale degli operatori di ogni singolo caso, basata in gran parte sull'esperienza e sulla sensibilità: ogni utente, infatti, rappresenta un caso a sé, con fattori specifici che differenziano la sua situazione. Se non si riscontrano possibilità di successo, l'utente viene preso nuovamente in carico dal servizio inviante. Non esiste, inoltre, alcun vincolo sanzionatorio secondo cui all'utente che non accetta di intraprendere un percorso di inserimento lavorativo viene automaticamente rifiutato o sospeso il sussidio: le dichiarazioni degli interlocutori sono unanimi nel sottolineare che l'avviamento al lavoro deve avvenire in un'ottica propositiva e non punitiva. Tuttavia, occorre tener conto che il sussidio viene corrisposto solo a quelle persone la cui disoccupazione è aggravata da condizioni personali che impediscono loro di uscirne con le proprie forze. Nella valutazione di questo insieme di fattori influisce molto il potere discrezionale dell'assistente sociale, cui spetta in ultima analisi la decisione se concedere o meno il contributo. La sospensione del sussidio per i soggetti che non si impegnano a sufficienza nel percorso intrapreso non è automatica, ma l'assistente sociale utilizza tali informazioni per la sua valutazione complessiva del caso (e il vincolo di bilancio limita pesantemente tali scelte). In alcuni casi può, invece, emergere un'inabilità al lavoro, e l'utente viene aiutato nell'iter burocratico per il riconoscimento della pensione di invalidità.

I beneficiari percepiscono intorno a loro un sistema organizzato e coordinato, competente e motivato. I vari passaggi del percorso appaiono loro chiari, ne comprendono la necessità e lo scopo e non li percepiscono come inutili spostamenti da un servizio all'altro. Anche coloro che più degli altri esprimono una esigenza pressante di ottenere un vero e proprio contratto di lavoro, e che, di conseguenza, considerano il percorso troppo lungo e gravoso, sembrano rendersi conto della imprescindibilità del percorso stesso, a causa delle proprie condizioni di partenza (denunce o condanne pregresse, problemi di dipendenza, lunga inattività, età matura). Nessuno ha evidenziato insofferenza

per le richieste avanzate dagli operatori dei servizi inviati o dell'UFL. Essi mantengono i rapporti con l'assistente sociale inviante o con l'operatore di mediazione anche dopo la fine dell'inserimento. Il mantenimento di questi contatti è importante affinché essi non si sentano abbandonati, bensì percepiscano che il supporto non si esaurisce alla fine della prima esperienza di inserimento, al di là del suo esito, bensì prosegue, possibilmente sino al raggiungimento della propria autonomia individuale. Dalle loro testimonianze emerge chiaramente il percorso compiuto nel recupero del valore del lavoro da un lato, e della fiducia nelle proprie possibilità dall'altro. I loro suggerimenti riguardano la composizione dei gruppi che seguono i corsi, più efficienti se più omogenei; la preferenza per lo strumento della borsa lavoro rispetto al tirocinio, considerato più prossimo allo sfruttamento; e l'importanza dell'insegnamento non solo di mansioni tecniche, ma del significato del lavoro, specie nel caso degli utenti più giovani (interviste n. 11, 19, 26).

4.1.5 Il coordinamento: prassi e percezioni

Coordinamento verticale

Il coordinamento verticale segue soltanto le logiche gerarchiche proprie di una istituzione pubblica locale. Esiste un direttore di settore, che decide e supervisiona. Attraverso una serie di passaggi gerarchici si arriva al direttore di servizio, che ha compiti di organizzazione operativa, deve cioè far lavorare (insieme) gli operatori. Non c'è una vera compartecipazione alle scelte, anche se i livelli superiori tengono conto dei rimandi provenienti da coloro che sono più a contatto con la realtà pratica e quotidiana dei servizi. Un esempio è rappresentato dalla imminente unificazione dell'area H con l'UFL, cioè i due servizi che a Milano si occupano di formazione e lavoro. Questa sembra essere stata anche una personale proposta del direttore dell'UFL, ma questo tipo di scelte discendono soprattutto da questioni di opportunità politica e di economia di esercizio (due fattori che spesso coincidono). Il personale dell'ufficio non è stato coinvolto nel momento decisionale, ma sarà coinvolto sugli obiettivi della decisione, una volta che questa sarà stata presa (intervista n. 5). Il ruolo del direttore di servizio sembra proprio essere quello di raccogliere le informazioni, impressioni e proposte che provengono dai suoi operatori, e di convogliarle verso i livelli superiori, dopo averle rielaborate secondo le sue opinioni e convincimenti (intervista n. 9). Esiste cioè un'attenzione per le proposte che vengono dal basso, che sono elaborate dai livelli intermedi, riportate a quelli superiori e spesso implementate. Per quanto riguarda invece le decisioni che vengono prese dai livelli gerarchicamente superiori, gli operatori vengono coinvolti solo nel momento dell'implementazione. Dunque, a livello verticale si rileva più un flusso informativo e decisionale gerarchico, che non un vero e proprio ambito di coordinamento, dato da canali espliciti di comunicazione e feedback, di confronto tra livelli amministrativi superiori e operatori di base. Nessuno degli interlocutori si lamenta di questa situazione, che ritengono funzionale alle esigenze del servizio, al raggiungimento degli obiettivi, e che

sembra permettere anche margini di cambiamento ed evoluzione nell'organizzazione interna e nelle modalità di implementazione.

Il coordinamento tra le sedi dell'UFL e gli uffici amministrativi del Comune di Milano non sembra essere molto fluido ed efficiente. Nell'ambito dell'ultima edizione del corso FSE *Rientro al Lavoro*, per esempio, si è registrato un problema relativo alla mancanza di coordinamento: i corsisti ricevono un buono pasto ogni sei ore di corso e tirocinio, tuttavia essi erano difficilmente spendibili, in quanto il Comune non rinnovava le convenzioni con i pubblici esercizi da molto tempo. A fronte delle esplicite proteste dei corsisti e richieste di adeguamento, sono occorsi diversi mesi al Comune per risolvere la situazione, e ciò ha creato oggettivi disagi, ha screditato l'efficienza dell'istituzione agli occhi degli utenti ed ha rischiato di minare il rapporto di fiducia instaurato dai tutors.

Coordinamento orizzontale tra UFL e altri soggetti pubblici

La natura di servizio sociale di secondo livello fa dell'UFL il perno naturale del coordinamento che si rende necessario nell'attuazione degli inserimenti lavorativi. All'UFL giungono le segnalazioni di tutti i servizi di base, e sono gli operatori dell'UFL che si occupano di attivare un lavoro di rete per coinvolgere gli operatori del servizio inviante nel percorso intrapreso dall'utente e per raccogliere più informazioni possibili sui singoli casi, che possano essere utili per la preparazione dei progetti individuali. Tra gli operatori dell'UFL e quelli degli altri servizi intercorrono due tipi di coordinamento. Il primo è quello ufficiale e in qualche modo formale, dettato dalle procedure di intervento istituzionalizzate, secondo le quali l'operatore del servizio inviante fa una segnalazione scritta per candidare un proprio utente ad un percorso di inserimento, la invia all'UFL (in genere via fax), e attende risposta in merito ad una iniziale disponibilità. Se questa è positiva, fornisce le informazioni richieste all'operatore di mediazione e, una volta avviato il percorso, attende dei rimandi periodici su come questo sta andando. L'ampiezza e la frequenza degli scambi di informazione, però, non sono oggetto di alcuna direttiva, e dipendono dal *modus operandi* dei singoli operatori sia dell'UFL, sia dei servizi invianti, dalla loro disponibilità e dalla loro sensibilità. In questo senso esiste un secondo tipo di coordinamento, più stretto, ma anche più informale, che fa sì che gli scambi di informazione tra gli operatori dei diversi servizi non siano ridotti al minimo indispensabile. Questo però accade solo a livello operativo, sui singoli casi. Non esiste cioè una riunione degli operatori dell'UFL con i rappresentanti di tutti i servizi invianti per fare il punto della situazione, valutare ciò che è stato fatto, vagliare nuove proposte, programmare le attività future. Le impressioni, i suggerimenti, le critiche dei servizi invianti vengono raccolte dagli operatori dell'UFL durante i contatti relativi ai singoli casi.

Anche tra l'UFL e l'UAD che, come si è visto, hanno sviluppato una sinergia più integrata e fanno parte dello stesso servizio, il flusso informativo avviene esclusivamente in sede operativa di sviluppo dei singoli casi, e tramite la figura del direttore di servizio che, essendo comune ai due uffici, partecipa alle riunioni d'equipe sia degli operatori dell'UAD sia degli operatori dell'UFL, ed ha quindi una

visione più ampia ed integrata del lavoro svolto da entrambi e della collaborazione che li lega. Infatti, la conoscenza che gli operatori dell'UAD hanno delle procedure dell'UFL non è precisa. Per esempio le assistenti sociali ignorano se l'UFL compili una scheda riguardante l'utente, le sue esperienze, competenze ed aspirazioni. Sanno che viene fatto il bilancio delle competenze, ma non come questo si svolga. Anche riguardo il "parco aziende" a disposizione dell'UFL hanno solo idee vaghe: esso è esclusivamente gestito dall'UFL (interviste n. 6 e 24).

Anche questioni prettamente logistiche, quale la dislocazione fisica sul territorio delle varie sedi del servizio può essere causa di scarsa conoscenza reciproca e di scarso coordinamento. Per esempio la sede del corso FSE *Rientro al Lavoro* è ubicata in una zona diversa di Milano, rispetto alla sede dell'UFL, e le due sedi sono difficilmente percepite come parte del medesimo servizio, anche dagli stessi operatori. I tutors del corso hanno riunioni d'équipe con il coordinatore una volta la settimana, e due volte l'anno organizzano una riunione con i servizi inviati dei corsisti. Esse si svolgono alla presenza del direttore dell'UFL, e vi partecipano i singoli operatori che seguono i singoli corsisti. La riunione prevede un aggiornamento generale sull'andamento del corso, ma è poi strettamente focalizzata sui singoli casi, al punto da potersi svolgere anche in sottogruppi, a seconda del tutor che segue gli utenti durante il corso. Anche in questo caso, dunque, si registra un confronto limitato al piano operativo (intervista n. 28).

Tuttavia le innovazioni in corso di realizzazione, il progetto Celav, l'unificazione con l'area H, possono essere letti come segnali di una volontà sia politica sia amministrativa di potenziare l'integrazione e quindi il coordinamento tra servizi affini quanto a tipologia di intervento, anche se diversi quanto a tipologia di utenza. È presto per dire dove porteranno queste iniziative, ma il fatto che esse siano in agenda è indice di un'attenzione crescente verso le iniziative di coordinamento, che, anche se dettate da esigenze di economia d'esercizio, influiranno inevitabilmente anche sul versante dell'efficacia e della gestione condivisa degli interventi.

Quando, però, si esce dall'ambito dei servizi sociali del Comune, pur rimanendo all'interno della sfera pubblica, le difficoltà si complicano. Non esistono, per esempio, convenzioni tra UAD e ASL: non ci sono canali di accesso facilitati per gli utenti inviati da questo servizio, che sarebbero utili quando vengono effettuati degli interventi "di supporto" (per esempio finanziando delle spese mediche necessarie anche all'inserimento lavorativo, come quelle relative alle visite oculistiche, ortopediche, dentistiche). Lo stesso discorso vale per l'Aler, l'istituto che gestisce il patrimonio immobiliare pubblico: una procedura d'urgenza richiesta da un'assistente sociale per un grave disagio abitativo viene avviata solo dopo un anno, sebbene siano disponibili molti appartamenti sfitti (anche se in pessime condizioni) e ciò si ripercuote inevitabilmente anche sugli esiti degli inserimenti lavorativi (intervista n. 24). Tutto ciò limita la completezza e l'efficacia dell'intervento sociale. Lo sviluppo di canali di coordinamento, non solo tra i diversi servizi sociali, ma anche tra le diverse istituzioni pubbliche è una delle priorità, non solo a livello locale, ma anche regionale e nazionale. Esso permetterebbe, infatti, di migliorare l'efficacia degli interventi e di potenziare gli effetti preventivi

degli stessi, con una ricaduta positiva sul benessere sociale delle comunità. Per esempio, se un individuo con grave disagio abitativo, previa segnalazione di urgenza dell'assistente sociale, accede in tempi ragionevoli ad un alloggio pubblico, il suo percorso di impoverimento si interrompe o rallenta e diminuiscono le possibilità che egli/ella perda l'occupazione perché non può presentarsi regolarmente, puntuale, in ordine e riposato/a sul posto di lavoro. Il fatto che la sua situazione personale non intraprenda una discesa precipitosa, rende l'intervento sociale meno complicato ed aumenta le possibilità di successo.

Coordinamento orizzontale tra soggetti pubblici, privati e del privato sociale

Riguardo questo secondo ambito di coordinamento orizzontale occorrono distinzioni ulteriori.

Come si è visto, i rapporti con le aziende sono tenuti esclusivamente dal *gruppo aziende* dell'UFL, e solo su base individuale. Le aziende profit coinvolte non si conoscono tra loro, non esiste un tavolo al quale inviano rappresentanti a discutere di strategia, valutazione, programmazione con l'UFL. A volte non sembrano neppure avere chiara la distinzione tra UFL e servizi inviati. Tuttavia esse non esprimono il bisogno di avere canali di comunicazione più formalizzati con il Comune.

Una decina di cooperative sociali di tipo b⁷⁴ ha firmato una convenzione con il Comune che impone loro di tenere sempre due posizioni lavorative vacanti affinché vi si possano realizzare degli inserimenti con funzione osservativa e formativa; queste cooperative sono quindi legate all'UFL da una collaborazione continuativa. La convenzione è svincolata dalla legislazione sulla cooperazione sociale, e gli inserimenti effettuati nel suo ambito possono riguardare persone svantaggiate a vario titolo. Questo è uno degli strumenti più utilizzati dagli operatori di mediazione, e colpisce che il direttore di Settore non ne ricordi i termini, evidenziando uno scarto tra la direzione strategica e la conduzione operativa (interviste n. 7 e 32). Inoltre, tramite i propri organi di rappresentanza⁷⁵ le cooperative hanno forme di coordinamento interne che permettono loro di avviare comunicazioni e collaborazioni con gli enti pubblici.

Emerge comunque l'esigenza di migliorare tale coordinamento, perché si possano avere con la pubblica amministrazione degli spazi formali di valutazione e programmazione più ravvicinati e meno teorici rispetto ai convegni periodici (intervista n. 22). Lo stesso direttore dei due uffici ammette che il coordinamento con il privato sociale non è formale, né stabile. L'UFL ha avviato dei contatti, anche perché alcuni progetti, come il progetto Celav, sono co-finanziati dall'UE, che pone sempre come condizione l'attivazione di una rete di supporto dei servizi. Questo è, dunque, un esempio di una promozione delle iniziative di coordinamento che viene dall'alto, dal livello comunitario, e che sta dando dei frutti. Uno dei contatti più proficui è quello con il Centro per la giustizia minorile, che

⁷⁴ Le cooperative sociali di tipo b si occupano per legge di inserimenti socio-lavorativi di persone svantaggiate, che devono rappresentare almeno il 30% dei soci delle cooperative stesse.

⁷⁵ Come il SIS (Sistema di Impresa Sociale), che raccoglie circa 50 cooperative sociali nella provincia di Milano (intervista n. 22).

riguarda la prevenzione ed il recupero di situazioni di devianza minorile tramite l'inserimento lavorativo ed il recupero scolastico degli adolescenti.

Allargando l'orizzonte dell'analisi oltre l'ambito degli inserimenti lavorativi portati avanti congiuntamente da UAD e UFL, emergono difficoltà da parte del Comune e della Provincia nel coordinare realtà che pur occupandosi della stessa area di intervento sono molto diverse tra loro. Per giungere ad adottare metodologie integrate, ogni soggetto dovrebbe rinunciare a una parte di autonomia individuale, e questo non è facile da ottenere (intervista n. 5). A livello comunale, il sindaco e gli assessori sono le figure più legittimate a convocare i diversi attori territoriali a tavoli di confronto specifici. Iniziative in questo senso si sono avute in passato, e anche di recente. Spesso, però, il Comune si limita a confrontarsi con pochi soggetti molto autorevoli del Terzo Settore (non di rado l'unico soggetto interpellato è la Caritas, che poi informa le realtà con le quali è in contatto, ma che non può convocare gli altri soggetti ai tavoli promossi dal Comune). Il coordinamento sulla lotta all'esclusione sociale non può dirsi una realtà acquisita nel Comune di Milano, anche perché spesso a questi confronti preliminari non segue una fase di programmazione condivisa e di gestione partecipata, ma piuttosto stanziamenti di denaro con relative deleghe o appalti di pezzi di intervento, e con scarsa attenzione alle competenze, come è recentemente accaduto con il Tavolo cosiddetto di Natale sui senza fissa dimora e la grave emarginazione. In altre parole, la convocazione dei tavoli di coordinamento non è finalizzata allo sviluppo di confronti che abbiano ad oggetto una programmazione di ampio respiro e condivisa, ma mira piuttosto a risolvere operativamente emergenze contingenti, a prescindere dall'esistenza di progettualità forti. Gli strumenti legislativi, ci sono, prime fra tutti le Consulte. Tuttavia, i contributi emersi in queste sedi restano troppo spesso lettera morta (intervista n. 1).

Le percezioni degli interlocutori

Il coordinamento non sembra essere tematizzato e problematicizzato dagli interlocutori: la sua presenza e la sua importanza sono quasi date per scontate. Tutti, però, lo considerano necessario per la buona riuscita dei progetti di inserimento, in quanto, quando vengono a mancare i canali di coordinamento, le informazioni non arrivano laddove sono necessarie, o arrivano più lentamente o in maniera più frammentata e casuale e l'efficacia dell'intervento diminuisce. Gli interlocutori identificano come ambiti di coordinamento, da una parte, il lavoro di rete *case oriented* creato dall'operatore di mediazione intorno al caso specifico, e che comprende la riunione a tre operatore di mediazione/assistente sociale/psicologa; dall'altro, quello afferente le riunioni d'équipe, all'interno delle quali vengono prese collegialmente le decisioni cruciali circa l'attivazione, il proseguimento e l'interruzione dei percorsi. Fondamentalmente, essi si dichiarano soddisfatti del grado e delle modalità di coordinamento che caratterizzano la loro struttura. Rifiutano l'idea di ricevere dall'alto delle imposizioni normative rispetto a tale attività, in quanto ritengono che esse potrebbero solo irrigidire le loro modalità operative. Credono maggiormente nell'attività spontanea del coordinamento, con la

convinzione che, ciò che fa la differenza è l'atteggiamento del singolo, e non le procedure dettate dall'alto. Il fatto che il direttore dei due uffici raccolga le loro opinioni e le veicoli verso i livelli gerarchicamente più alti è sufficiente, secondo gli operatori. Essi percepiscono di essere coinvolti solo in alcuni casi nei dibattiti di programmazione (come per esempio è accaduto alle assistenti sociali dell'UAD in occasione dell'istituzione del corso FSE *Rientro al Lavoro*), ma ritengono anche che questo dipenda da una separazione delle funzioni che essi condividono ("ognuno faccia il proprio mestiere", intervista n. 24).

A livello verticale, dunque, non è appropriato parlare di coordinamento, quanto, piuttosto, di gerarchia burocratico-decisionale. A livello orizzontale interno ai due uffici, e tra questi e gli altri servizi sociali, il coordinamento funziona abbastanza in termini strettamente operativi, ma è assolutamente embrionale quanto a valutazione e programmazione; a livello orizzontale, con riferimento alle altre realtà istituzionali esterne (ASL, Aler, ...) il coordinamento sembra essere completamente carente. L'istituzione di rapporti consolidati in questo senso non può essere demandata alle singole iniziative degli operatori alla ricerca di soluzioni da offrire ai propri utenti, ma deve necessariamente essere oggetto di protocolli di intesa e accordi di programma portati avanti dai livelli direttivi del Comune da un parte e degli altri enti dall'altra. Anche nella prospettiva della estensione di una misura quale il RMI, che prevede espressamente l'integrazione tra varie tipologie di intervento, tutti i canali di coordinamento che potranno essere attivati o potenziati contribuiranno a rendere più completo, efficace ed efficiente l'intervento sociale.

4.2. Cologno Monzese: la sperimentazione RMI in una città del Nord

4.2.1. Il contesto socio economico

Nel 1998 Cologno contava 50.697 abitanti, la maggior parte costituita da immigrati negli anni del boom economico (1950-70); per questo Cologno si presenta con deboli strutture comunitarie e con forti tensioni sociali. La distribuzione per età mostra un chiaro processo di invecchiamento, con la popolazione ultra sessantacinquenne più che doppia rispetto a quella inferiore ai 6 anni di età (Istat, 1998). Negli anni '90, dopo le forti espansioni del dopoguerra, la popolazione si è contratta, ma il numero dei nuclei familiari è in costante aumento, soprattutto le famiglie composte da un solo membro (sempre più di frequente anziano) e monoparentali (dove più spesso il genitore è la madre). Anche la popolazione straniera è in costante aumento, attratta da un mercato del lavoro che offre molte occasioni: gli stranieri residenti, che nel '91 erano circa 400, sono quasi triplicati, e contano 1.095 persone.

Nonostante il massiccio processo di de-industrializzazione degli anni Ottanta e Novanta, Cologno rimane un comune a forte vocazione industriale: i dati censuari mostrano come nel 1991 l'industria occupasse ancora il 56,2% dei lavoratori, contro il 18,6% del commercio, l'8,4% della pubblica amministrazione e il 16,8% del terziario (piano regolatore, 1997). Il settore manifatturiero, dunque, più che estinto appare cambiato: è evidente come le grandi industrie abbiano dovuto adeguarsi, riducendo le proprie dimensioni e dando vita ad imprese minori, per far fronte al declino industriale che nella zona a nord-est di Milano è stato particolarmente pesante. La tenuta del settore industriale va di pari passo alla tenuta del lavoro dipendente, ben il 45,2% dei lavoratori, (il 33,7% è assunto come quadro o impiegato) (ibidem). Questo fenomeno di ridimensionamento ha innescato, tuttavia, un processo di precarizzazione dei lavori, ed un conseguente accentuarsi del bisogno, spesso inatteso, di auto imprenditorialità.

Il tasso di disoccupazione, che nel 1991 era del 5,1%, è cresciuto notevolmente (attestandosi all'incirca all'8% nel '97), ed ha registrato importanti mutamenti nella composizione interna della categoria dei disoccupati; se infatti nel '91 la maggior parte di essi era costituita da persone in cerca di prima occupazione, nel '97 queste sono solo il 24,0%, mentre coloro che hanno perso il lavoro superano il 75% del totale. Questo è un chiaro sintomo della difficoltà di reinserirsi nel mercato del lavoro dopo che da questo si è stati espulsi, riconvertendo le proprie competenze e abilità professionali. Anche l'età media del disoccupato è andata crescendo: agli inizi degli anni '90 quasi il 70% dei disoccupati aveva meno di 25 anni, nel '97 solo il 33%. Sempre più il disoccupato medio è maschio, operaio qualificato o anche impiegato; le donne disoccupate, pur restando la maggior parte del totale, sono in diminuzione.

La crescita disordinata della città di Cologno negli anni di più forte immigrazione, e i fenomeni di de-industrializzazione e di commistione tra insediamenti residenziali e complessi produttivi hanno determinato una configurazione del tessuto urbano non coordinata e frammentaria. La crisi occupazionale ed economica, e la fine del regime di equo canone⁷⁶, hanno moltiplicato le situazioni familiari problematiche, determinando un evidente stato di emergenza abitativa. Affitti molto elevati, costi abitativi e spese condominiali molto consistenti hanno portato a numerose situazioni di morosità con conseguenti procedimenti di sfratto esecutivi.

4.2.2. Descrizione della misura di inserimento⁷⁷,

Come nella maggior parte dei comuni coinvolti nella sperimentazione del RMI, anche a Cologno le previsioni ISTAT si sono rivelate sovrastimate: i beneficiari rappresentano solo il 25% del totale

⁷⁶ L'*equo canone* era un regime di canoni di affitto agevolati e bloccati, poi sostituito dai cosiddetti *patti in deroga*, che ne hanno prolungato le condizioni favorevoli per alcuni anni, ma che, attualmente, vanno a loro volta estinguendosi.

⁷⁷ In questo capitolo non riportiamo una descrizione estensiva della misura, per non ripetere le informazioni già fornite nel paragrafo 1.5, a cui si fa riferimento per i criteri formali di accesso al RMI.

previsto. È, quindi, emersa la necessità di allargare le maglie del RMI, anche perché dalla sperimentazione restano fuori situazioni conosciute dai servizi come problematiche (intervista n. 8). Il regolamento subisce dunque 2 successive modifiche, a novembre 1999 ed a gennaio 2000, soprattutto al fine di dare maggior peso all'emergenza abitativa locale. Si è, infatti, accentuata la detrazione per l'affitto, calcolando anche le spese condominiali, e si è deciso di contemplare la possibilità per i beneficiari sia di possedere beni immobili, purché non determinino un reddito superiore a determinate soglie e siano adibiti ad abitazione, sia depositi bancari, purché intestati a minori e vincolati, o minime giacenze in conto corrente, nel caso di famiglie monoreddito. Per garantire maggiore equità, è stata prevista la necessità di eseguire il calcolo del reddito minimo in base alle informazioni inerenti non solo i conti bancari ma anche quelli postali.

Dal 01-01-1998 al marzo 2000 sono state presentate in tutto 298 domande, e ne sono state accolte 174⁷⁸. In genere si tratta di nuclei familiari temporaneamente bisognosi di un'integrazione di reddito, necessità che si presenta nel momento in cui il capofamiglia o un altro membro perde il lavoro. Nel caso di individui oltre i 45-50 anni, il reinserimento nel mondo del lavoro diventa molto problematico, anche per la scarsa apertura a possibili percorsi formativi. Ci sono, poi, gli utenti che presentano particolari patologie o problematiche, come tossicodipendenti, ex-carcerati e malati psichiatrici. Al di là delle domande in sospeso per incompletezza della documentazione o per verifiche in corso (21), e delle domande ritirate dai soggetti richiedenti in fase di valutazione (15), sono 165 i progetti già firmati e definiti. C'è stato un solo caso di rifiuto del contributo RMI perché, come è evidente, troppo esiguo (£ 6.600, poco più di 3 ?). I motivi generalmente più frequenti di interruzione della erogazione riguardano il fatto che al termine del progetto i soggetti non si presentino per la verifica (23 casi) e il fatto che, o in sede di verifica, o durante la presa in carico, cambino i requisiti reddituali, patrimoniali, di residenza del nucleo (15 casi: dall'aumento della pensione al fatto di avere trovato un lavoro, dall'arrivo degli arretrati della pensione di invalidità, al cambio di residenza).

Numero componenti	di	Numero di nuclei
1		59
2		32
3		32
Più di 3		51
Totale		174

⁷⁸ Tra i nuclei familiari che beneficiano del RMI, 79 registrano la presenza di minori (quasi il 50%), e 14 sono nuclei mono-parentali con minori. I componenti dei nuclei familiari beneficiari sono 423; nel 32% dei casi si tratta di minori.

Tabella 16 Componenti dei nuclei beneficiari del RMI per genere (%)	
Genere dei componenti	% dei componenti
Maschi	47
Femmine	53
Totale	100

Gli attori che partecipano alla sperimentazione del RMI sono: il direttore dei Servizi Sociali del comune, responsabile del progetto e coordinatore dello staff tecnico-amministrativo; due capi settore amministrativi; la responsabile amministrativa della sperimentazione RMI⁷⁹, che si occupa anche della banca dati e mantiene i rapporti con l'Osservatorio sui bisogni sociali⁸⁰; 8 assistenti sociali⁸¹, che si occupano anche di tutti gli altri interventi (con un carico medio di circa 80-100 interventi l'anno, a seconda dell'area in cui sono collocate); lo psicologo che si occupa degli inserimenti lavorativi (collaboratore esterno); un consulente (sociologo) che si occupa della mediazione con le aziende per gli inserimenti lavorativi (collaboratore esterno); un tutor che segue gli inseriti in azienda. Con la sperimentazione non è stato assunto nuovo personale e nessuno si occupa esclusivamente di RMI. Il comune ha organizzato uno staff di programmazione del RMI di cui fanno parte il direttore, il capo settore, la responsabile amministrativa e due assistenti sociali. Lo staff si riunisce ogni 15-20 giorni, per fare il punto della situazione, discutere dei casi più difficili e ambigui. Le modifiche apportate al regolamento sono maturate in questo ambito. Esso rappresenta un luogo di coordinamento fondamentale ai fini dell'organizzazione del lavoro relativo alla sperimentazione, dei rapporti interni e delle relazioni con i soggetti esterni coinvolti (cooperative, aziende, centri di formazione). Il rapporto con le aziende, e il loro reperimento non è particolarmente definito a livello di procedure, ma è più che altro affidato alle conoscenze e alla capacità dello psicologo e del mediatore di gestire i rapporti. I contatti con le aziende non sono direttamente gestiti dal comune.

Quando Cologno è stata selezionata per la sperimentazione, i primi incontri hanno coinvolto tutte le assistenti sociali, per un confronto e un dibattito sugli obiettivi e sulle procedure del RMI. Si è rafforzata anche una modalità di lavoro di gruppo, condivisa e concertata, soprattutto tra le assistenti sociali. Bisogna, tuttavia, sottolineare come la co-partecipazione riguardi soprattutto la gestione quotidiana del lavoro e dei problemi, più che la progettazione e la programmazione. I rapporti con gli

⁷⁹ Il suo rapporto di lavoro con il comune di Cologno ha una forma anomala: ella risulta, infatti, dipendente della Caritas, e presta al Comune collaborazioni coordinate e continuative.

⁸⁰ Il comune ha istituito un *Osservatorio sui bisogni emergenti e sulle risorse disponibili*, attivato dalla Caritas con l'Università Cattolica di Milano, che, tra l'altro, monitorerà anche la sperimentazione del RMI. La convenzione con la Caritas è stata firmata nel marzo 1999, sebbene le ricerche e la collaborazione fossero iniziate prima: il primo contributo comunale per l'istituzione dell'osservatorio risale a fine '97. La convenzione sancisce un nuovo tipo di rapporto con il volontariato, per migliorare la conoscenza delle manifestazioni di disagio urbano.

⁸¹ Divise per aree: 1 per l'handicap, 1 per gli anziani, 1 per anziani e adulti, 1 per gli adulti, 3 per i minori, 1 per adulti e minori.

enti e le associazioni esterne sono tenuti dalle assistenti sociali. Una in particolare è la referente per gli inserimenti lavorativi in cooperativa. Tutte possono rivolgersi ai consulenti del comune o inviare loro gli utenti, previo accordo con gli stessi. Le assistenti sociali si riuniscono settimanalmente nell'ufficio di segretariato sociale.

<i>Tabella 17</i> Tipologia dei progetti di inserimento previsti nell'ambito del RMI a Cologno.	
Tipo di inserimento	Descrizione
Progetto Help	Inserimento lavorativo in azienda per portatori di handicap e beneficiari indicati dalle assistenti sociali come i più idonei al lavoro.
Inserimento lavorativo in cooperativa sociale	Disabili fisici, psichici e sensoriali, minori in età lavorativa con provvedimenti del PM, ex tossicodipendenti, carcerati con misure alternative alla detenzione (ln 381/91). Contratti a tempo determinato (1 anno) o Borse Lavoro (3-6 mesi), se c'è necessità di valutare in un ambiente complesso la tenuta del soggetto; il soggetto in B.L. non riceve uno stipendio ma un rimborso spese a carico del Comune.
Inserimento formativo	Corsi di italiano per stranieri e di recupero dell'istruzione obbligatoria del Comune; corsi dei centri di formazione esterni (Fondazione Clerici, CIFAP,...). Gli utenti sono spesso indirizzati a seguire un corso ASA (ausiliari socio-assistenziali), perché fra qualche tempo a Cologno aprirà una casa di riposo per anziani.
Riabilitazione della salute	Concordata con il soggetto la frequenza del servizio di pertinenza (ASL, SerT, NOA, CPS, ADA) e il contatto con enti del privato sociale (comunità per tossicodipendenti, associazioni di volontariato). L'utente accetta che i servizi si confrontino riguardo al suo caso.
Cura ed educazione	Accompagnamento nelle responsabilità educative e di cura nei confronti di minori, anziani, portatori di handicap, invalidi; il comune si avvale di partner esterni, come i centri di aggregazione giovanile (<i>Creare Primavera</i>) e i centri di prevenzione (<i>DETA, SIRIO</i>).

L'erogazione del RMI è sempre collegata a progetti individualizzati, la cui tipologia è riassunta dalla tabella n. 17. Le diverse tipologie di inserimento non sono mutuamente esclusive e possono essere integrate tra loro al momento della negoziazione del progetto con il soggetto in questione, realizzando un coordinamento tra diversi interventi, centrato sul singolo caso. L'attivazione di questo coordinamento dipende dall'assistente sociale che ha in carico l'utente. Per quanto riguarda la ricerca di un impiego, gli utenti possono anche essere indirizzati al Centro Lavoro Nord Milano o al SILH (Servizio inserimento lavorativo handicap).

4.2.3 Trasformazioni organizzative e prospettive future

Rispetto ai cambiamenti futuri, emerge chiaramente la necessità di potenziare gli strumenti di valutazione della misura, che è considerata da tutti gli attori fondamentale per l'implementazione del RMI. Come farla, però, risulta spesso un problema. Si stanno costruendo degli indicatori *in itinere*,

sperimentandone l'adeguatezza (intervista n. 18). D'altronde, definire modalità di valutazione per una misura che non ha precedenti è molto difficile; i criteri che verranno adottati includono, tra gli altri: a) Quanti progetti hanno avuto buon fine; b) Quanti soggetti sono usciti dallo stato di indigenza; c) Il tempo di permanenza del soggetto nel servizio; d) Il confronto con i comuni circostanti (socio-economicamente omogenei). L'unico tipo di valutazione che per adesso viene portata avanti è, quindi, quella operata dalle assistenti sociali in sede di verifica del singolo progetto.

La valutazione è un'esigenza espressa anche dalle cooperative, ricercata, innanzitutto attraverso il rapporto e il coordinamento con il servizio inviante. La perfetta e fluida comunicazione delle informazioni tra servizi invianti e cooperative è, infatti, un modo indiretto fondamentale di valutare il percorso, scoprire gli intoppi, affrontare i problemi, è lo strumento principale di successo dell'inserimento, di riduzione del rischio di abbandono. La necessità di coordinarsi con i servizi è anche una questione di coerenza di comunicazione. È importante che i soggetti ricevano da tutti i diversi attori istituzionali con cui sono in contatto la medesima interpretazione e valutazione della situazione: comunicazioni contraddittorie o discordanti porterebbero innanzitutto ad una poco proficua presa di posizione da parte dell'utente a favore di un servizio piuttosto che di un altro, e poi minerebbero la fiducia necessaria per far sì che il contratto abbia successo. Questa coincidenza dei contenuti delle informazioni offerte dai vari attori agli utenti presuppone un intento comune, la condivisione della lettura dei problemi sociali e un sostanziale accordo sulle modalità di intervento, non sempre garantito da un maggior grado di ufficialità del rapporto di coordinamento. Quando il servizio inviante non è il comune, ma un servizio specialistico territoriale, che ha un rapporto meno formale e burocratico con l'utente, più diretto, coinvolgente, educativo, il fallimento sembra ancora più improbabile, anche se gli abbandoni ci sono e lasciano pesanti carichi di frustrazione tra tutti i soggetti coinvolti. Esiste poi una scheda di valutazione, che analizza e valuta le capacità professionali acquisite, il comportamento durante il lavoro, la cura del sé e le relazioni. Può essere compilata dagli educatori e dai soggetti stessi; viene somministrata più volte durante l'inserimento, e viene sempre riportata al servizio inviante.

Gli attori coinvolti nella sperimentazione del RMI considerano la misura uno strumento per permettere ad un numero più elevato di persone possibile di pensare di sganciarsi dall'assistenza pubblica. Per poter valutare la riuscita o meno della misura, però, poco più di un anno di sperimentazione non può bastare. Il successo della misura non può, inoltre, misurarsi solo sulla base del numero di soggetti divenuti autonomi dall'assistenza e, quindi, usciti dallo stato di indigenza, che sono molto pochi: deve piuttosto confrontarsi con il cambiamento anche parziale nei soggetti, in base agli obiettivi stabiliti nel contratto. Queste tipologie di valutazione sono previste formalmente nel progetto ma avvengono in modo abbastanza informale: è l'assistente sociale che decide e solo raramente il caso viene discusso in équipe. La valutazione è spesso positiva: tranne per casi *storici* dell'utenza, le assistenti sociali dichiarano di avere registrato una mentalità in qualche modo meno assistenziale (intervista n. 10). Da tempo, le assistenti sociali di Cologno cercavano di legare il contributo economico a una specie di

progetto, ma il tutto era piuttosto informale e soprattutto aleatorio, non c'era la possibilità da parte degli operatori di contrattare l'assistenza. È cambiata la forza dell'operatore che ora è legittimato a chiedere qualcosa in cambio all'utente, a pretendere il suo impegno, la sua progettualità, a prevedere un cambiamento e soprattutto a prevedere delle verifiche, precise e puntuali. Se ciò non è possibile con quella parte di utenza ormai cronica, lo è con i nuclei familiari che sono prossimi alla soglia della marginalità, e intendono impegnarsi per superare l'emergenza. È su questo target di utenza che si gioca l'efficacia dell'istituto del RMI. L'aspetto della contrattualità del RMI è molto delicato, e può essere interpretato in maniera più o meno ristretta da parte degli operatori locali (cfr. 1.3.2.). Se esso viene portato all'estremo, infatti, viene meno, in qualche modo, il diritto all'integrazione economica che dovrebbe essere garantito per i requisiti reddituali. Dall'altro lato, se emergesse una politica di corresponsione quasi automatica dell'integrazione economica, si perderebbe l'importanza dei programmi di inserimento. Occorre, quindi, ricercare un equilibrio tra le due dimensioni della nuova misura, entrambe inedite nel panorama dell'assistenza sociale italiana: la garanzia del sostegno economico da una parte, la promozione della (ri)attivazione delle risorse personali, attraverso specifici programmi di (re)inserimento, dall'altra. Ciò che appare come il rischio più probabile è l'eccessivo potere discrezionale degli operatori sociali che, in mancanza di criteri omogenei, possono comportarsi in maniera molto diversa – per esempio di fronte a un utente che non rispetta l'impegno lavorativo o formativo - a seconda dei contesti locali (ma anche dei singoli casi), inficiando di fatto l'omogeneità del diritto sul territorio nazionale. Le assistenti sociali sottolineano la rigidità dei criteri di accesso che non permettono a tante famiglie, pur conosciute come problematiche dai servizi, di accedere al RMI (in particolar modo gli stranieri, per i vincoli di residenza); d'altro lato esse si lamentano di una ancora troppo diffusa permissività nei confronti degli utenti (intervista n. 12). È proprio in questo senso che emerge l'eccessivo accento sulla contrattualità della misura.

Tra gli utenti si sono, comunque, create aspettative forse troppo alte: per inserimento la maggior parte dei soggetti intende inserimento lavorativo immediato. Tuttavia, da parte loro, critiche particolari non ne emergono: alcuni si lamentano del fatto che il sussidio che ricevono non riesce a risolvere i loro problemi economici, o che non hanno trovato lavoro, ma il giudizio globale è positivo, perché gli utenti si sentono seguiti, vedono gli operatori interessati ai loro problemi ed instaurano con loro un rapporto di fiducia reciproca che in un certo modo li rassicura. L'idea del contratto e del progetto è stata compresa ed accettata.

Tutti gli attori sociali coinvolti sono preoccupati per il futuro della misura. Una proroga ai 39 Comuni terminata la sperimentazione sarebbe incostituzionale. Tutti si augurano, dunque, una progressiva e graduale espansione della misura a tutti gli 8.000 comuni italiani.

Tutta la classe politica (attualmente la maggioranza è di centro-sinistra) sembra non avere compreso a pieno la portata dell'istituto del RMI: sebbene essa abbia appoggiato quasi senza opposizioni la sperimentazione, ne dà una valutazione piuttosto negativa, a causa di quello che definisce inefficiente

sfruttamento dei finanziamenti disponibili⁸². In sostanza, i politici non hanno accettato il fatto che le risorse attribuite a Cologno siano state ridimensionate a seguito delle domande effettivamente ricevute e delle spese realmente necessarie. La loro attenzione si è, cioè, focalizzata sull'entità delle risorse e non, piuttosto, sul loro utilizzo.

4.2.4 Percorso del beneficiario nella misura

Il percorso è definito dettagliatamente nelle procedure: il richiedente si rivolge generalmente all'ufficio di segretariato sociale, dove a turno si danno il cambio le assistenti sociali; la prima valutazione del caso e il primo orientamento avviene in questa situazione; se la richiesta comprende un contributo economico, il richiedente viene indirizzato all'ufficio RMI (dove può comunque arrivare anche autonomamente, per sentito dire, o per la lettura dei bandi affissi) dove riceve tutte le informazioni; vi ritorna con la documentazione necessaria, e viene aiutato a compilare la domanda. Se viene accettata, gli viene fissato il primo colloquio con l'assistente sociale della relativa area tematica. Dopo i colloqui di conoscenza e le visite domiciliari, l'assistente sociale stila un progetto che viene discusso e negoziato con l'utente stesso. Con la firma di entrambi gli attori, il progetto diventa un vero e proprio contratto, che tuttavia rimane sempre aperto e flessibile: in esso vengono concordate anche delle verifiche periodiche in occasione delle quali il contratto può essere adeguato alle esigenze dei contraenti. Il soggetto e il suo nucleo familiare vengono seguiti per tutta la durata del progetto, che può essere di un anno, ma anche di molto meno, a seconda dei casi. Generalmente la domanda viene rinnovata alla scadenza; c'è comunque da parte del servizio la volontà di continuare a seguire i casi anche dopo il termine del rapporto RMI. Nel progetto vengono dettagliatamente definite le tappe da verificare insieme, che possono riguardare ciascuno dei 4 filoni di intervento previsti dal RMI (cfr. tab. 17). Se l'inserimento è anche lavorativo vi sono due percorsi possibili: a) l'inserimento in azienda; b) l'inserimento in cooperativa.

a) Per quanto riguarda la prima alternativa, vengono previsti i colloqui con lo psicologo e con i consulenti, di gruppo (test attitudinali, bilanci di competenza) ed individuali. Il mediatore e lo psicologo restituiscono periodicamente l'andamento del caso alle assistenti sociali e al soggetto interessato. I beneficiari vengono messi in contatto con le aziende dal mediatore, vengono accompagnati a fare i primi colloqui in azienda, dove generalmente iniziano un tirocinio formativo preliminare (a tempo parziale, di solito 3 ore 3 volte alla settimana; il carico orario aumenta poi gradualmente). Viene siglato un contratto a tre, per cui il soggetto si impegna a rispettare l'incarico ed a mantenere i necessari contatti con il comune, l'azienda si impegna a rispettare i termini del contratto, e ad accettare l'ingerenza del comune nel caso particolare, e il comune, per mezzo del mediatore, si

⁸² Il Dipartimento Affari Sociali aveva assegnato al comune di Cologno 14 miliardi di finanziamento, poi ridotti a 9 a fronte del ridimensionamento delle stime Istat relative alle domande presentate. Le spese gestionali sono a carico del Comune che partecipa al progetto con una quota pari al 4% (£. 360.000.000). Il comune ha speso nel '99 solo £. 507.970.000, perciò non ha chiesto ulteriori trasferimenti dopo la prima *tranche* ricevuta.

impegna a controllare lo svolgimento regolare del contratto e ad accompagnare il soggetto per tutta la durata del progetto. Il processo è coordinato dall'assistente sociale alla quale spetta, se necessario, l'aggiustamento del progetto in base a nuovi elementi emersi *in itinere*.

Le mansioni che generalmente i beneficiari vanno a ricoprire sono di basso status: i settori che offrono più possibilità sono quelli della ristorazione, delle pulizie e del settore meccanico. Per quanto riguarda la libertà del soggetto di accettare o di rifiutare un lavoro vi è un certo margine, i contatti di lavoro vengono sempre valutati con i soggetti. È anche vero che difficilmente occasioni del genere vengono respinte. Tuttavia, sono capitati anche rari casi di rifiuti, e quando il rifiuto non è giustificato e soprattutto non viene riportato e motivato all'assistente sociale, scattano normalmente azioni sanzionatorie, dal semplice richiamo fino all'interruzione del contributo. Viene, infatti, minato alla base il rapporto di fiducia reciproca che sta alla base del RMI (intervista n. 1).

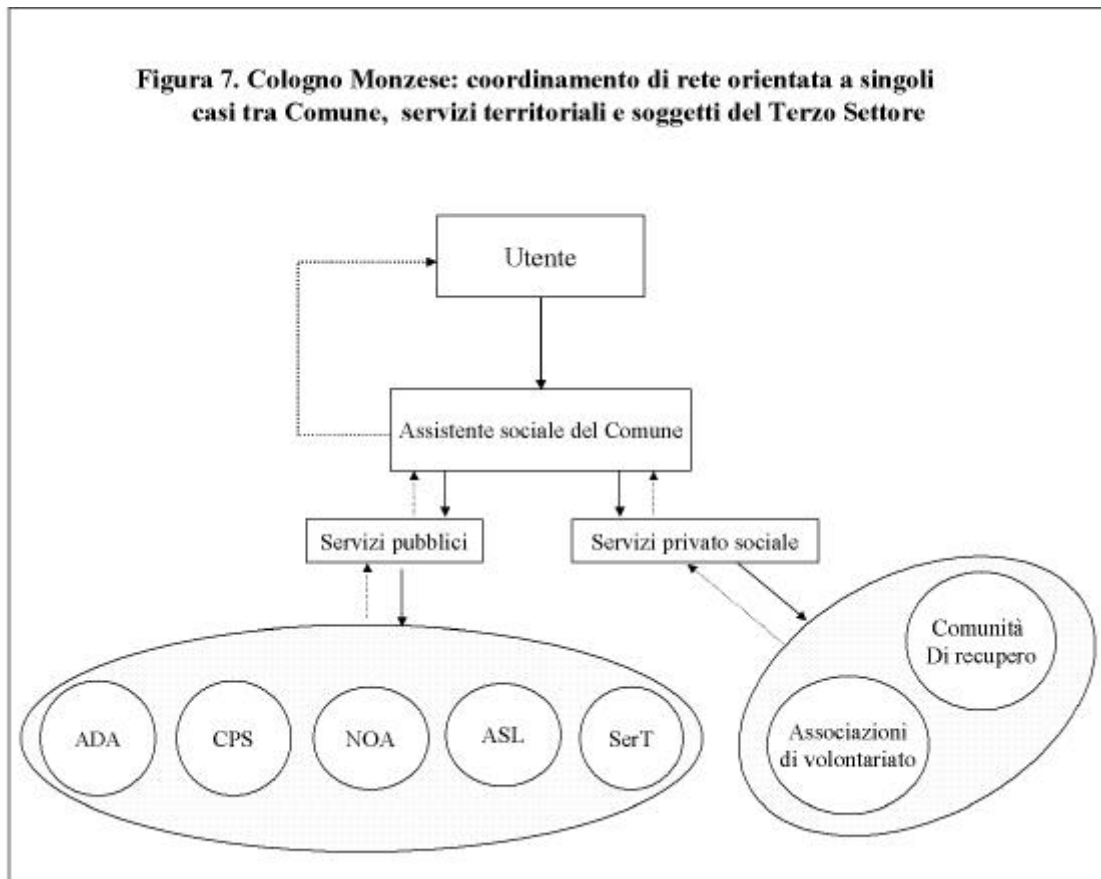
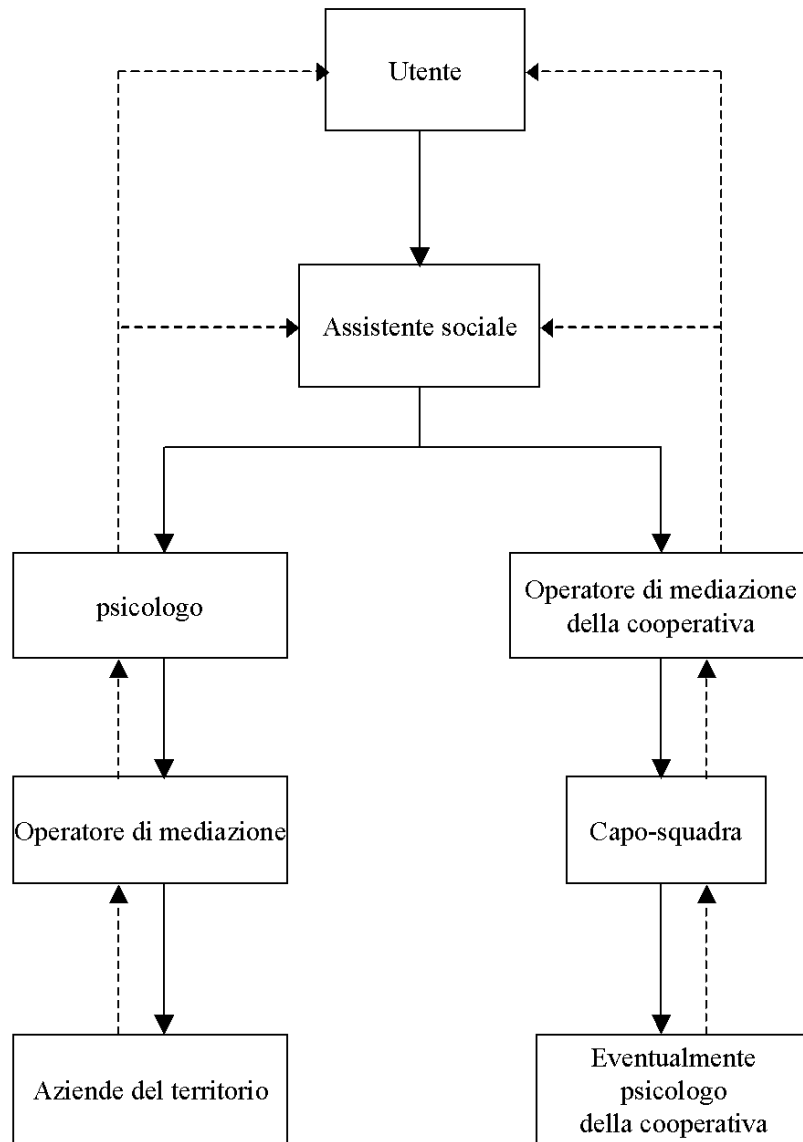


Figura 8. Cologno Monzese: Percorso del beneficiario nell'inserimento lavorativo



—> = percorso del beneficiario
- - -> = feedback

b) Nel secondo caso, invece, quello dell'inserimento in cooperativa, le assistenti sociali si rivolgono a *Lavorint*, un consorzio di imprese sociali di tipo b con il quale il Comune di Cologno ha stipulato una convenzione formale, che, pur firmata in data 27/01/99, tuttavia non è nata direttamente finalizzata al RMI. *Lavorint* è un consorzio di 3 cooperative sociali⁸³, che offre servizi di manutenzione del verde e piccoli lavori di pulizia. La convenzione coinvolge anche la provincia di Milano, dura un anno, con possibilità di proroga per altri 2 anni; la fornitura è di 300 milioni, e secondo i parametri indicativi regionali devono corrispondervi 3 inserimenti lavorativi. L'assunzione è sempre a tempo determinato e della durata della convenzione tra consorzio e comune. Generalmente si concorda un orario part-time, da aumentare gradualmente nel tempo, per permettere, soprattutto a determinate categorie di soggetti, come quelli con disagio psichiatrico o i tossicodipendenti, di mantenere un certo rapporto, con il servizio inviante. In base alla convenzione *Lavorint* si impegna anche ad assicurare la propria disponibilità per l'effettuazione di tirocini (intervista n. 21). La selezione effettuata dal Comune ha portato quest'anno 10 persone a fare i colloqui con il mediatore della cooperativa; di queste, 3 sono risultate idonee (2 malati psichiatrici e 1 tossicodipendente). I soggetti vengono inseriti in squadre di lavoro. I capi squadra, oltre ad avere competenze professionali nel campo della prestazione richiesta, hanno competenze anche relazionali e psicologiche, e vengono costantemente formati ed aggiornati, poichè hanno compiti delicati. Essi rivestono un importante ruolo di coordinamento all'interno della propria squadra di lavoro, dove devono creare il gruppo, riconoscendo le diversità e le autonomie reciproche ma garantendo anche una certa unità e coerenza; devono, quindi, mediare tra i diversi soggetti e tra loro ed i responsabili in caso di disaccordi, mancanze, incomprensioni. Il capo squadra è gerarchicamente superiore, ma è anche immediatamente a contatto con i lavoratori, per i quali diviene un punto di riferimento. Egli rendiconta periodicamente all'operatore di mediazione, espletando una fondamentale funzione di informazione e comunicazione verso una professionalità diversa dalla propria, che non è quotidianamente a contatto con i lavoratori nell'attività lavorativa vera e propria. Il coordinamento tra questi due diversi ruoli è necessario e funzionale allo sviluppo coerente dei progetti. Le cooperative organizzano al proprio interno anche la formazione tecnica.

Spesso, dopo la fine dell'inserimento e un periodo più o meno breve di allontanamento, se il servizio inviante riesce a mantenere un costante legame con il soggetto, può nuovamente rivolgersi alla cooperativa nel momento in cui il soggetto si mostri debole, incapace di gestirsi nell'ambito del lavoro sul mercato. In questo caso, può essere stipulato un secondo contratto con la cooperativa sociale, che prevede generalmente non più una borsa lavoro (ritenuta dequalificante per chi ha già lavorato fuori a contratto) ma un contratto vero e proprio, sebbene a termine. Per quanto la cooperativa si sforzi di ricreare le condizioni di un lavoro il più possibile "aziendale", rimane pur sempre un luogo protetto, duro ma tollerante, aperto alla diversità e comprensivo. Sembra esserci un vuoto istituzionale attorno

⁸³ La cooperativa più grande del consorzio è *I sommozzatori della terra* di Cormano, che ha fatturato per il 1999 circa 4,5 miliardi; ha un organico di circa 90 persone, di cui il 45% con certificato di disagio (la legge richiede il 30%). Gli inserimenti (a tempo determinato) a contratto o in borsa lavoro sono stati 32 nel '97, 27 nel '98 e 42 nel '99.

alla fase di uscita, che limita la progettualità dei percorsi in cooperativa. Anche una volta terminato il progetto di inserimento in cooperativa, gli utenti spesso non sono in grado di accedere al mondo del lavoro non protetto e di conquistare la propria autonomia in esso. Manca una fase di accompagnamento e di transizione dall'esperienza in cooperativa al lavoro vero e proprio, in contesti *profit*. C'è, d'altronde, chi sostiene che le competenze acquisite in cooperativa siano spesso inadatte a rivalutare le risorse dei soggetti, soprattutto se giovani: la manutenzione del verde o il tirocinio per falegnami non possono infatti essere congeniali a tutti (convegno 1). Nonostante questi evidenti limiti, la convenzione è positiva: stabilisce un rapporto paritario tra comune e cooperativa, che impone una modalità nuova di valutare il benessere della comunità: non più in termini di puro bilancio economico, bensì in termini di bilancio socio-economico, di offerta di prospettive occupazionali per i cittadini più deboli e di risparmio sociale della collettività, oltre all'attenzione ai contratti regolari, alla salute dei dipendenti, alle misure di sicurezza. La convenzione si configura, quindi, come un ambito istituzionalizzato ed ufficiale di coordinamento locale tra ente pubblico e soggetti del Terzo Settore, in un'ottica di promozione di una progettazione sociale condivisa che, se non è ancora un dato assodato, è comunque una prospettiva per il futuro.

4.2.5 Il coordinamento: prassi e percezioni

Il tema del coordinamento non è esplicitamente tematizzato, ma la sua importanza è data per scontata da tutti gli attori. Esso è ritenuto indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi, soprattutto in ambito di intervento sociale e socio-lavorativo, dove le diverse competenze sono considerate tutte fondamentali per il miglioramento dell'azione sociale, e si auspica il loro utilizzo in maniera integrata, e non frammentata. Tuttavia, lo stato delle cose è ancora embrionale, informale, implicito, spesso affidato al solo carisma di qualche operatore o tecnico. Il coordinamento non riceve risorse umane ed economiche specifiche, perché non viene ancora formalizzato e definito in precisi percorsi e passaggi di informazioni, rigorosamente e periodicamente valutati e monitorati. Ciò nonostante, esistono, all'interno del Comune, isole felici dove il coordinamento è già *routine*, senza essere consapevolmente percepito come tale, per esempio tra le assistenti sociali e tra le assistenti sociali e i loro diretti superiori; non arriva però ad estendersi alle fasi di progettazione e programmazione degli interventi da implementare. Il coordinamento si caratterizza, infatti, come fortemente orientato alla gestione dei singoli casi, in particolare di quelli atipici o problematici, che vengono appunto discussi in équipe.

Coordinamento verticale

Il coordinamento verticale gerarchico, è poco sviluppato, soprattutto per quanto riguarda i diversi livelli istituzionali. Coinvolgere infatti la Provincia o la Regione nel coordinamento di una sperimentazione che riguarda solo 2 comuni dell'intero territorio regionale è risultato praticamente impossibile. Un certo coinvolgimento c'è stato e c'è tuttora, ma più a livello di scambio di

informazioni o per la partnership a progetti comuni: le assistenti sociali, ma anche lo psicologo e il mediatore, si rivolgono spesso alle sedi provinciali e regionali per avere informazioni e contatti riguardo, ad esempio, i corsi di formazione FSE e altre iniziative comunitarie, regionali o nazionali, che possano interessare i beneficiari. Una partecipazione più diretta e formale della Provincia si è avuta, invece, nel caso della convenzione con il consorzio di cooperative sociali *Lavorint*, firmata, appunto, sia dal Comune di Cologno che dalla Provincia di Milano. Lo sviluppo di questo tipo di relazioni è sicuramente uno dei punti più importanti nell'agenda futura, e sarà certo più semplice da attuare nel momento in cui Cologno e Limbiate non saranno più gli unici due comuni della provincia e della regione coinvolti nella sperimentazione.

I rapporti con i ministeri sono più positivi e consistenti: le difficoltà e i ritardi ci sono stati, ma ogni volta che il Comune ha chiesto informazioni ha sempre ottenuto risposte soddisfacenti. Il quadro di riferimento non è sempre chiaramente definito, ma la sperimentazione implica anche questo margine di incertezza. Ci sono state delle indicazioni di massima, all'interno delle quali si è avuta la facoltà di sperimentare anche e soprattutto in base alle peculiarità del luogo, uniche e specifiche. Tuttavia, si è trattato di uno scambio di informazioni reciproco, fitto e costante, che non ha avuto modo di articolarsi in una forma vera e propria di coordinamento, finalizzata alla progettazione e valutazione condivisa della sperimentazione.

Dove il coordinamento verticale sembra avere funzionato meglio, per quanto in modo piuttosto informale, è all'interno dello staff comunale dedicato al RMI: i rapporti tra superiori, amministrativi e tecnici sono stati coltivati, e potenziati; il lavoro di équipe, non a caso, coinvolge tutti i livelli dell'organico interessati, cioè la direzione, l'ufficio amministrativo e le assistenti sociali nel segretariato sociale. Tuttavia, la co-partecipazione dei tecnici e degli amministrativi non è stata sempre richiesta, soprattutto in materia di programmazione generale, ma si è limitata alle primissime fasi della sperimentazione: in seguito, questi compiti sono stati svolti principalmente dai dirigenti e dai direttori di settore, anche se lo scambio di informazioni e di opinioni è stato costante e, ad esempio, le modifiche al regolamento del RMI sono nate proprio in sede di discussione di gruppo, così come l'idea di far partire il progetto *Help* per gli inserimenti lavorativi di quei soggetti svantaggiati, ma abili. In altre parole, a livello quotidiano la discussione e il confronto tra le assistenti sociali e i loro superiori si concentra sui singoli casi in carico. Tuttavia, dall'analisi del quotidiano emergono, talvolta, valutazioni e proposte di respiro più ampio e di portata più generale, che possono poi avere delle ricadute sul sistema di intervento nel suo complesso.

Coordinamento orizzontale

Il coordinamento orizzontale, invece, appare molto più radicato, proprio perché si tratta di una modalità di lavoro che, sebbene in modo non ben codificato, si era comunque affermata già negli anni precedenti la sperimentazione del RMI: soprattutto le assistenti sociali hanno sviluppato una modalità

di lavoro che le coinvolge periodicamente tutte nel confronto e nella discussione di casi specifici; sebbene il lavoro per aree di competenza separate porti alla specializzazione, esse lavorano in rete. Anche la creazione di un ufficio di segretariato sociale (*one stop shop*), dove le assistenti sociali si danno il turno per ricevere gli utenti e indirizzarli all'interlocutore più adatto, ha sicuramente favorito e facilitato questa tendenza, che tuttavia non è mai stata codificata in regole e tempi rigorosamente prestabiliti. Nelle riunioni di *équipe*, le assistenti sociali si scambiano le informazioni relative ai singoli casi in carico, si confrontano e prendono congiuntamente le decisioni sui casi più incerti. L'istituto del RMI ha, quindi, costituito uno stimolo, un supporto allo sviluppo ulteriore di questo modo di lavorare. Questo è chiaro sia ai dirigenti che alle assistenti sociali: il modello di coordinamento a rete proposto dal RMI ha, dunque, trovato terreno fertile a Cologno, e anche se la sperimentazione non dovesse continuare, il modello è *proprio un modello esportabile, può essere adottato al di là del RMI* (intervista n. 10). C'è anche una buona conoscenza dei compiti e dei ruoli, sebbene non del tutto uniforme: alcuni consulenti esterni non sembrano conoscere con precisione tutti gli individui che hanno responsabilità nella gestione RMI.

Il coordinamento orizzontale di rete (implicito ed informale) ha luogo soprattutto con altre realtà, pubbliche o private, del territorio. Le assistenti sociali intrattengono più o meno consolidati rapporti, consapevoli che la loro possibilità di dispensare contributi di tipo economico non può bastare nella lotta all'esclusione sociale ed alla dipendenza dall'assistenza pubblica (intervista n. 10). Con alcune di queste realtà i rapporti sono consolidati: è il caso della Caritas, convenzionata con il comune, del consorzio *Lavorint*, di alcune cooperative (*Età Viva, Età insieme*) per l'assistenza domiciliare agli anziani, e di alcuni centri di aggregazione giovanile (*Creare Primavera*). Con altre realtà i rapporti sono, invece, più informali e aleatori, come con i centri di formazione professionale, i centri che organizzano le 150 ore e le aziende, con le quali le convenzioni formali vengono firmate solo nel momento in cui si definisce il singolo inserimento. Con un gruppo ristretto di soggetti vi è, dunque, un rapporto "storico" più formalizzato, ma con molti altri, i contatti sono rimasti ad un livello più embrionale, molto meno consolidato, e anche la sperimentazione RMI non sembra averne stimolato molto lo sviluppo, sinora.

Esiste, inoltre, un protocollo di intesa con il *Centro Lavoro Nord Milano*, firmato nel settembre '99 e strettamente collegato alla sperimentazione, che prevede per gli utenti RMI un accesso al servizio privilegiato, in quanto i soggetti vengono già indicati agli operatori e si presentano al centro con un appuntamento già concordato. Qui si incontrano una o più volte con il responsabile del centro che si occupa di orientamento e di motivazione. C'è un feed-back costante tra il Centro Lavoro e le assistenti sociali invianti. La collaborazione del Comune però si estende anche ad altri servizi, quali l'Informagiovani ed Etabeta, per l'orientamento formativo e lavorativo dei ragazzi.

C'è poi il contatto costante con gli altri servizi territoriali specialistici: il SerT, il CPS, il NOA, le ASL, il DETA, importante per la riuscita dei progetti, in quanto permette di ampliare il raggio delle informazioni a disposizione dei singoli operatori, e di confrontarsi per prendere decisioni a volte

controverse. A Cologno è l'assistente sociale che tiene i rapporti con i servizi inianti dei beneficiari RMI, individuandosi come perno del coordinamento di rete orientato alla gestione dei singoli casi. Questa relazione sembra essere migliorata con la sperimentazione, che ha promosso la comunicazione e il coordinamento tra i diversi servizi che hanno rapporti con il medesimo utente; ciò è importante anche per migliorare l'attività di controllo sugli utenti, necessaria per valutare l'andamento del progetto, la sussistenza dei requisiti, l'impegno dell'utente nel proprio percorso (intervista n. 10).

La struttura del coordinamento orizzontale, quindi, assume la forma di una stella, con al centro il comune di Cologno, e attorno i diversi servizi e associazioni (le diverse punte), che, però, non sempre sono in comunicazione tra di loro, e questo è un punto debole (cfr. fig. 7). Il direttore dei servizi sociali si propone in prospettiva di creare dei coordinamenti più stretti, anche e soprattutto in relazione ai rapporti con le associazioni imprenditoriali e con gli altri comuni, perché senza una progettazione concertata non si riesce a mettere insieme tutte le risorse. Questa collaborazione è però faticosissima perché ciascun soggetto è portatore di interessi propri.

La percezione del coordinamento da parte dei beneficiari non è facile da rilevare: è come se non avessero mai riflettuto sull'argomento. Tuttavia dai loro racconti emerge l'impressione di una macchina amministrativa ed assistenziale che sembra funzionare, organizzata e compatta, forse talvolta un po' troppo burocratica (per la numerosa documentazione da presentare e l'attenzione che questo richiede). Viene inoltre espressa soddisfazione per il trattamento ricevuto: l'interesse nei confronti degli utenti e la disponibilità per le loro richieste è costante, in tutti i diversi passaggi dal corso per l'istruzione obbligatoria, all'inserimento in azienda. Di certo, la sperimentazione ha fornito al Comune un nuovo strumento per raggiungere più utenti, e a questi fornire risposte concrete. Questo ha migliorato, in generale, il rapporto tra utenza e servizi sociali.

4.3. Napoli: la sperimentazione RMI nella capitale del Meridione

4.3.1. Contesto socio-economico

Napoli è la più grande città del Sud. Secondo i dati censuari, nel 1991 vi risiedevano 312.376 famiglie, per un totale di 1.035.835 abitanti. Dal 1981 al 1991, la città ha perso circa il 14% della popolazione in favore del proprio hinterland. La città presenta una popolazione giovane: il 47,1% della popolazione è concentrato nella fascia d'età 0-29 anni e solo il 12% in quella con più di 65 anni (contro il 17,4% del dato italiano). Vi è una significativa presenza di nuclei numerosi e di nuclei coabitanti, soprattutto in alcuni quartieri. La dimensione familiare media è di 3,2 membri: il 23,7% delle famiglie ne ha infatti 5 o più (solo il 4,1% a Milano), e solo il 14,8% è composto di individui soli (contro il 32% di Milano). Nell'ultimo censimento si contavano 16.990 residenti stranieri; a questa cifra vanno aggiunti più di

30.000 stranieri privi della residenza, prevalentemente asiatici ed africani, e soprattutto donne, impiegate nei lavori domestici a domicilio. Il fenomeno non è accompagnato da adeguate misure di accoglienza, quasi completamente demandate al volontariato.

In molti quartieri il tasso di disoccupazione supera il 40%, arrivando a punte del 60%⁸⁴. Il fenomeno riguarda soprattutto i giovani (il 72,6 % della popolazione attiva tra i 14 e i 29 anni era disoccupata nel 1991) e in particolare le giovani donne (77,5 %). Nelle famiglie la proporzione tra membri occupati e membri a carico non è tale da permettere un tenore di vita adeguato. La disoccupazione di lunga durata è un fenomeno molto preoccupante: il 70% degli iscritti al collocamento cerca lavoro da più di 12 mesi. L'esistenza di una diffusa economia informale ed illegale non va considerata come una scelta (che ridimensionerebbe le cifre ufficiali della disoccupazione), ma è piuttosto la conseguenza dell'esistenza di un mercato del lavoro frammentato e dualistico: ricerche sul campo dimostrano che essa non fornisce introiti stabili ed adeguati, non permette alcuna professionalizzazione e non consente la transizione al lavoro regolare (Cotugno *et al.* 1990; Pugliese e Rebeggiani, 1997; Cavalli e Lillo, 1993).

In città vi è una forte percentuale di abitazioni in affitto ed un patrimonio edilizio spesso antico e degradato. Il 60% delle famiglie in affitto vive in case dell'*Istituto Autonomo Case Popolari* (IACP), concentrate nelle aree più degradate, mentre nei quartieri meno a rischio si diffonde sempre di più la proprietà. Nonostante il settore dell'edilizia sia dinamico, la qualità resta bassa.

Napoli presenta una povertà multi-dimensionale, concentrata soprattutto in alcuni quartieri. Molti operatori testimoniano, però, il diffondersi di nuove sacche di povertà in quartieri tipicamente abitati dalle classi medie. Nel 1991 il 3,4 dei nuclei familiari era a basso reddito. L'inadempienza alla scuola media inferiore arriva (secondo stime del 1997) al 4-6%. La criminalità è fortemente radicata nel territorio: nel 1997 si sono registrati 124 omicidi volontari, di cui 31 di stampo camorristico⁸⁵, 2.328 rapine, 15.339 furti e quasi 3.500 scippi. Ciò contribuisce a rendere Napoli una città peculiare con problemi cruciali da risolvere. A fronte di tali gravi e complessi problemi, l'assistenza sociale locale è molto frammentata e non adeguatamente sviluppata, soprattutto a seguito della mancanza di una legge regionale sull'assistenza sociale (Amaturo *et al.*, 1999; Benassi, 1999). Tale frammentazione rende difficile cogliere il numero e la qualità degli interventi; fino a qualche anno fa era il sindaco in persona ad avere la discrezionalità sulle erogazioni economiche. L'amministrazione comunale ha dichiarato nell'aprile del 1993 il dissesto finanziario. Fino alla risoluzione della crisi, nel 1997, è stato possibile fornire solo un numero limitato di servizi e sussidi per casi di grave marginalità sociale. La maggior parte degli interventi riguarda le famiglie con minori a carico⁸⁶; gli interventi a favore di questi ultimi

⁸⁴ 73.000 persone ricevono l'indennità di mobilità; 5.400 sono inserite in LSU (§ 2.4.1).

⁸⁵ La *camorra* è la forma di criminalità organizzata *mafiosa* radicata nel territorio campano. Al contrario di *Cosa Nostra* in Sicilia, con la sua organizzazione rigidamente verticale e gerarchica, la *camorra* è sempre stata caratterizzata da una struttura orizzontale molto estesa, e per questo molto presente sul territorio.

⁸⁶ Nel Sud il 28,1% dei minori di 18 anni è rappresentato da persone povere, contro il 5,2% nel Nord (Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2000).

sono rappresentati soprattutto dal semi-convitto (3.125 casi nel 1997), anche se cresce l'offerta di centri giovanili territoriali che agiscono più sul lato della prevenzione, anche grazie ai fondi previsti dalla legge nazionale 285/97, che ha promosso il lavoro di rete di soggetti pubblici e del privato sociale nella fornitura di servizi per l'infanzia e l'adolescenza. I fondi della legge 285 sono stati, tra l'altro, utilizzati dall'amministrazione partenopea per istituire una forma di Minimo Vitale, fino ad allora assente nel complesso dell'assistenza sociale locale. In conformità con lo spirito della legge, l'integrazione economica del Minimo Vitale è riservata ai nuclei familiari con minori a carico in situazione di disagio economico (cfr. 3.2.3).

Si avvertono, dunque, segnali di cambiamento e di razionalizzazione del sistema di welfare locale (Kazepov 1996; Incostante e Attademo 1998; Amaturò *et al.* 1999; Saraceno, 1998). La sperimentazione RMI desta molte speranze in merito alla possibilità di pervenire a forme di intervento meno frammentate e con maggiore coordinamento tra nuovi e diversi attori sociali.

4.3.2 Descrizione della misura di inserimento⁸⁷

Il fattore cruciale di cui occorre tener conto nell'analisi della sperimentazione RMI a Napoli è il numero delle domande presentate. Entro il 21 aprile 1999, data di chiusura del bando sono state infatti presentate 17.665 domande. La chiusura si è resa necessaria per far fronte all'incredibile mole di lavoro burocratico che un numero così elevato di istanze richiedeva. L'accettazione è rimasta tuttavia aperta per gli inoltri d'ufficio, una sorta di canale di accesso secondario da attivarsi solo tramite atto ufficiale delle assistenti sociali, per permettere a quei nuclei che non erano stati raggiunti in tempo dall'informazione, e che versavano in oggettivo stato di bisogno, di presentare domanda. Inizialmente si era pensato di limitare la sperimentazione solo ad alcuni quartieri, come è accaduto in altri comuni (Genova e Catania, cfr § 1.3.) ma questa è stata considerata come una disposizione iniqua, e la sperimentazione è stata realizzata nell'intero territorio comunale, nonostante la consapevolezza dell'enorme carico di lavoro che ciò avrebbe comportato (intervista n. 63).

I criteri di accesso corrispondono sostanzialmente a quelli previsti dal decreto. È interessante notare che nel modulo di richiesta RMI è prevista la voce *assistenza privata*, sotto la quale era possibile registrare anche i redditi da lavoro nero. La maggior parte dei richiedenti ha effettivamente denunciato le entrate irregolari, per poter giustificare le spese sostenute per l'affitto e per le utenze: se, infatti, il reddito dichiarato era inferiore a 12 volte l'ammontare dichiarato come affitto mensile, ne conseguiva l'immediata esclusione dalla misura (intervista n. 63). Tale accorgimento, adottato anche in altri comuni, si rende particolarmente necessario nel Sud del paese, dove il lavoro irregolare è maggiormente diffuso, per evitare evidenti iniquità nel trattamento dei redditi. Naturalmente è impossibile verificare le dichiarazioni rese in questo senso. L'unico intervento possibile è appunto

⁸⁷ In questo capitolo non riportiamo una descrizione estensiva della misura, per non ripetere le informazioni già fornite nel paragrafo 1.5, a cui si fa riferimento per i criteri formali di accesso al RMI.

quello che riguarda l'individuazione di una cifra minima stabilita in base al tenore di vita, almeno in parte verificabile tramite le visite domiciliari. Attualmente questa responsabilità è demandata quasi esclusivamente alle assistenti sociali e ai tutor dei soggetti del Terzo Settore che compiono le visite; emerge però la necessità di una figura più autorevolmente deputata ai controlli, per esempio la polizia municipale o la guardia di finanza (intervista n. 63; cfr. § 4.4.5).

All'Assessorato alla Dignità è stato creato un Ufficio RMI virtuale, ma in realtà nessun operatore si occupa esclusivamente della nuova misura, e questo appare veramente penalizzante, dato il notevole impatto che la misura ha avuto sull'organizzazione. Il personale amministrativo dedicato alla sperimentazione conta solamente un funzionario amministrativo e tre impiegati. Le domande potevano essere accolte dagli impiegati amministrativi, dalle assistenti sociali (circa 160, nei 21 centri sociali territoriali, molte delle quali, però, a tempo parziale) e dai tutor delle organizzazioni convenzionate, a cui era stato chiesto di fornire un contributo per la pubblicizzazione dell'iniziativa ed il sostegno alla popolazione nella compilazione dei moduli (che presentavano notevoli difficoltà), a titolo gratuito. Un più ampio segretariato sociale ed una maggiore formazione sull'iniziativa specifica avrebbero forse evitato molti errori di compilazione e, quindi, molti dei ricorsi successivamente presentati (ben 2.359). Gli stessi assistenti sociali lamentano di aver ricevuto una formazione estremamente breve riguardo i modelli e le modalità di compilazione.

Sono state accolte oltre 8.500 domande, ma dato il finanziamento a disposizione, è stato possibile finanziarne *solo* 3.276, per un totale di 15.708 singoli individui⁸⁸. Nel calcolo del punteggio per l'ammissione sono state favorite le famiglie con figli minori e quelle in affitto, che sono quindi sovra-rappresentate nell'insieme dei nuclei beneficiari (cfr. tabella 18).

⁸⁸ Circa il 50% dei nuclei in carico era già conosciuto dai servizi sociali. Ciò significa che il RMI ha avuto l'importante esito di raggiungere un notevole numero di nuovi utenti, che in precedenza non avevano accesso a nessun servizio, neppure di semplice segretariato sociale, ovvero la rilevazione delle problematiche familiari da parte delle assistenti sociali che compilano la cartella sociale (intervista n. 54).

Tabella 18 Famiglie RMI del Comune di Napoli e famiglie della Provincia di Napoli per tipologia e numero di componenti (%)		
Caratteristiche	Famiglie RMI Napoli	Famiglie in Provincia
TIPOLOGIA FAMILIARE		
Persona sola	0,6	19,1
Coppia senza figli	0,2	11,9
Coppia con figli	72,4	52,4
Coppia con figli e membri aggregati	8,3	3,3
Monogenitore con figli	15,0	9,3
Altra struttura familiare	3,5	4,0
Totale	100,0	100,0
NUMERO DI COMPONENTI		
Uno	0,6	19,0
Due	1,1	19,4
Tre	10,9	18,4
Quattro	30,1	24,5
Cinque e più	57,2	18,7
Totale	100,0	100,0
N. medio di componenti per famiglia	4,9	3,3
Fonte: Istat rapporto annuale 1999.		

A fronte del numero notevolissimo di domande ricevute, il comparto sociale del Comune di Napoli, che lavora già da tempo con una carenza di organico che sfiora il 50%, ha deciso di affidare i percorsi di accompagnamento previsti nell'ambito RMI ad alcuni soggetti del Terzo Settore (associazioni di volontariato, fondazioni e cooperative sociali). A questo scopo è stato pubblicato un bando, ed è stata istituita una commissione, composta anche da docenti universitari e coordinatori dei Centri Sociali, per valutare i progetti presentati e stilare una graduatoria. I criteri di valutazione riguardavano: a) le professionalità da impiegare (sociologi, psicologi, operatori di strada, educatori, assistenti sociali,...); b) la conoscenza delle problematiche; c) il radicamento nel territorio; d) le capacità di costruzione di partenariati con soggetti territoriali ed istituzionali e le passate esperienze di coordinamento con altri soggetti istituzionali e della società civile. La propensione culturale e le abilità tecniche relative alla funzione del coordinamento sono caratteristiche fondamentali nei soggetti che partecipano alla sperimentazione. In mancanza di tali abilità e propensioni, l'intervento legato al reddito minimo di inserimento si ridurrebbe ad un insieme di azioni scoordinate e scollegate: da un lato l'erogazione economica, dall'altro alcune iniziative di inserimento non sufficientemente mirate alle situazioni individuali, né in grado di affrontare in maniera congiunta le molteplici problematiche che riguardano i nuclei familiari. Naturalmente il fatto che i soggetti scelti avessero esperienze pregresse di coordinamento non è sufficiente a garantire un adeguato livello di coordinamento. Il carico di lavoro eccezionale che la sperimentazione ha comportato non ha, infatti, consentito che si sviluppassero delle modalità di coordinamento regolari e continuative. Tuttavia, l'attenzione che tutti i soggetti coinvolti mostrano per tale esigenza ha fatto sì che, pur nel diradarsi nel tempo delle riunioni, pur nel prevalere delle questioni quotidiane ed operative rispetto a quelle strategiche di più ampio respiro, l'attività di

coordinamento non sia mai stata messa del tutto in secondo piano, ma abbia continuato a costituire una priorità.

In base all'esame della Commissione, sono stati selezionati 13 soggetti del privato-sociale, con i quali il Comune ha stipulato una convenzione. In generale, sono stati i soggetti più organizzati che hanno potuto presentare dei progetti articolati e completi, e superare la selezione. Gli stessi funzionari ammettono che, dato il budget disponibile, si è dovuto assegnare ad ogni tutor un monte ore assolutamente insufficiente a seguire con la dovuta costanza i nuclei in carico⁸⁹: si calcola che in media ogni tutor abbia a disposizione mezz'ora al mese per ogni famiglia e possa seguire davvero bene circa il 10% dei nuclei (intervista n. 63). Occorrono, dunque, maggiori risorse da destinare anche all'adeguamento dell'organico, altrimenti l'efficacia della misura risulta penalizzata. La questione delle risorse sarà assolutamente cruciale in fase di istituzionalizzazione della misura.

Le intenzioni dell'amministrazione comunale erano di corrispondere i compensi agli operatori coinvolti mensilmente, ma i tutors delle associazioni lamentano il fatto che non vengono pagati da molti mesi, con i comprensibili conseguenti disagi. Il rischio maggiore è che si sviluppi un sentimento di demotivazione da parte degli operatori, ai quali sono richieste sempre maggiori competenze, ed un'ampia disponibilità di tempo, senza che a questo corrisponda un adeguato e regolare compenso economico. Vi è la possibilità che a questo fenomeno consegua una diminuzione della qualità, e quindi dell'efficacia, dell'intervento. Anche i pagamenti delle integrazioni di reddito non si sono svolti sempre a cadenza mensile⁹⁰. Ogni organizzazione individua un coordinatore che si occupa della valutazione e del monitoraggio delle attività, e dei rapporti con il Comune e con le altre organizzazioni. Le associazioni agiscono con la supervisione del Centro Sociale Territoriale dell'area di pertinenza, in costante coordinamento con le assistenti sociali.

Gli obiettivi dei progetti individuali di integrazione sociale riguardano tre aree: a) la riduzione del danno; b) la socializzazione; c) il pre-inserimento lavorativo (cfr. tabella 19). Tutte le 3.276 famiglie che effettivamente percepiscono l'erogazione economica del RMI sono già state coinvolte in progetti di inserimento.

⁸⁹ Nel protocollo procedurale per la redazione dei progetti individuali veniva indicato che ogni organizzazione selezionata avrebbe dovuto seguire non più di 160 nuclei. In realtà, la quota ha superato in alcuni casi le 350 famiglie. Le associazioni ricevono dal Comune un compenso lordo pari a £. 24.101 per ogni ora di lavoro fornita da ognuno degli operatori sociali coinvolti.

⁹⁰ I primi tre mesi (aprile, maggio e giugno 1999) sono stati pagati a fine giugno, sebbene l'ammontare sia stato scisso in più quote, per evitare eventuali effetti perversi che un'unica cifra sostanziosa avrebbe forse potuto comportare. Anche in seguito si sono verificati dei ritardi, ed ultimamente essi sono stati alla base di una protesta piuttosto organizzata da parte dei beneficiari (cfr. § 4.4.5).

Tabella 19 Tipologie di inserimento previste nell'ambito del RMI a Napoli.	
Area di intervento	Descrizione
Contenimento e riduzione del danno	Igiene personale, cura del nucleo familiare, cura della salute; igiene dell'abitazione e dell'ambiente; cura dei ritmi familiari e della vita scolastica dei minori.
Socializzazione	Partecipazione ad attività proposte in tal senso; iscrizione a e frequenza di attività formative.
Pre-inserimento lavorativo	Iscrizione alle liste di collocamento; attività lavorative, anche a tempo determinato o senza costituzione di rapporto di lavoro (stages, tirocini,...).

Nei primi 16 mesi di erogazione del RMI è stato possibile affrontare i primi due obiettivi, riduzione del danno e socializzazione. Anche se non esistono ancora stime precise (i dati vengono raccolti proprio in questo periodo), dai resoconti dei tutors e delle assistenti sociali e dai primi rimandi ufficiali emerge che la maggior parte degli utenti ha utilizzato l'integrazione economica soprattutto per migliorare le proprie condizioni abitative e sanitarie⁹¹. Molti sono stati anche i nuclei che hanno potuto affrontare delle visite mediche specialistiche e l'acquisto di occhiali da vista, apparecchi per i denti, ecc., soprattutto per i figli. Un'altra voce importante ha riguardato il recupero della legalità attraverso il parziale pagamento di morosità molto estese.

Parallelamente, sono state avviate importanti iniziative di socializzazione, che hanno riguardato soprattutto il recupero dell'obbligo scolastico per gli adulti privi della licenza media (per es. *Progetto Mentore*). L'evasione dell'obbligo scolastico da parte dei minori (molti dei quali, comunque, non vanno oltre la terza media) sembra, invece, in diminuzione, anche a seguito degli sforzi compiuti negli ultimi anni⁹²; se infatti non è ancora acquisita la concezione dell'istruzione scolastica come risorsa, il rispetto dell'obbligo è ormai accettata (interviste n. 65 e 66); tutor ed assistenti sociali premono, comunque, molto sulla cura dei ritmi scolastici.

⁹¹ Molti dei nuclei a basso reddito di Napoli vivono nei cosiddetti *bassi*, abitazioni improprie ricavate dagli scantinati di vecchi palazzi, e per loro natura profondamente insalubri, a causa della forte umidità. Le condizioni degli alloggi delle famiglie in carico è sensibilmente peggiore di quella della popolazione cittadina: il 10,3% non ha l'acqua potabile e ben il 55% non ha il riscaldamento (Istat, 1999). Molte famiglie hanno dunque impiegato parte dell'integrazione RMI per tinteggiare le proprie stanze (operazione che le rende più vivibili per circa un anno) o per comprare arredi indispensabili, come i letti.

⁹² Emblematica l'esperienza di *Chance*, un progetto finanziato attualmente con i fondi della ln 285/97 (cfr. § 3.2.3): tre moduli in tre dei quartieri più a rischio (Barra, Quartieri Spagnoli, Soccavo) per quindici ragazzi ognuno. Il Provveditorato agli studi distacca alcuni insegnanti (21 in tutto) con particolari capacità relazionali e di educatori di strada. Le aule sono ricavate da spazi non utilizzati delle scuole dei quartieri. In due anni sono stati recuperati 90 ragazzi. Alcuni di loro, dopo aver ottenuto la licenza media il primo anno, hanno frequentato nell'edizione successiva il primo anno di un corso professionale, così rispettando l'innalzamento dell'obbligo scolastico. Al progetto partecipano psicologi ed artigiani, ai quali si chiede di insegnare ai ragazzi un mestiere (intervista n. 54; *Il diario*, anno V, n. 24).

Tabella 20 Adulti e minori inseriti in programmi nell'ambito del RMI*.		
Tipologia di intervento	adulti inseriti	minori inseriti
Recupero obbligo scolastico	343	24
Corsi di formazione professionale	355	15
Orientamento professionale	424	16
Inserimento definitivo nel mondo del lavoro	9	-
Inserimento temporaneo nel mondo del lavoro	13	7
Recupero dipendenze	12	-
Avviamento in comunità di tossicodipendenti	5	-
Recupero della legalità (pagamento morosità relative a utenze, pigioni, multe per vendita ambulante abusiva)	896	-
Inserimento scolastico minori inadempienti	n.a.	30
Sostegno didattico per minori	n.a.	162
Attività ludico-sportive per minori	n.a.	359
Attivazione reti sociali / orientamento verso le istituzioni	784	13
Altro: recupero abitabilità, cure sanitarie, assistenza legale	409	3
* I dati si riferiscono a 6 delle 13 associazioni convenzionate con il Comune in ambito RMI. n.a.: non applicabile.		

Per quanto riguarda invece l'attività di pre-inserimento, purtroppo appare sempre più chiaro che essa, entro la fine della sperimentazione nel dicembre 2000, potrà riguardare solo un'esigua percentuale degli individui coinvolti. Tuttavia, alcuni progetti sono stati avviati (cfr. § 4.3.3.). La tabella 20 mostra alcuni dati indicativi sugli interventi di inserimento sinora effettuati. Essi sono però parziali, in quanto si riferiscono solo a 6 delle 13 organizzazioni convenzionate, e non vi sono garanzie sull'uniformità delle modalità di raccolta. Pur con questi limiti, viene chiaramente confermata dai dati la preponderanza degli interventi di riduzione del danno (recupero legalità, recupero abitabilità, cure sanitarie) e di socializzazione (recupero obbligo scolastico, formazione ed orientamento professionale, attivazione reti sociali) rispetto agli inserimenti lavorativi.

4.3.3. Progetti di inserimento lavorativo e prospettive future

Con ogni beneficiario di RMI l'amministrazione comunale sottoscrive un *Patto Sociale*, con cui il beneficiario si impegna a comunicare ogni variazione di reddito, oppure il permanere dello stato di bisogno, ed a rispettare gli impegni sociali che saranno concordati successivamente, per tutti i membri del nucleo, alla stipula del cosiddetto PACI (Progetto di Aiuto Concordato ed Individualizzato). La sottoscrizione del PACI implica la disamina di tutte le problematiche che riguardano ogni componente, e l'individuazione di una serie di obiettivi da raggiungere durante il periodo di accesso al RMI, inteso sia come integrazione di reddito, sia come misure di accompagnamento ed inserimento socio-lavorativo. In particolare, tutti i componenti in età lavorativa non occupati ed abili al lavoro sono obbligati ad accettare qualsiasi eventuale offerta di lavoro, anche a tempo determinato. Purtroppo, l'opportunità dei progetti di inserimento lavorativo ha finora riguardato un numero ristretto di

beneficiari, e gli stessi funzionari, tutors ed assistenti sociali se ne rammaricano. L'amministrazione comunale, travolta dal carico di lavoro burocratico e di sportello, non ha potuto attivarsi adeguatamente nell'istituzione di strumenti e procedure per affrontare questa problematica (che è poi spesso causa di molte altre: disagio economico, disagio abitativo, evasione scolastica,...). Le iniziative nascono prevalentemente dal territorio. Le tutor dell'Associazione Quartieri Spagnoli, per esempio, si sono prodigate con un'iniziativa spontanea per offrire ai propri utenti quante più informazioni possibili in merito al mercato del lavoro, raccogliendo i riferimenti di occasioni di lavoro da diverse fonti, fornendo a tutti gli utenti l'elenco delle agenzie di lavoro interinale, facendo da tramite con i responsabili di progetti già avviati, quale *Lavoro ai Meritevoli*, coordinato dalla parrocchia "Gesù Nuovo", che organizza corsi di formazione mirati, e prende contatti per trovare lavoro ed alloggio in provincia di Treviso ai giovani disoccupati. Purtroppo i risultati dei numerosi contatti attivati sono stati scarsi. Le ragioni sono molteplici. Da una parte le occasioni di lavoro disponibili erano praticamente tutte fuori della regione, persino all'estero. Il mercato locale è particolarmente scarso quanto a posizioni lavorative regolari per professionalità limitate, come sono in genere quelle degli abitanti dei quartieri a rischio. La convenienza della mobilità extra-regionale non è elevata: la differenza tra uno stipendio medio-basso ed i costi di mantenimento di una lavoratore solo, che non può contare sull'aiuto familiare, non consentono risparmi notevoli, né permettono il ricongiungimento del nucleo familiare in breve tempo. Per contro, gli abitanti dei cosiddetti *bassi* sono immersi in una fitta ed estesa rete di rapporti familiari ed amicali che permette la sussistenza anche in condizioni estremamente disagiate. Spesso essi si sposano e divengono genitori in giovanissima età, e lasciare la famiglia da poco costituita alle condizioni sopra esposte⁹³ non appare ai più un'opzione praticabile. Tuttavia, gli operatori hanno anche riscontrato che garantire un'entrata sicura per la famiglia ha costituito la spinta per andare effettivamente a cercare lavoro lontano da casa.

Vi sono, poi, altre iniziative riguardano i corsi di pre-formazione e orientamento per i ragazzi che terminano la scuola dell'obbligo, che prevedono tirocini presso artigiani del territorio, senza costituzione di rapporto di lavoro, né obbligo di assunzione, con un'indennità corrisposta attraverso fondi nazionali ed europei. La percentuale di sbocchi lavorativi non è significativa, ma lo è l'esperienza acquisita, a livello sia relazionale sia di apprendimento (interviste 65 e 66).

Altri progetti sono in via di realizzazione.

1) Un primo esempio è il progetto *Rimmel* (Reddito Minimo di Inserimento per le Madri delle Economie Locali), presentato dal Comune di Napoli nell'ambito del progetto-quadro *I percorsi dell'esclusione sociale*, del Dipartimento Affari Sociali, co-finanziato dal FSE. Il progetto è riservato a

⁹³ Inoltre, fino alla riforma del collocamento, accettare un lavoro in altra regione significava perdere posizioni nelle graduatorie del collocamento locali. Occorre per di più tener conto dell'influenza dei tassi di rimpiazzo per coloro che, avendo lavorato in passato, hanno diritto all'indennità di mobilità o di disoccupazione. L'effetto scoraggiante dello stesso RMI va tenuto in considerazione, nel momento in cui si analizza la sua ambizione di promuovere l'autonomia lavorativa dei singoli (Boeri e Pellizzari, 1999).

30 donne capi famiglia⁹⁴, di età compresa tra i 35 ed i 55 anni, con figli maggiori di 14 anni, beneficiarie RMI ed in possesso della terza media. Inizialmente, il target era stato individuato solo in alcuni dei quartieri più problematici, ma data la difficoltà di trovare 30 donne che rispondessero alle caratteristiche richieste⁹⁵ e che non fossero già coinvolte in altri progetti, è stato necessario estendere la ricerca a tutta la città. Sono state individuate 60 donne idonee, è stata stilata una graduatoria, e le prime 30 hanno terminato nel giugno 2000 l'attività di aula, della durata di un mese (suddivisa in due fasi: studio e sensibilizzazione; motivazione e orientamento), seguita dalla fase di tirocinio, che terminerà il 31 dicembre 2000⁹⁶. Scopo del progetto è fornire strumenti culturali e abilità pratiche in campi afferenti gli interessi delle partecipanti. Fondamentale è poi il tentativo di offrire opportunità occupazionali contemporaneamente anche ai loro figli in età lavorativa, promuovendo la costituzione di micro-imprese familiari, o piccole cooperative. Per questo è prevista un'ampia fase di tutoraggio nella fase di istituzione e consolidamento delle imprese (intervista n. 57).

2) Molti progetti sono rivolti alle donne, a conferma della loro maggiore debolezza sul mercato del lavoro, ma anche della loro maggiore disponibilità a mettersi in gioco, ad affrontare percorsi di formazione (cfr. § 4.1.2.). L'Assessorato all'Educazione, ancora una volta coordinandosi con le associazioni del territorio, ha portato avanti il progetto *Nidi di Mamme*, in cui alcune madri, dopo un ciclo di formazione da ausiliarie di infanzia, hanno creato degli asili nido presso le scuole del quartiere che hanno prestato alcune aule. Il progetto ha avuto successo, nonostante alcuni seri problemi relativi ai flussi finanziari⁹⁷, ed ora si cerca di farlo diventare una forma di impresa, che inoltre sopperisce alla carenza di servizi per l'infanzia, che a sua volta è una delle cause della scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro⁹⁸.

3) Prevalentemente alle donne è indirizzato anche il progetto *Anziano in Famiglia*, portato avanti già da alcuni anni dall'amministrazione comunale, che consente a chi assiste un anziano, anche non parente, di ottenere un reddito dal Comune. Questo progetto consente da un lato, di migliorare l'assistenza domiciliare agli anziani e limitare il ricorso all'istituzionalizzazione; dall'altro, di riconoscere un reddito a quelle persone, quasi sempre donne, che si occupano di assistenza ai membri non autosufficienti dei nuclei familiari. Esso costituisce, inoltre, un'opportunità per rafforzare le reti di solidarietà e i legami di vicinato (intervista n. 41).

⁹⁴ Sia in condizione permanente - vedove, separate, divorziate - sia temporanea - mogli di detenuti, tossicodipendenti, alcolisti, degenti psichiatrici - (proposta di progetto *Rimmel*).

⁹⁵ Un'indagine effettuata su un campione di circa 1.500 famiglie dei quartieri degradati ha evidenziato un basso livello non solo di reddito, ma anche di istruzione, tanto nelle donne di età media 40 anni, quanto in quelle di 24. Il 90% vive in casa senza un'attività remunerata. Alcune lavorano in nero come collaboratrici domestiche, altre, in mancanza di un reddito sufficiente per il sostentamento familiare, possono darsi al contrabbando di sigarette o allo spaccio di droga (progetto *Rimmel*).

⁹⁶ È previsto un gettone di presenza pari a £. 7.000 per ogni ora di aula o di tirocinio, che ha sicuramente costituito motivo di interesse per le partecipanti.

⁹⁷ Due mamme aspettano infatti il proprio compenso da ben sette mesi (intervista n. 63).

⁹⁸ Sempre alle donne sono dedicati dei corsi di cucina ed informatica, che hanno riscosso un enorme successo: erano previsti 4 moduli, per un totale di 320 donne inserite, ma sono state presentate ben tremila domande, prevalentemente indirizzate verso il settore informatico.

4) Infine, è degno di nota il *Progetto Lavanderia*, nato da un'intesa tra l'Onlus *Fondazione Massimo Leone*, che da anni lavora all'interno del Dormitorio pubblico comunale (una struttura attualmente in ristrutturazione, con circa 150 posti letto), l'Assessorato alla Dignità e le Suore Poverelle dell'Istituto del *Beato Palazzolo di Bergamo*, oltre a una serie di altre organizzazioni e singoli volontari. L'idea è quella di istituire una cooperativa di servizi tra nove dei senza fissa dimora⁹⁹ ospiti abituali del Dormitorio (percettori di RMI), per la gestione di una lavanderia che serva innanzitutto le necessità della stessa struttura, ed in seguito altre commesse comunali, per aprirsi infine al mercato¹⁰⁰. L'elemento particolarmente innovativo ravvisabile in questo tipo di progetti (come per *Rimmel* e per i *Nidi di Mamme*) è infatti il proficuo coordinamento tra misure di intervento diverse, e soprattutto la promozione di un approccio imprenditoriale all'utilizzo dell'integrazione RMI, tramite l'investimento di essa, non solo in un percorso di crescita personale, ma in un'avventura economica concreta che si confronta con il mercato, sia pure in maniera protetta, grazie all'opera di tutoraggio. Questo dovrebbe ottimizzare e rendere duraturi gli effetti di reintegrazione della misura. I beneficiari RMI seguiranno un corso di formazione (curato a titolo gratuito da soggetti volontari) che verterà sia su nozioni generali di gestione d'impresa, sia sulle specifiche mansioni da svolgere. Gli obiettivi del progetto sono molteplici: a) recuperare l'autonomia, la dignità e l'autostima dei soggetti coinvolti; b) liberare personale comunale (notoriamente carente), attualmente addetto alle pulizie, rendendolo disponibile per altre mansioni; c) ampliare in futuro l'organico, creando una nuova domanda di lavoro. L'inserimento nella cooperativa deve essere comunque inteso come transitorio, e dovrebbe preludere all'avvio di attività autonome, prevedendo quindi una certa mobilità tra i soci. (interviste n. 37, 50, 65, 66).

Da alcune assistenti sociali viene il suggerimento di coinvolgere maggiormente le cooperative sociali proprio nella fase di implementazione del RMI, non solo perché sono tenute ad effettuare inserimenti lavorativi, ma anche perché una diffusione della cultura cooperativa potrebbe contribuire a far emergere il lavoro irregolare (intervista n. 54). Non a caso molti dei progetti puntano a questa forma economica per stimolare l'imprenditorialità. A Napoli è stato aperto di recente uno sportello informativo (*Sportello per la Promozione della Cooperazione Sociale*), che fa consulenza su cosa significa cooperazione, quali sono i riferimenti legislativi, quali sono gli obblighi ed i vantaggi. Percorsi del genere comportano, però, meccanismi di accompagnamento molto estesi¹⁰¹. Resta, tuttavia, il fatto che la diffusione del fenomeno della disoccupazione è troppo grande per poter essere affrontata incisivamente solo con progetti di inserimento lavorativo. Questa strada si scontra, tra l'altro, con la diffidenza degli imprenditori che temono che aderire a queste iniziative li esponga a maggiori controlli in materia fiscale, contributiva e di legislazione per la sicurezza sul lavoro. Un

⁹⁹ I senza fissa dimora raggiunti dai servizi e dal Terzo Settore sono a Napoli circa 600 (intervista n. 37).

¹⁰⁰ Il Comune, responsabile della struttura, mette a disposizione ed adegua alcuni locali e assegna commesse alla cooperativa. La *Fondazione Massimo Leone* sarà socio sovventore: contribuirà cioè alla costituzione del capitale, rinunciando a partecipare alla distribuzione degli eventuali utili.

¹⁰¹ *Le persone che seguiamo noi non sanno neanche cos'è una cooperativa sociale* (interviste n. 65 e 66).

significativo precedente è rappresentato da un progetto portato avanti alcuni anni fa dall'Assessorato alla Dignità per il reinserimento socio-lavorativo di ex-tossicodipendenti. Nonostante la generosità degli incentivi offerti, e gli aumenti degli stessi, decisi di fronte allo scarso successo dell'iniziativa, durante l'arco di un anno è stato possibile realizzare solo un inserimento. Più che la diffidenza verso la categoria di disagio sociale specifica, gli amministratori hanno percepito la diffidenza degli imprenditori verso il rapporto di collaborazione con le istituzioni (intervista n. 41). Questa chiusura da parte dell'imprenditoria locale costituisce un ostacolo strutturale al buon esito dei progetti di inserimento lavorativo. Lo sviluppo di questi programmi, dovrebbe dunque essere accompagnato da percorsi miranti a rafforzare i rapporti di fiducia tra mondo imprenditoriale (specie quello non sociale, ovvero le aziende profit) e l'ente locale. Per quanto riguarda le aziende che presentano condizioni gravemente compromesse dal punto di vista delle irregolarità contabili, fiscali e amministrative, tale rapporto con le istituzioni può essere recuperato solo nell'ambito di una più ampia strategia tesa a favorire l'emersione di situazioni illegali, tramite, per esempio, condoni e sconti fiscali aperti solo a quelle realtà produttive disponibili a collaborare con le iniziative delle istituzioni, volte ad aumentare l'occupazione (e l'occupabilità di alcune categorie di disoccupati).

Tutti gli attori sociali coinvolti sono preoccupati per le prospettive future del RMI. Tutti si augurano che la sperimentazione venga gradualmente portata a regime a livello nazionale. Dirigente e funzionari mettono inoltre l'accento sul fatto che la compartecipazione finanziaria richiesta agli enti locali in segno di assunzione di responsabilità può divenire molto onerosa, specie nei comuni di grandi dimensioni. Essi auspicano, piuttosto, che la seconda fase di implementazione sia accompagnata da un lato da risorse finanziarie congrue, e dall'altro da processi più istituzionalizzati di programmazione e gestione dei progetti di inserimento, che non possono essere interamente demandati agli enti locali (e da questi ai soggetti no profit), pena un'enorme frammentazione di modalità e risultati (interviste n. 41 e 50; cfr. § 1.5.2).

4.3.4. Percorso del beneficiario nella misura

Il Comune ha attuato una pubblicizzazione diffusa della nuova misura, tramite bando, stampa e televisioni locali, materiale informativo distribuito in tutte le sedi dei servizi sociali e delle organizzazioni del Terzo Settore insieme al modulo per presentare domanda. A tutto ciò va aggiunto il lavoro di informazione faccia a faccia delle assistenti sociali e dei tutors¹⁰². La notizia della sperimentazione è stata spesso accolta con sorpresa e incredulità, in alcuni casi con il timore che presentare domanda significasse esporsi a controlli, specie in relazione all'adeguato mantenimento dei figli (con la paura dell'allontanamento dei minori dal nucleo) ed alla vendita ambulante senza licenza o al contrabbando di sigarette, attività molto diffuse tra le famiglie a basso reddito dei quartieri a

¹⁰² Ciò nonostante, permane il timore negli attori coinvolti che non tutte le persone potenzialmente interessate siano state raggiunte dall'informazione.

rischio. La modulistica era piuttosto complessa: la maggioranza dei potenziali utenti ha avuto bisogno di assistenza nella compilazione.

Il richiedente la cui domanda è stata giudicata ammissibile, e che rientra nella graduatoria dei nuclei finanziati, viene contattato da un tutor dell'associazione che ha avuto in carico il suo quartiere e la sua tipologia di nucleo familiare. Il tutor consegna la lettera con il punteggio ottenuto, la posizione in graduatoria e l'ammontare del contributo assegnato. Egli/ella spiega inoltre le modalità di sottoscrizione del Patto Sociale. In alcuni Centri sociali, le assistenti sociali hanno organizzato delle vere e proprie riunioni, con circa 30 nuclei per volta, per spiegarne nel dettaglio le modalità.

Una volta sottoscritti il Patto sociale ed il PACI, il tutor dovrebbe visitare il nucleo più volte al mese; in realtà questo avviene solo con i nuclei più problematici, a causa del ridotto monte ore degli operatori; per molti nuclei è possibile solo un incontro mensile. Il tutor si occupa di attivare tutte le risorse del caso: i minori di tre anni sono inseriti in asilo nido, o seguiti dal consultorio; i componenti non occupati sono inseriti nei corsi di formazione e/o nei progetti di inserimento lavorativo, quali per esempio l'*Anziano in Famiglia*, i *Nidi di Mamme*, ecc. (cfr. 4.3.3.); i minori in situazione di evasione scolastica e gli adulti privi della licenza dell'obbligo vengono indirizzati ai corsi di recupero; inoltre si procede all'accompagnamento per il recupero delle morosità pregresse, del miglioramento dell'igiene dell'alloggio, della cura della salute.

Ogni tre mesi il tutor esprime una valutazione sull'andamento del percorso, mentre ogni sei mesi è previsto un momento di verifica ufficiale per valutare se ci sono le condizioni per continuare il percorso sociale (inizialmente anche queste verifiche erano previste ogni tre mesi, ma l'onere lavorativo ha imposto un diradamento di tali scadenze). A tale proposito è stata predisposta una scheda tipo per la diagnostica dei casi, in cui vengono individuati alcuni indicatori di percorso riguardanti: a) le condizioni di partenza; b) gli obiettivi; c) le opportunità offerte; d) eventi imprevisi (positivi o negativi); e) il grado di rispondenza dei beneficiari.

Il pagamento avviene presso la tesoreria comunale, con un calendario che si articola in 4 giorni ogni mese. L'Ufficio RMI comunica le date ai centri sociali ed alle organizzazioni no profit, ed essi informano i beneficiari. Nonostante questo lavoro di mediazione costante effettuato dalle agenzie territoriali, l'Ufficio RMI è sempre affollato di utenti e il lavoro di *front office* è estremamente oneroso. All'8/11/99 nessun caso è stato dimesso per mancanza di collaborazione degli utenti. Ci sono state un centinaio di revoche del sussidio per variazione dei requisiti di accesso, soprattutto relativi al reddito, ovvero a persone che avendo trovato lavoro (in prevalenza con risorse autonome, indipendenti dai progetti RMI) hanno superato la soglia e perso il diritto all'integrazione. Alcuni casi sono stati invece sospesi, in quanto i componenti rifiutavano di firmare il PACI. Il sussidio non sarà corrisposto sino a che essi non sottoscriveranno gli impegni previsti per legge (intervista n. 50).

Gli utenti sembrano comunque aver recuperato fiducia nelle istituzioni. Hanno imparato ad individuare le organizzazioni del Terzo Settore e i Centri sociali come le agenzie ufficiali alle quali rivolgersi per esporre problemi e ricevere informazioni, hanno sostanzialmente accettato il carattere

contrattuale della misura, hanno sicuramente migliorato la propria conoscenza dei servizi territoriali, ed aumentato il loro utilizzo. È evidente che i soggetti del Terzo Settore coinvolti nella sperimentazione hanno assunto un ruolo veramente fondamentale nella gestione della sperimentazione, non solo nella mera fornitura di alcuni servizi. Le agenzie del Terzo Settore vengono sempre più riconosciute dagli utenti come soggetti ufficialmente responsabili del RMI, arrivando quasi a condividere questa responsabilità con i Centri Sociali Territoriali, sebbene permanga la differenza istituzionale tra di essi: i Centri Sociali mantengono, infatti, un ruolo di coordinamento e supervisione dell'operato delle agenzie del Terzo Settore.

4.3.5 Il coordinamento: prassi e percezioni

Coordinamento verticale

L'organigramma dell'area amministrativa alla quale afferisce la gestione del RMI non è semplice. All'interno dell'Assessorato alla Dignità del Comune di Napoli¹⁰³, essa dipende dal Dipartimento servizi sociali, composto da tre servizi:

- il *Servizio attività assistenziali centrali*, che ha la responsabilità del RMI e ne gestisce le risorse finanziarie;
- il *Servizio attività assistenziali decentrate (famiglie, associazioni e volontariato)*, da cui dipendono le assistenti sociali, che gestiscono operativamente i casi RMI;
- il *Servizio minori*, al quale fanno riferimento le assistenti sociali per gli interventi riguardanti i minori, che possono avere luogo anche nell'ambito del RMI.

Questa tripartizione di responsabilità crea alcune comprensibili difficoltà agli operatori sociali, e si ripercuote anche sulla gestione RMI. Essa genera un'esigenza di coordinamento che non è completamente soddisfatta attualmente, nonostante la frammentazione sia in parte ricomposta nella funzione del coordinatore del Dipartimento servizi sociali, che è ricoperta dallo stesso funzionario che dirige il Servizio attività assistenziali centrali. I tre funzionari si riuniscono settimanalmente, ma mai esclusivamente in merito al RMI: la sperimentazione è solo uno dei punti all'ordine del giorno. Il fatto che a livello istituzionale centrale la responsabilità della gestione della misura sia già così frammentata è inevitabilmente all'origine di incomprensioni, disaccordi, lentezze. L'attribuzione delle competenze può essere strumentalmente interpretata in modo diverso a seconda delle problematiche da risolvere. Un esempio è dato dal ritardo con il quale si sta provvedendo alla redistribuzione dei carichi tra i

¹⁰³ L'ex-assessore alla Dignità è stata chiamata a far parte della giunta regionale da quando l'ex-sindaco di Napoli, Antonio Bassolino, è stato eletto Presidente della Regione Campania, nell'aprile 2000. Attualmente l'Assessorato è una competenza *ad interim* del vice-sindaco, facente funzioni di Sindaco. La mancata nomina salvaguarda l'assessorato da eventuali speculazioni partitiche, ma nello stesso tempo lo penalizza con una presenza dell'amministratore che non può essere a tempo pieno, a causa delle altre responsabilità in capo al vice-sindaco (intervista 63).

diversi centri sociali, in quanto non vi è unanimità nei dirigenti nell'assumere questo provvedimento (intervista n. 50, 54, 60).

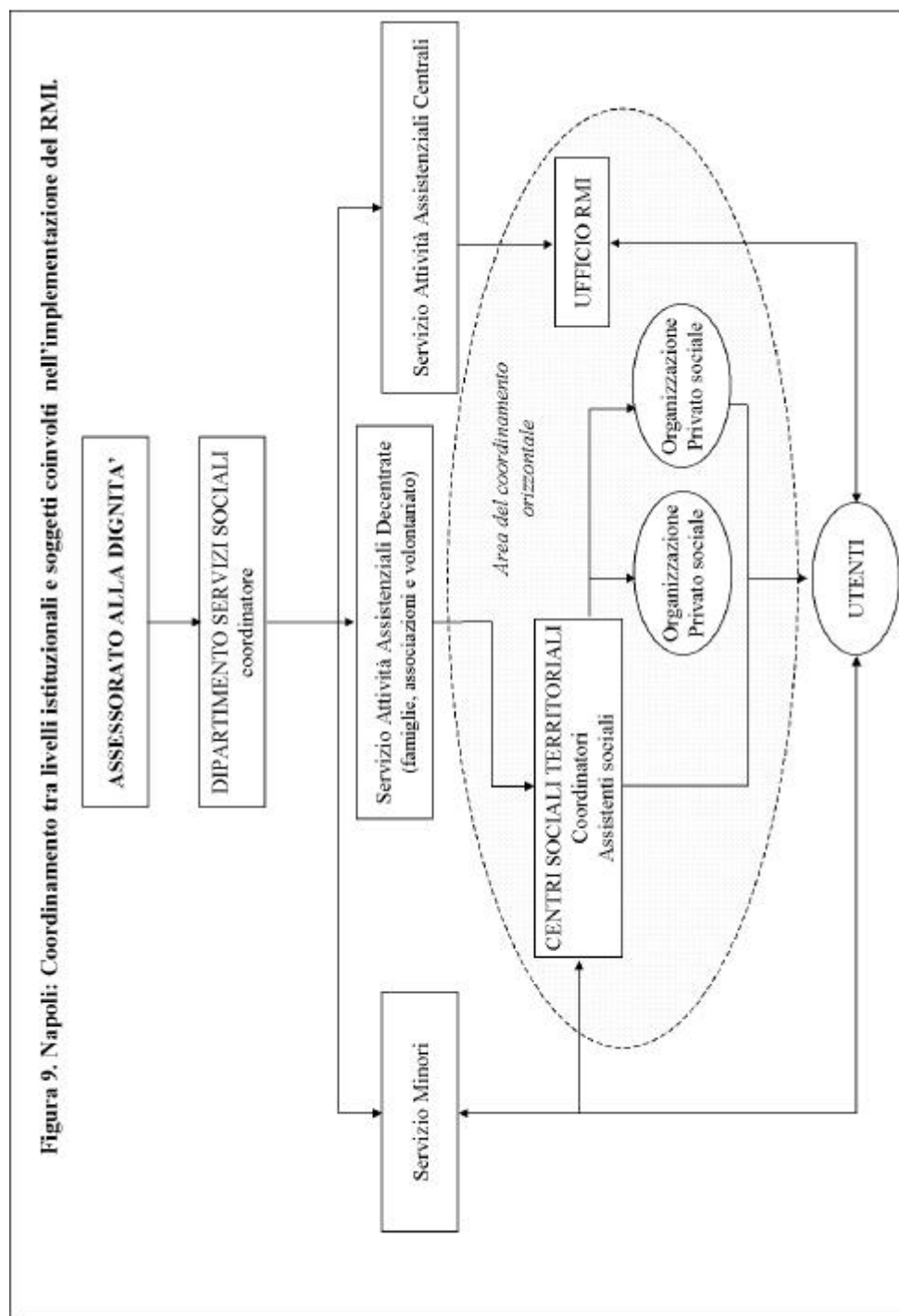
Vi sono stati degli episodi di coordinamento verticale più stretto all'inizio della sperimentazione, che hanno visto momenti di confronto tra dirigenti, funzionari, coordinatori dei Centri sociali ed assistenti sociali. Nel momento in cui occorreva discutere delle novità insite nella sperimentazione e delle modalità di gestione della nuova misura, il confronto non si è limitato ad una comunicazione dall'alto verso il basso: alcune assistenti sociali sono state anche incluse nella Commissione che ha selezionato le organizzazioni del Terzo Settore con cui il Comune intendeva convenzionarsi. Questo incarico ha avuto una funzione importante, in quanto le assistenti sociali, e in particolare i coordinatori dei Centri sociali, hanno avuto voce in capitolo nell'individuazione dei soggetti con i quali avrebbero poi dovuto lavorare a stretto contatto, e che avrebbero dovuto coordinare e supervisionare. È stato, dunque, significativo, che la selezione di tali soggetti non sia stata imposta dall'alto sui centri sociali, ma che essi siano stati coinvolti nel processo.

Coordinamento orizzontale

Come abbiamo visto, il rapporto tra l'assessorato e le organizzazioni selezionate si è formalizzato in una convenzione che esplicitava i termini delle prestazioni richieste, le professionalità necessarie, il monte ore attribuito, con relativo compenso, il numero massimo di nuclei affidati (anche se quest'ultimo dato è poi variato nel tempo). L'esperienza RMI ha senza dubbio portato i rapporti tra il Comune e le 13 organizzazioni convenzionate ad un livello molto più alto: la conoscenza, anche personale, tra i responsabili, i coordinatori e anche gli operatori stessi delle associazioni da una parte, e i dirigenti, i funzionari e gli amministrativi dell'Assessorato alla Dignità dall'altro è davvero stretta. Essa si è sviluppata soprattutto a seguito dei contatti quasi quotidiani che sono intercorsi per risolvere le mille difficoltà emerse nella implementazione della nuova misura, e che spesso hanno riguardato la gestione caso per caso, intorno alla quale il coordinamento è stato fattivo, costante, efficace.

Il coordinamento assume una dimensione prettamente territoriale ed orizzontale: è, infatti, la circoscrizione l'ambito privilegiato della comunicazione e del confronto tra organizzazioni no profit e centri sociali. Nei quartieri, i coordinatori dei centri sociali hanno organizzato delle riunioni preliminari l'avvio dell'implementazione per poter concordare con i tutors del privato sociale le modalità di approccio ai beneficiari, le procedure di intervento, gli indicatori socio-economici di cui tenere conto nelle visite domiciliari. Le riunioni circoscrizionali, inizialmente settimanali, ora continuano mensilmente. Naturalmente a questi incontri formativi (che, sottolineiamo, sono stati un'iniziativa spontanea, sebbene assolutamente ineludibile, dei Centri sociali) si affiancano rapporti operativi, praticamente quotidiani, sulla gestione dei singoli casi. Le assistenti sociali restano titolari degli interventi ufficiali, che avvengono, però, su segnalazione dei tutors che hanno il contatto più stretto con l'utenza (ricordiamo, infatti, che le assistenti sociali mantengono anche tutte le loro numerose competenze precedenti) (cfr. fig. 9).

La rete di collaborazioni costruita dal Comune tra attori sociali diversi, appare attualmente più ricca ed equilibrata. Ultimamente si è poi arricchita di un nuovo tassello: l'accordo di programma tra Comune e ASL sulla gestione integrata dei servizi socio-sanitari. È un risultato importante, in linea con le tendenze di gestione condivisa dei servizi locali analizzate nel capitolo 3, che conclude un percorso sviluppato attraverso una serie di progetti e sperimentazioni. Alcuni osservatori criticano il carattere *top down* dell'operazione, che fa calare dall'alto la necessità dell'integrazione tra gli attori sociali, indipendentemente dalla presenza di prassi collaborative preesistenti (intervista n. 63).



Sovraccarico lavorativo

Alcuni tutor lamentano maggiormente la mancanza di un coordinamento più stretto a livello cittadino, con riunioni più cadenzate. Soprattutto all'inizio, tali riunioni avvenivano più regolarmente: il Servizio attività assistenziali centrali convocava nella sede centrale i rappresentanti delle organizzazioni convenzionate e dei centri sociali. A distanza di più di un anno, questi incontri si sono fatti meno regolari. Il dirigente ha messo a disposizione delle associazioni i locali della sede centrale, perché si riuniscano ogni volta che lo ritengano opportuno, ma mancando in una seconda fase una convocazione ufficiale da parte dell'amministrazione, gli incontri assumono un tono informale e difficilmente vedono la partecipazione unanime dei rappresentanti di tutti i soggetti coinvolti, impegnati nelle attività quotidiane. In queste riunioni si fa il punto della situazione, si espongono i problemi emersi e gli interventi eseguiti, si ricercano soluzioni e si discutono le nuove proposte¹⁰⁴. In un certo senso, la gestione della sperimentazione RMI a Napoli non rischia il sovraccarico di coordinamento, di cui abbiamo parlato nel paragrafo 3.3.2, a causa della presenza di un altro tipo di sovraccarico, quello dovuto alla discrepanza tra risorse disponibili e onere lavorativo (tanto amministrativo, quanto operativo), che non permette di mantenere un'agenda degli incontri di coordinamento più cadenzata, considerata da tutti gli interlocutori come auspicabile.

L'entità delle risorse e i flussi finanziari

Uno dei problemi più pressanti riguardanti i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti del privato sociale è quello relativo ai flussi finanziari dal livello governativo nazionale a quello locale: se un Comune non impegna tutti i soldi di un'annualità, verso novembre i soldi residui vengono restituiti a Roma, e tornano al Comune stesso verso maggio-giugno dell'anno successivo. D'altro canto, e nonostante i tentativi di ridurre i passaggi burocratici, tutte le procedure sono concepite a rimborso (anche perché la legislazione stessa spesso vieta gli anticipi finanziari) e gli ordini di pagamento non vengono evasi prima di 60 o addirittura 120 giorni. Questo meccanismo da un lato non consente una programmazione ordinata delle attività ed inficia la qualità dell'attuazione dei progetti, e dall'altro logora seriamente la motivazione degli operatori, che non vengono pagati regolarmente, e il cui impegno sfiora a volte il volontariato (interviste n. 63, 65 e 66). L'attività di coordinamento non soffre solo per la mancanza di risorse finanziarie espressamente dedicate ad essa, ma può essere compromessa anche dall'insufficienza delle risorse destinate ad altre voci di bilancio, e prima fra tutte quella dei compensi degli operatori. Se, infatti, gli operatori vengono retribuiti per un esiguo numero di ore, inevitabilmente esse saranno tutte dedicate al segretariato ed all'intervento sociale, mentre le prime attività ad essere trascurate saranno quelle di supporto, innanzitutto quella di coordinamento, ma anche quella di formazione degli operatori stessi. La questione finanziaria è, come si vede, estremamente delicata.

¹⁰⁴ È in questo ambito che è nata l'iniziativa del *progetto Lavanderia* (cfr § 4.3.3).

Modalità di valutazione

Un aspetto importante delle modalità di gestione avviate dall'Amministrazione Bassolino (il precedente sindaco di Napoli, attualmente Presidente della Regione Campania) è sicuramente la collaborazione con l'Università di Napoli. L'Università è stata infatti coinvolta in diversi ambiti: a) ha stipulato una convenzione per la valutazione ed il monitoraggio dei progetti *ex lege* 285/97; b) ha nominato un proprio membro nel Comitato Esclusione Sociale, istituito dall'amministrazione comunale, firmando al contempo una convenzione in merito alla costituzione dell'Osservatorio sull'Esclusione Sociale; c) due esponenti dell'Università hanno fatto parte della Commissione di valutazione delle organizzazioni del Terzo Settore candidate a gestire i percorsi di inserimento RMI; d) all'Università è stata demandata non solo la prima stesura della graduatoria dei beneficiari RMI, ma anche la gestione, per tutta la durata della sperimentazione, di entrate e uscite in seguito alla variazione dei requisiti d'accesso.

La presenza di un soggetto terzo quale l'università, ha contribuito a garantire una gestione trasparente e non clientelare, eliminando il ruolo di quella intermediazione non ufficiale, fatta di corruzione e collusione ai limiti del comportamento mafioso, che in altre occasioni aveva condizionato la pubblica amministrazione. Secondo gli esponenti dell'Università stessa, la loro presenza è stata comunque mal tollerata, perlomeno inizialmente, da alcuni soggetti del Terzo Settore, che l'avrebbero vissuta come un'invasione di dominio. (intervista n. 69).

La sperimentazione non è stata invece volano di esperienze di coordinamento più fattive e consolidate nell'ambito dell'attivazione dei controlli sui beneficiari. Il Comune ha chiesto la collaborazione di molti soggetti istituzionali, tra cui la Guardia di Finanza per gli accertamenti reddituali e l'Ufficio del Catasto per quelli relativi ai patrimoni immobiliari, ma in assenza di direttive ministeriali precise (che andrebbero stabilite prima di estendere la misura, cfr. 1.3.2.), la collaborazione di alcune realtà è stata praticamente nulla. Di conseguenza, è stato possibile effettuare controlli sistematici soprattutto di tipo anagrafico, solo coinvolgendo altri uffici della stessa amministrazione, mentre non si è potuto dare seguito alle numerose verifiche richieste da tutors ed assistenti sociali che riscontravano spesso discrasie tra reddito dichiarato e tenore di vita osservabile tramite le visite domiciliari (interviste n. 41, 63, 65 e 66).

Per la valutazione della sperimentazione, l'amministrazione aveva istituito un'apposita Commissione che, tuttavia, dopo alcuni incontri iniziali, non ha avuto grande visibilità.

I coordinamenti territoriali e la dimensione etico-valoriale

Dal punto di vista dei partenariati che nascono dal basso, invece, esistono, a livello circoscrizionale, *Coordinamenti Territoriali d'Area* (CTA), sviluppatasi nel corso di anni di lavoro comune tra le diverse realtà presenti nei quartieri, segnatamente i Centri Sociali Territoriali di riferimento (che possono essere più di uno nello stesso quartiere, le associazioni di volontariato, le scuole, le ASL, gli

istituti religiosi. Le collaborazioni si svolgono soprattutto nella gestione quotidiana dei singoli casi. Gli attori si riconoscono mutuamente come risorse importanti esistenti nel quartiere, a cui rivolgersi con la consapevolezza che esistono già consuetudini di collaborazione collaudate, fluide e non burocratiche. Un esempio è dato dal *Coordinamento Territoriale d'Area dei Quartieri Spagnoli*, che ha ormai una storia molto lunga alle spalle. Nonostante a livello quotidiano questi coordinamenti si configurino soprattutto come reti utilizzate per la gestione dei singoli casi, la loro nascita è stata possibile grazie alla presenza di piccoli *soviet* di persone carismatiche, accomunate dalla medesima lettura della realtà (la *vision*) e dalla forte volontà di operare in campo sociale non limitatamente ad interventi di tipo operativo, ma con una più ampia progettualità relativa allo sviluppo della comunità di riferimento, ovvero il quartiere (la *mission*) (intervista n. 63). Questa progettualità di ampio respiro spesso si disperde, con il passare del tempo, da un lato, a causa del sopravvento delle questioni concrete ed operative, e dall'altro, per la scarsa capacità delle istituzioni pubbliche di sostenere la crescita di questi coordinamenti che nascono e si sviluppano spontaneamente.

Iniziative spontanee di coordinamento dei beneficiari

Una forma di coordinamento di cui è importante tenere conto è quella che si è sviluppata del tutto spontaneamente tra i beneficiari RMI. In occasione di un ritardo nei pagamenti, e su iniziativa di alcuni singoli beneficiari, infatti, la grande maggioranza degli utenti si è organizzata in *Comitato*, dotandosi di tesserino di riconoscimento con tanto di foto, e pagando un'iscrizione di £. 5.000 a testa (sulla destinazione di tali fondi alcuni avanzano dubbi). Il Comitato si è già rivolto direttamente ai funzionari ministeriali competenti per il RMI. Questa iniziativa testimonia l'ansia diffusa tra i beneficiari in merito all'esito della sperimentazione, ed al destino dei nuclei attualmente assistiti dopo il 31 dicembre 2000. I precedenti relativi, proprio a Napoli, alle proteste dei disoccupati e degli LSU organizzati (cfr. 2.4.1) inducono a prendere seriamente in considerazione la gestione della delicata fase di transizione dalla sperimentazione all'implementazione o, nel peggiore dei casi, all'estinzione del RMI (interviste n. 50, 54, 60). L'episodio è, inoltre, indice del fatto che i beneficiari hanno fatto propria la concezione del RMI come diritto, che sono pronti a rivendicare di fronte alla pubblica amministrazione in caso di mancato pagamento, ritardo, soppressione della misura. Non si ha, viceversa, notizia, di un'importante presa di posizione da parte di questi stessi beneficiari in merito alla offerta non adeguata di percorsi di inserimento lavorativo. Ciò induce a pensare che l'aspetto di attivazione delle risorse personali e familiari insito nel RMI, benchè diffusamente accettato, passi, comunque, in secondo piano agli occhi dei beneficiari, in confronto all'erogazione economica.

4.4 Provincia Autonoma di Bolzano (PAB)¹⁰⁵

4.4.1 Il contesto socio-economico

La Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) confina con l'Austria e ha una popolazione suddivisa in tre gruppi linguistici: italiani (26,5%), tedeschi (65,3%) e ladini (4,2%). Questo dato ha una valenza culturale molto forte: le questioni legate alla convivenza fra i gruppi sono particolarmente sentite, in passato sono state oggetto di tensioni e violenze, mentre oggi la centralità del dibattito è rappresentata dalla sola tutela linguistica¹⁰⁶. La PAB è l'unità amministrativa di riferimento. Essa gode oggi di uno statuto di autonomia, formalizzato nel 1972 dopo un iter faticoso¹⁰⁷, che prevede anche il privilegio di consistenti trasferimenti dall'Amministrazione Centrale dello Stato Italiano, ben oltre la raccolta fiscale della provincia, che è perciò tradizionalmente un territorio molto ricco, con forti risorse infrastrutturali ed un elevato livello di sviluppo. Nella PAB risiedono 458.568 abitanti. La struttura demografica presenta specificità che la distinguono dalle Regioni del Nord Italia: la popolazione è più giovane (il 62% ha un'età compresa fra 0 e 44 anni, contro il 57,8% di media italiana) ha tassi di natalità più elevati (11,9‰, contro il 9,2‰ nazionale), saldo naturale positivo (+3,7‰, contro il -0,4‰ nazionale). Positivo è anche il saldo migratorio. L'urbanizzazione è fortemente frammentata, per la conformazione orografica del territorio, in gran parte rappresentato da valli e montagne: a fronte dei 97mila residenti nel comune di Bolzano (prevalentemente di lingua italiana e di età avanzata) quasi la metà della popolazione della PAB vive in comuni di meno di 5mila abitanti.

Il tasso di disoccupazione è pari al 2,5% (1999) e negli anni '90 ha raggiunto come valore massimo il 3,5%. Si tratta di valori d'eccellenza, costantemente al di sotto del valore regionale, dell'Italia settentrionale e di quello nazionale. È un valore così basso da essere inferiore al tasso frizionale: le associazioni di categoria locali denunciano una carenza di forza lavoro. Il tasso di attività ha raggiunto quasi il 50% della popolazione residente, circa il 10% in più della media nazionale. Negli anni '90 vi è stato un leggero incremento del tasso di attività femminile, ed un andamento in senso opposto di quello maschile. Il tasso di disoccupazione - 3,5% per le donne, 2,2% per gli uomini (1997) - continua invece a presentare uno svantaggio femminile, soprattutto per chi rientra dopo una maternità e per chi cerca il primo impiego. La struttura per età della disoccupazione segnala la prevalenza della classe 20-29 anni sia fra gli iscritti al collocamento (37,8%, nel 1997) sia fra chi cerca il primo impiego (38,5%); tuttavia, i disoccupati trovano lavoro in tempi relativamente brevi. La quota dei disoccupati di lungo

¹⁰⁵ Il presente caso studio fa parte di una ricerca commissionata e finanziata dell'Assessorato al Lavoro della Provincia Autonoma di Bolzano a Synergia srl. Il coordinamento con il progetto della European Foundation ci ha permesso di utilizzare la stessa metodologia e di comparare i risultati.

¹⁰⁶ Il bilinguismo caratterizza tutta la documentazione e la comunicazione pubblica, chi lavora per l'Amministrazione Provinciale deve sostenere un esame di idoneità linguistica, ogni insegna è in due lingue e bilingue deve essere chi fa lavori di sportello.

¹⁰⁷ Sulla traccia dell'Accordo di Parigi del 1946 in cui si sanciva l'obbligo per lo Stato Italiano di riconoscere all'Alto Adige autonomia legislativa ed esecutiva.

periodo è, infatti, ridotta (17% degli iscritti al collocamento nel '97, senza particolari differenze fra uomini e donne). Un'indagine su questa sottopopolazione ha evidenziato che si tratta di persone per le quali la disoccupazione è una conseguenza di un disagio più ampio (malattia mentale, dipendenze, ecc.) (IRE, 1997). Inoltre, circa il 40% degli iscritti al collocamento afferisce al settore alberghiero (11% degli occupati), soggetto a pause cicliche indotte dai flussi turistici.

La struttura economica locale presenta forti specificità rispetto alle altre province del Nord. Elevata è la quota di addetti all'agricoltura (15,9% secondo l'Ufficio del lavoro nel 1997): un valore probabilmente sovrastimato dai doppi conteggi per la componente stagionale, ma che resta comunque notevole. L'industria assorbe circa il 25% degli addetti (prevale l'edilizia, ma significativi sono anche la lavorazione del legno, la fabbricazione di macchine, l'industria alimentare e la lavorazione dei metalli). Nel 1999 il 93,9% delle aziende ha meno di 50 dipendenti, con una grandezza media di 16,3 occupati per azienda. 6 lavoratori su 10 lavorano nel settore dei servizi: di questi, 1/3 è impiegato nella Pubblica Amministrazione (particolarmente significativa come datore di lavoro nella PAB), nell'istruzione, nella sanità e nei servizi sociali, il 23% nel commercio, il 19% nel settore alberghiero (altro settore di punta), il 25% nei cosiddetti altri servizi (credito, trasporti, comunicazione, attività libero professionali). Il dato positivo dell'occupazione trova conferma nell'andamento economico generale: nel 1999 si sono registrati 2.200 nuovi posti di lavoro, 500 nuove aziende, inflazione all'1,7% (prossimo al dato nazionale, mentre in passato l'inflazione locale era mediamente il doppio di quella italiana); negli ultimi 5 anni il tasso provinciale di crescita, oscillante fra il 2% e il 3%, è sempre stato superiore alla media nazionale.

4.4.2 Descrizione della misura

Il riferimento istituzionale delle forme di inserimento lavorativo per i soggetti sotto soglie di reddito minimo non è semplice da ricostruire, perché comprende molteplici attori. Occorre innanzitutto distinguere l'assistenza economica dall'attività di inserimento lavorativo.

L'assistenza economica

Esiste da molto tempo (la prima provincia in Italia, LP 69/73) un minimo vitale (MV) universalmente garantito: hanno diritto ad un'integrazione del reddito¹⁰⁸ familiare tutti i cittadini in condizione di bisogno economico, definito in base ad una soglia di reddito aggiornata di anno in anno dalla Provincia secondo il tasso di inflazione locale. La quota base per il 1999 è stata pari a £ 609.000¹⁰⁹. Il MV dipende dall'Assessorato ai Servizi Sociali ed è gestito dai servizi sociali comunali degli otto comprensori (in un futuro prossimo dai 20 distretti in cui sono suddivisi i comprensori), delegati e

¹⁰⁸ Le entrate sono quelle reddituali e patrimoniali (compresa la possibilità di realizzo di quanto posseduto), comprese quelle del coniuge o partner, mentre quelle dei parenti di primo grado entrano al 70% e di secondo grado al 50%; l'affitto è pagato a parte se di un ammontare definito congruo.

¹⁰⁹ A questa quota viene applicata una scala di equivalenza (cfr. tabella 2).

finanziati dall'Amministrazione provinciale (cfr. fig. 10). L'erogazione avviene con procedure *amministrative* codificate e non strutturalmente connesse con misure attive¹¹⁰. Può essere, tuttavia, inteso come integrazione di reddito nel corso di un progetto di recupero per chi è seguito da altri servizi sociosanitari: medico-sociali per alcolisti e tossicodipendenti, centri di salute mentale, azienda ospedaliera, ecc. Sono quindi questi servizi a indirizzare gli utenti all'Assistenza Economica per richiedere un'integrazione del reddito. Chi percepisce il minimo vitale deve dimostrare di esser sotto la soglia prefissata e per 3 mesi ha diritto al sussidio¹¹¹ ma ha l'obbligo di cercarsi un lavoro (D.P.G.P. 2/91, art.18). Se la persona prova di non averlo trovato, l'erogazione del sussidio si può prorogare per altri 3 mesi, altrimenti il servizio può decidere la progressiva riduzione dell'Assistenza Economica¹¹². Alla base di tutto ciò pesa una situazione di mercato così favorevole che sembra escludere la condizione di semplice disoccupazione come causa della condizione di bisogno, senza la presenza di altri problemi (patologie, inabilità, ecc.). La richiesta è reiterabile. I beneficiari sono i cittadini italiani e degli stati dell'UE che dimorano stabilmente in PAB, gli altri cittadini stranieri di paesi firmatari di convenzioni di reciproca assistenza sociale, i lavoratori extracomunitari e i loro familiari domiciliati stabilmente in PAB da almeno 3 mesi (DPP 2/91, art. 2). La presenza di minori in famiglia, pur non prevista come caso particolare nella normativa¹¹³, gode nella realtà di una maggior facilità a rinnovare l'erogazione, per la tendenza delle condizioni di bisogno di queste situazioni familiari a protrarsi nel tempo. Una volta accolta la domanda – il comitato di erogazione si riunisce una volta alla settimana – il comprensorio versa la somma stabilita al beneficiario. La spesa per l'assistenza economica in senso stretto – il MV – è stata di 11,2 miliardi di lire nel 1999: è una voce in costante crescita da anni, così come cresce la spesa annuale per famiglia assistita, di poco inferiore ai 4 milioni di lire. Le famiglie assistite col minimo vitale oscillano negli ultimi anni fra le 2.300 e le 2.800, sulle 170.000 residenti nel territorio della PAB (con un'incidenza pari all'1,3-1,6%). I contributi per spese straordinarie, spesso legate ad emergenze sociosanitarie, sono pari a £. 2,2 miliardi. Il numero degli *operatori economici* che erogano l'Assistenza Economica, personale amministrativo, senza specializzazione professionale, varia di comprensorio in comprensorio, secondo la popolazione di riferimento, e complessivamente nella PAB conta 54 unità a tempo pieno.

¹¹⁰ Significativo il fatto che il primo indicatore di successo del servizio di Assistenza Economica sia stato individuato nel "l'adempimento di legge, nei termini burocratici di riposta" alla richiesta assistenziale, e non nel destino di autonomia dell'utente (intervista n. 14).

¹¹¹ Il limite è di 12 mesi se il reddito è composto dalla sola pensione

¹¹² Per legge la riduzione non può superare il 20% della quota-base. Va detto che è previsto anche un vincolo di bilancio, in base al quale a fronte dell'impossibilità finanziaria di soddisfare tutte le richieste pervenute e approvate, si opera una "riduzione percentuale generalizzata". Dopo 6 mesi di interruzione del sussidio il conteggio si azzerava e chi fa domanda può ricominciare a percepire l'intero sussidio per altri 3 mesi: gli operatori economici segnalano come questo sistema sia strategicamente sfruttato da una quota di utenza. L'erogazione dell'importo è mensile, via posta o istituto di credito.

¹¹³ La presenza di figli a carico comporta solo una particolare riduzione nel calcolo del reddito familiare. Esistono altri sussidi, come le cosiddette prestazioni specifiche e gli assegni alla continuità della vita familiare, creati per esigenze straordinarie (es. spese mediche per i figli).

Gli inserimenti lavorativi

Le misure di inserimento lavorativo dipendono da un altro Assessorato – “Scuola, lavoro e formazione professionale” (d’ora in poi Assessorato al Lavoro) – con sedi e uffici propri. Il Servizio Inserimento Lavorativo (SIL), in realtà, è nato, a metà degli anni ’80, all’interno dell’Assessorato ai Servizi Sociali, nel settore handicap, e solo dal 1993 le competenze sono state trasferite all’Assessorato al Lavoro. Il passaggio, frutto di una precisa strategia di “normalizzazione” dell’inserimento lavorativo e sua estensione a favore di una quota di popolazione svantaggiata più ampia della sola area handicap, ha però incontrato alcune difficoltà, di natura amministrativa e gestionale. All’inizio è mancata la progettualità: l’inserimento lavorativo e il collocamento obbligatorio erano sovrapposti (operatori e utenti erano gli stessi) ma non coincidevano (intervista n. 64). Nel 1996 è inoltre avvenuto il passaggio delle competenze in materia di collocamento dallo Stato alle Regioni ed alle Province autonome (cfr. § 3.2.2.), ovvero, nel caso della Provincia di Bolzano, alla ripartizione “Lavoro” dell’Assessorato provinciale al Lavoro.

Il SIL gestisce pochissimi casi provenienti dall’assistenza economica e cura invece l’utenza dell’ex-collocamento obbligatorio (ora collocamento mirato: disabilità fisica e psichica, dipendenze) ed eventuali altri casi assimilabili. L’accesso alle misure di inserimento, non ha connessioni con l’assistenza economica, un reddito sotto una data soglia non è requisito necessario né sufficiente per partecipare ai progetti di inserimento. L’inserimento lavorativo è nato come servizio rivolto ai portatori di handicap e si è poi esteso alle tipologie di disagio psichico e sociale in senso più ampio (sieropositività, dipendenza da sostanze, carcerazione). Tali requisiti sono certificati dai servizi invianti, perché il SIL non funziona come pubblico sportello, accoglie solo l’utenza inviata dai servizi di base, ed iscritta al collocamento obbligatorio. Il SIL è una voce del bilancio provinciale a carico dell’Assessorato al Lavoro. L’Ufficio del lavoro paga direttamente al beneficiario di inserimento lavorativo un premio mensile (fino a €. 730.000), oltre all’assicurazione su infortuni e responsabilità civile, così che l’azienda è esentata dal versare lo stipendio e gli oneri sociali. A carico dell’Assistenza Economica è invece il costo per l’eventuale adeguamento del posto di lavoro in caso di handicap. L’azienda può esser poi remunerata a sua volta dall’Ufficio del Lavoro per la “mancata produttività a causa dei limiti delle capacità lavorative delle persone con handicap” (LP 20/83), valutato dai consulenti del lavoro. Negli anni questi contributi sono decresciuti progressivamente e vengono comunque dimezzati se l’azienda è tenuta al collocamento obbligatorio. Vi è, però, un contenzioso con le aziende sui premi, sia per l’assegnazione che per la definizione dell’importo, che avviene dopo l’assunzione, per due ragioni: da un lato, per poter effettuare una valutazione quando la situazione è minimamente consolidata e dall’altro, per il vincolo di bilancio (non si sa a monte quante domande arriveranno e qual è il budget). Il SIL non ha mai riscontrato che questa situazione si sia riflessa in atteggiamenti ostili verso gli inseriti. I consulenti del lavoro considerano decisiva questa agevolazione per motivare le aziende, anche se col tempo altri fattori diventano determinanti per il buon esito dell’inserimento (interviste n. 44 e 49). L’Ufficio del Lavoro ha calcolato in 9 milioni il costo di ogni

inserimento in azienda (comprese le spese amministrative), contro i 30 milioni di un inserimento nei laboratori protetti.

Le tre tipologie di progetti di inserimento offerti dal SIL sono a) formazione e osservazione; b) assunzione e addestramento; c) inserimento lavorativo assistito (cfr. tabella 21).

Nome della misura	Descrizione	Durata	Inseriti nel 1998
Formazione e osservazione	Osservazione del comportamento lavorativo del portatore di handicap; in caso positivo sfocia in un progetto di assunzione e addestramento, in caso negativo in un inserimento assistito.	Massimo 3 anni.	240
Assunzione e addestramento	Periodo di preparazione all'assunzione per persone con handicap.	Massimo 1 anno	16
Inserimento lavorativo assistito	Integrazione nel mondo del lavoro a tempo determinato per persone con notevoli difficoltà lavorative; la persona rimane assistita dal SIL.	n.a.	93

Qualora questi progetti non abbiano successo, può farvi seguito un invio ai laboratori protetti ovvero un rinvio ai servizi sociali (intervista n. 64). L'inserimento è formalizzato attraverso la stipula di una convenzione di affidamento che sancisce: a) la certificazione da parte dei servizi invianti del disagio o della disabilità, quindi dell'impossibilità di un normale impiego; b) lo scopo (ri)abilitativo dell'inserimento; c) l'obbligo per l'azienda di individuare la posizione adatta ed un referente interno, di effettuare una vigilanza sulla presenza al lavoro del soggetto e di partecipare alla valutazione dei risultati raggiunti; d) l'obbligo per la Provincia (tramite SIL e SAPL) di sostegno e monitoraggio e di pagamento dell'assicurazione infortuni e responsabilità civile e del sussidio; e) i termini temporali della convenzione (non superiori a 12 mesi), che può essere risolta anticipatamente per volontà dell'azienda o della Provincia. La convenzione è firmata da azienda, Provincia, persona interessata e suo tutore. La base del buon esito dei progetti ruota comunque intorno al coordinamento operativo orizzontale che si instaura tra SIL e SAPL, finalizzato alla gestione dei singoli casi. La tabella 22 mostra le tipologie di disagio dei soggetti seguiti dal SIL.

Tipo di disagio	1996	1997	1998
Disturbi del comportamento	36	30	30
Invalidità	11	13	15
Disagio mentale	37	42	45
Grave deficit mentale	4	2	1
Ciechi e sordomuti	4	4	2
Dipendenza da sostanze	8	9	7

Delle 75 persone che lavorano per l'Ufficio del Lavoro 11 sono impegnate nel SIL, dislocate nei diversi comprensori, e 3 si occupano della parte amministrativa; le altre si dedicano alle altre aree: mobilità e mediazione domanda-offerta (cfr. tabella 8)¹¹⁴

E' stata di recente introdotta una figura nuova, il coordinatore dei consulenti del lavoro (ovvero degli operatori che si occupano di inserimenti lavorativi negli uffici comprensoriali), con competenze sociologiche e psicologiche, conoscenza della normativa e delle tecniche di comunicazione. Si tratta di un ruolo dalle molteplici responsabilità: a) organizzative, con la definizione di obiettivi e prestazioni; b) metodologiche, con l'attenzione alle procedure e al corretto e omogeneo trattamento dei casi; c) di supervisione, cioè di assorbimento e risoluzione di paure e ansie degli operatori (interviste n. 40 e 64). Il coordinatore dei consulenti lavora in staff con il direttore dell'Ufficio Lavoro, fungendo da canale di trasmissione di impressioni, valutazioni, problemi espressi dagli operatori, che, tuttavia, non si limita a riportare al direttore: il coordinatore ha, infatti, anche la responsabilità di risolvere le difficoltà che emergono. L'istituzione di questa figura specifica testimonia il fatto che l'esigenza di coordinamento fosse particolarmente sentita all'interno dell'Ufficio Lavoro (la stessa conformazione del territorio non facilita la comunicazione faccia a faccia tra gli operatori delle varie sedi periferiche, alcune delle quali sono particolarmente isolate, e tra questi e il livello centrale). Anche la denominazione della nuova figura (coordinatore generale o coordinatore dei consulenti del lavoro) è particolarmente chiara quanto alla funzione che essa deve ricoprire.

4.4.3 Trasformazioni organizzative e prospettive future

Importanti riforme istituzionali cambieranno a breve i meccanismi di Assistenza Economica e le forme di inserimento, soprattutto dal punto di vista del coordinamento. Con la LP 13/91 sono stati affermati due principi: la territorializzazione (cioè la creazione di una rete di distretti territoriali) e il decentramento (cioè la cessione di competenze)¹¹⁵. Dal 1991 l'Amministrazione Provinciale ha pertanto delegato ai Comuni i poteri amministrativi in tema di assistenza e beneficenza pubblica (fra i quali rientra il MV): questa delega è stata sinora gestita operativamente dalle otto comunità comprensoriali in cui è stato suddiviso il territorio provinciale. Ora, tuttavia, è quasi compiuta la creazione dei 20 distretti socio-sanitari (alcune sedi sono pronte, altre sono in via di ultimazione), cioè le nuove unità territoriali e organizzative, il cui bacino di utenza, ad eccezione del distretto di Bolzano, è composto da più Comuni. I bacini sono coincidenti con quelli dei distretti sanitari, in modo da

¹¹⁴ Il profilo professionale di chi lavora al SIL dovrebbe esser quello di educatore, ma la carenza di questa figura sul territorio e la scarsa appetibilità dell'impiego ha costretto l'Ufficio del Lavoro ad affiancare un nuovo profilo professionale *ad hoc*, quello di semplice diplomato con obbligo di 400 ore di teoria mirata nei primi due anni di lavoro (7 degli 11 attuali consulenti del lavoro corrispondono a questa figura).

¹¹⁵ I distretti sociali sono "l'unità organizzativa dei servizi sociali per l'erogazione delle prestazioni di base e di pronto intervento a favore di tutte le persone in stato di bisogno" (LP 13/91: art. 15, comma 1).

facilitare interventi integrati: ai distretti¹¹⁶ spetteranno gli interventi di assistenza economica, assistenza domiciliare e assistenza socio-pedagogica, ma anche iniziative di prevenzione, di sensibilizzazione, di reinserimento, di segretariato sociale ed il servizio di accompagnamento sul posto di lavoro (SAPL).

L'erogazione del MV avverrà fra breve pertanto da parte di una nuova unità organizzativa, con una maggiore conoscenza del territorio di riferimento, con la presenza di una team integrato di competenze – di tipo assistenziale, educativo, sanitario, psicologico – in grado di affiancare subito l'operatore economico (che oggi eroga il sussidio e non è in grado né ha titolo per formulare da solo progetti di reinserimento), sia in fase di valutazione del caso complesso sia per la formulazione di un progetto individuale. I Comitati di Distretto – che hanno il compito di rafforzare il coordinamento con le istituzioni del territorio e dare pareri sull'attività e la progettazione degli interventi del Distretto – prevedono, inoltre, la partecipazione delle principali istituzioni pubbliche e private, rappresentanti di enti di beneficenza territoriali, di associazioni e organizzazioni di volontariato, di asili e scuole, del Comune. Il piano sociale provinciale 2000-2002 afferma, inoltre, di voler fare del distretto il nucleo di armonizzazione delle competenze di assistenza economica e inserimento lavorativo oggi separate. I distretti si configureranno, dunque, come un importante ambito di coordinamento che dovrà mettere in rete a livello operativo funzioni attualmente distinte, che, concentrandosi sui medesimi utenti in maniera *integrata e coordinata* (e non solo come mera compresenza di interventi diversi) potranno migliorare i risultati dell'intervento sociale.

Ma anche il settore Lavoro – in cui è ancora da valutare come la nuova legge sul collocamento mirato cambi la situazione degli inserimenti, anche per la facoltà della PAB di adeguare la legge nazionale alle proprie specificità – ha in cantiere cambiamenti significativi. Il modello di riferimento per l'inserimento è quello sperimentato a Bolzano e non ancora implementato altrove: il SIL agisce a livello macro, ha il database di aziende e persone, gestisce i primi contatti e conserva la responsabilità degli inserimenti, mentre a livello micro intervengono i servizi sociali, nell'accompagnamento e gestione dei singoli inserimenti tramite i SAPL (per ora solo in tre distretti, ma previsti in ognuno), nella continuità di rapporto (terapeutico, di monitoraggio) fra servizi socio-sanitari invianti e le persone nel corso dell'inserimento.

A fronte del notevole incremento di casi di inserimento, c'è nei diversi attori consapevolezza di nodi irrisolti, in parte proprio legati ad una crisi di crescita, che porta ad una forte disomogeneità nel modo di lavorare dei diversi uffici territoriali. Desti inoltre oggettiva perplessità la mancata crescita delle

¹¹⁶ “Creati per garantire una disponibilità territorialmente equilibrata di servizi al livello più basso, ma anche un miglior coordinamento delle iniziative del settore sanitario e di quello sociale, nonché una migliore integrazione dei servizi residenziali e non residenziali. La cooperazione interdisciplinare tra i professionisti del distretto non è solo mirata alla risoluzione dei problemi già manifestatisi, dato che tiene conto della totalità del contesto in cui vive la popolazione locale: grazie a questo approccio, si cerca di potenziare l'orientamento preventivo dell'assistenza sociale e di sensibilizzare la popolazione e promuovere la responsabilizzazione individuale e collettiva”. (Piano sociale provinciale 2000-2002).

risorse impiegate di fronte all'aumento dei casi seguiti: prima ogni consulente seguiva 2 o 3 casi, oggi ne ha decine e sente di non poterli seguire adeguatamente.

I rischi maggiori sono da un lato, la cronicizzazione della dipendenza dall'assistenza sociale da parte del beneficiario, lo slittamento invisibile dei percorsi di inserimento in percorsi assistenziali, e dall'altro, la strategia commerciale di aziende che possono sfruttare i vantaggi economici dell'inserimento per la propria produzione, facendone di fatto un modo per avere del lavoro sottopagato, ma legale (intervista n. 23). Alcuni mettono in discussione la *social policy* oggi adottata, in quanto al forte protezionismo delle categorie deboli sul mercato del lavoro corrisponderebbe in realtà una forte esclusione delle stesse. La classe politica tenderebbe, cioè, a monetizzare i problemi, perché è più facile pagare i soggetti deboli attraverso gli schemi di inserimento assistito, che tentare di integrarli nel tessuto sociale ed economico non protetto.

Non esiste un sistema strutturato e omogeneo di valutazione dei casi, una procedura rigorosa e degli strumenti condivisi che li seguano lungo l'iter del percorso. Esiste un'abitudine alla valutazione, una prassi consolidata a confrontarsi sulle scelte iniziali, sugli andamenti e sugli esiti, all'interno di ogni servizio della filiera¹¹⁷. Esiste un processo di auto-diagnosi da parte del SIL, cioè un percorso periodico annuale, guidato, attraverso riunioni dei consulenti e del direttore dell'Ufficio del Lavoro, in cui ci si interroga su una traccia precisa di domande intorno al funzionamento del servizio, alla sua *mission*, alla sua *vision*, alla sua efficacia. Da questo lavoro era, per esempio, emersa la necessità di una figura di coordinamento per migliorare il livello e la fluidità della comunicazione tra gli uffici comprensoriali e gli operatori. Anche le cooperative dichiarano di fare valutazione ma tendono a non usare strumenti codificati, né modalità analoghe per tutte. In un sistema dove la valutazione è lasciata all'iniziativa individuale ci possono essere situazioni felici, ma resta l'impressione che alcuni esiti di processo non siano egualmente sotto controllo. Inoltre la carenza di strumenti e procedure codificati di valutazione può essere percepita dagli stessi utenti e diventare argomento di critica e insoddisfazione quando ci sono delle aspettative disattese. Gli attori hanno consapevolezza di un deficit forte nei processi programmatori e gestionali in chi è chiamato a dirigere il network territoriale e risulta privato di strumenti di verifica e comparazione (intervista n. 64). Sembra che i diversi soggetti avvertano la necessità di mettere a punto uno strumento per l'attività di valutazione, da tutti dichiarata essenziale, modulabile secondo le diverse esigenze, e soprattutto tale da evitare la ripetizione e sovrapposizione di operazioni quali i colloqui: una sorta di *libretto* che segua il soggetto lungo l'iter di inserimento e documenti livelli iniziali di abilità, crediti formativi e acquisizione di conoscenze/abilità/competenze accertati dai diversi attori.

¹¹⁷ Per *filiera* si intende l'insieme degli attori che entrano in gioco lungo i diversi stadi del percorso di inserimento di un soggetto debole: servizi con funzioni di sportello presso i quali affiorano i bisogni economici, sociali e sanitari e che diventano poi i servizi invianti; servizi di intermediazione per il reinserimento sociale; servizi di supporto all'inserimento in senso stretto (SIL, SAPL; centri di formazione professionale); destinazioni finali (aziende, cooperative sociali, laboratori protetti).

La definizione del successo di un inserimento non è affatto unanime fra i diversi attori, anche perché riflette i diversi punti di osservazione. L'insoddisfazione dei soggetti inseriti è concentrata su *output* e *outcome* dell'inserimento, cioè il basso livello retributivo e la mancanza di un contratto a tempo indeterminato. Per il servizio inviante l'ottica è centrata sull'*input* e il *processo*, fino a perdere di vista la possibilità del fallimento, in quanto anche la constatazione dell'impossibilità o inopportunità del percorso sono considerati come percorsi di apprendimento, di osservazione e valutazione. Il successo è inevitabilmente frutto del concorso di tutti i fattori che contribuiscono alla creazione di un programma: a) gli *input*, la sensibilità dell'azienda; la convinzione e la motivazione dei consulenti del lavoro e la possibilità di un confronto continuo fra loro, (che però avviene solo a Bolzano perché negli altri uffici il consulente è solo e isolato) (intervista n. 20); b) il *processo*, le procedure adottate, le competenze messe in atto, lo studio preventivo delle posizioni professionali disponibili in azienda e delle potenzialità della persona, che ha disinnescato il rischio (e l'alibi per l'azienda) di inserimenti clamorosamente sbagliati; c) la *flessibilità* delle procedure, in quanto non tutti gli strumenti funzionano bene per tutti i casi. Il vero parametro per valutare i risultati (*outcome*) è l'autonomia del soggetto; ciò che si valuta dei vari esiti (*output*) dei progetti è, cioè, quanto essi si configurino come passi (*step*) nel percorso verso il raggiungimento di un'autonomia da parte del soggetto. L'autonomia non è intesa solo in senso economico, ma anche come capacità di gestire la propria vita privata, relazionale e lavorativa.

In assenza di una definizione unanime è difficile dire qual è la quota di inserimenti riusciti. I SIL affermano che la maggior parte dei partecipanti raggiunge l'obiettivo. Il servizio psichiatrico dichiara che il 60% di soggetti terminano il programma. E' certo che il numero di progetti è progressivamente cresciuto negli anni: da una decina di progetti all'anno, quando era sorto il servizio e riguardava solo portatori di handicap, fino alle centinaia degli ultimi anni¹¹⁸.

4.4.4 Il percorso del beneficiario nella misura

Sono i servizi invianti (l'Assistenza Economica¹¹⁹, ma soprattutto i servizi medico-sociali per gli ex-alcolisti e tossicodipendenti, i Centri di Salute Mentale, i reparti di neurologia, il servizio di riabilitazione fisica per portatori di handicap,...) a decidere se il lavoro è un'opzione praticabile e dalla valenza terapeutica. Dopo i colloqui con il personale di sportello (assistenti sociali ed educatori) e con figure specialistiche (psicologi o psichiatri) viene effettuata una valutazione in team da queste stesse figure professionali e viene proposta alla persona la ricerca di una soluzione. Questo può tradursi in tre

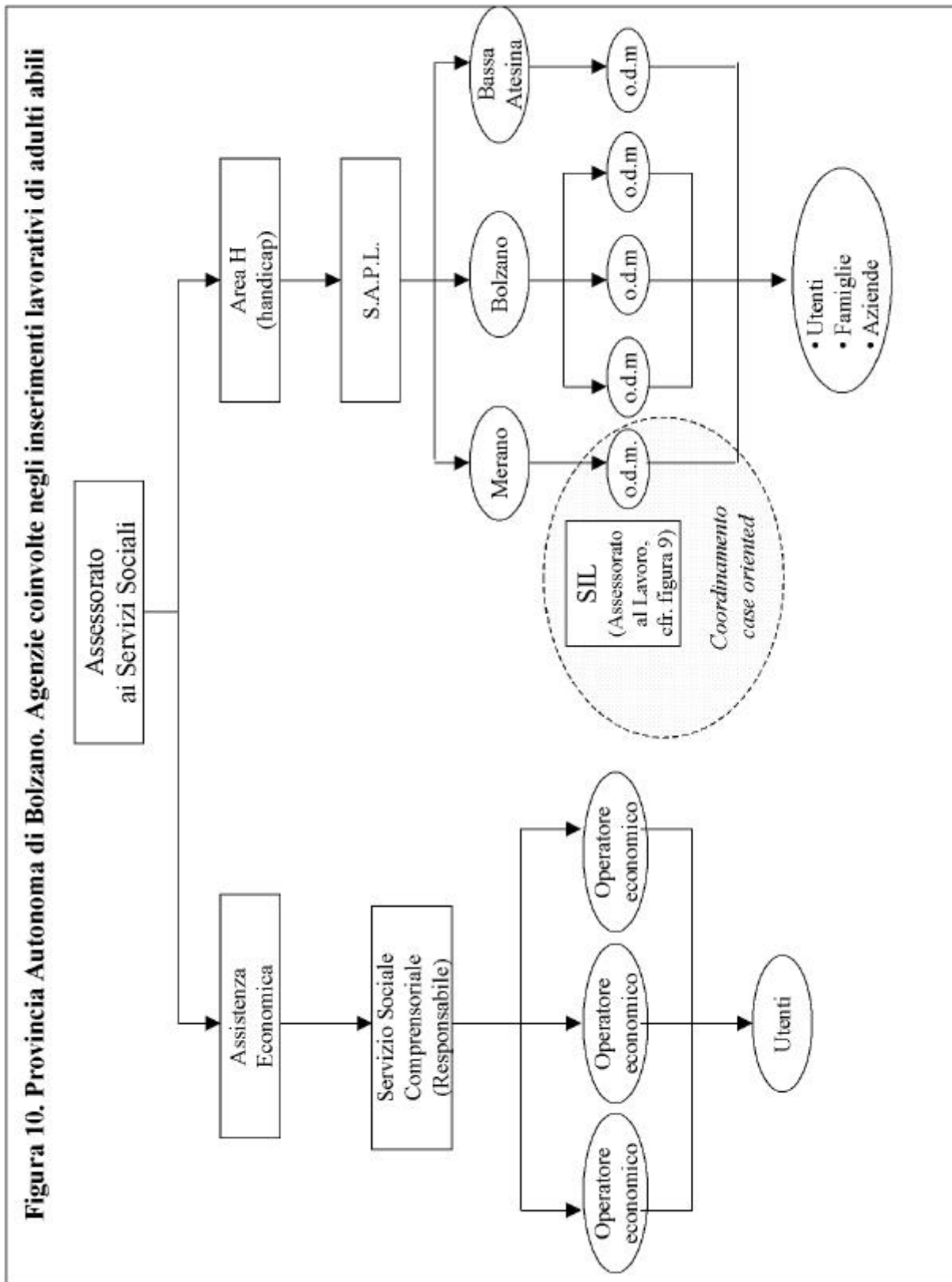
¹¹⁸ Si è allargata l'utenza, anche con delle esasperazioni, arrivando ad includere negli inserimenti i casi di dislessia, che nel mondo tedesco è considerata inabilità. Il fenomeno più in espansione è il disagio psichico nelle sue diverse forme, che oggi copre circa i ¾ dell'utenza dei servizi.

¹¹⁹ L'Assistenza Economica raramente propone misure di inserimento a chi fa domanda di minimo vitale, ma si limita a constatare i requisiti di legge e a sottolineare che si può continuare a beneficiare dell'aiuto economico solo se dimostra di aver cercato (invano) un impiego. Qualche volta si suggerisce di rivolgersi al SIL o alle cooperative sociali che si occupano di quella tipologia di situazioni.

esiti: a) l'invio al SIL nei casi meno problematici; b) l'inserimento in cooperativa sociale; c) l'opzione di un laboratorio protetto laddove è più difficile la prospettiva di un normale inserimento lavorativo. Il caso è presentato dai servizi con una cartella di accompagnamento e un contatto – di persona o telefonico – ai consulenti del SIL o al responsabile della cooperativa sociale o del laboratorio.

a) Nel primo caso, una volta deciso che è il lavoro la soluzione, subentra il SIL per stabilire quale lavoro, in quale azienda e come. Il SIL, infatti, contatta le aziende, le visita, analizza i posti di lavoro; contemporaneamente riceve dai servizi invianti le indicazioni delle persone da inserire. Il consulente del lavoro del SIL fa uno o più colloqui con la persona ed esprime una valutazione del suo potenziale e delle sue competenze. Un punto fondamentale su cui insistono molto gli operatori – dalla valenza culturale e operativa - è che la loro è una valutazione funzionale, non per categorie, si concentra su bisogni e abilità, non sull'anamnesi psicofisica, e quindi può differire da quella dei servizi invianti¹²⁰. L'operatore del SIL discute la possibile soluzione (il tipo di inserimento, l'azienda, la mansione, l'orario) con il servizio inviante. In seguito all'esito della valutazione effettuata in maniera coordinata da SIL e servizi invianti, l'operatore del SIL propone alla persona e all'azienda un possibile percorso di inserimento.

¹²⁰ Non esistono, fra servizi diversi, sistemi di reporting omogenei, tracce di intervista strutturate e schede di valutazione per competenze e potenziale, si preferiscono soluzioni più informali, colloqui più liberi, diari e appunti. Va osservato che gli specifici strumenti di misurazione per la valutazione funzionale non risultano noti e utilizzati nei colloqui dei servizi che dichiarano di adottarla.



L'inserimento può essere preceduto dalla proposta di un corso di formazione, nel caso sia opportuna un'integrazione di competenze. L'offerta formativa varia dai brevissimi corsi di orientamento (pochi giorni) ai corsi professionali finalizzati all'acquisizione di competenze a bassa soglia, ritagliate sulle

caratteristiche dei partecipanti e sulla facile spendibilità sul mercato locale (tipicamente *webdesign* per handicap fisico, giardinaggio e falegnameria per disagio mentale e psicosociale), ai 5 anni di formazione per i giovani portatori di handicap; in genere è però strutturata in alcune settimane¹²¹. In altri casi viene direttamente proposta la collocazione nell'azienda individuata come la più adatta per la posizione disponibile. Infine viene stipulata la convenzione di affidamento fra azienda, SIL e la persona interessata. A questo punto, mentre il SIL ne resta il garante, operativamente il progetto viene preso in carico dall'operatore del SAPL (Servizio di Assistenza sul Posto di Lavoro), che fa parte dell'area handicap dell'Assessorato ai Servizi Sociali¹²² (e non dell'Assessorato al Lavoro), ed esiste come servizio strutturato, con 3 operatori, solo a Bolzano¹²³ (cfr. fig. 10). Il SAPL, accompagna la persona, cura i rapporti coi familiari e gestisce le relazioni con l'azienda, assumendo, dunque, un importante ruolo di coordinamento operativo tra gli attori coinvolti nell'inserimento. I servizi inviati continuano inoltre a seguire le persone inserite, tenendo un diario dell'inserimento.

b) La seconda alternativa è data dall'inserimento in cooperativa sociale, considerata una soluzione più flessibile, in grado di coprire uno spettro ampio di problemi della persona, non solo lavorativi. Nella scelta della cooperativa incidono le conoscenze personali degli operatori del servizio inviante (intervista n. 62). Nel corso del colloquio iniziale tra operatori della cooperativa e utente si valutano le abilità e si decide se accettare la presa in carico. La formazione, l'inserimento e l'accompagnamento nel tempo sono funzioni spesso interne alla cooperativa, grazie alla presenza nell'organico di assistenti e psicologi¹²⁴. Le cooperative si dichiarano pressate dai servizi inviati nell'accogliere le persone, quando non tutte quelle inviate risultano idonee. Gli operatori del SIL ipotizzano invece il rischio che le cooperative assorbano solo i soggetti più efficienti, di fatto venendo meno alla *mission* di inserimento sociale propria per statuto e per legge delle cooperative sociali di tipo b (cfr. 3.2.5).

c) Diversa è invece l'alternativa dell'inserimento in laboratorio protetto. I laboratori protetti sono nati all'interno dell'area handicap (Assessorato ai Servizi Sociali) ed attualmente sono in procinto di aprirsi anche a invii da parte dell'area socio-psichiatrica, dove il lavoro ha caratteri di terapia occupazionale ed è poco assimilabile alle misure attive di reinserimento. Questa opzione viene scelta laddove non si vedano margini di recupero di abilità tali da prefigurare un impiego normale. Poiché i laboratori producono per il mercato (spesso manufatti di legno di artigianato locale), dovendo rispettare tempi di consegna e livelli di qualità, gli operatori del SIL temono che per questo essi

¹²¹ Alla fine si ottiene un attestato di partecipazione. In alcuni corsi la valutazione dell'apprendimento è oggetto di una procedura formale con un comitato tecnico-scientifico di cui fa parte anche l'Ufficio lavoro. Spesso sono proprio gli operatori del SIL a suggerire al settore Formazione su cosa orientare i corsi, a chi rivolgerli e per quali mansioni. Le cooperative organizzano in genere corsi al proprio interno.

¹²² Da cui proviene originariamente anche il SIL.

¹²³ Di un solo operatore dispongono i comprensori di Merano e della Bassa Atesina.

¹²⁴ Negli inserimenti in cooperativa sono gli stessi operatori, docenti e psicologi interni a compilare la scheda di valutazione, ed a discuterne con l'utente, che generalmente si trova d'accordo.

trattengano a lungo le persone più abili ed efficienti, anziché promuoverne la completa emancipazione proponendo tempestivamente l'uscita verso le aziende.

Il SIL, già dall'86, fa inserimenti solo in aziende (e non nei laboratori protetti), per affermare la filosofia di una ricerca esclusiva del reale inserimento lavorativo, frutto di una precisa strategia di re-inquadramento di questo tipo di interventi nell'area della *normalità*: il mercato del lavoro non protetto presenta una maggiore varietà di situazioni e di opportunità, una gamma di mansioni e di relazioni umane più ricca, rispetto al ristretto ambito di un laboratorio protetto, che si occupa di mansioni di basso profilo; il beneficio della contiguità con la normalità del lavoro e delle persone è evidente (intervista n. 30). Anche le cooperative sociali sottolineano la propria caratterizzazione di impresa, che può favorire il processo d'emancipazione molto più di una situazione assistenziale, in una cultura locale che non definisce l'occupazione come un traguardo personale impegnativo, essendo il mercato del lavoro così dinamico e ricco di opportunità, con tassi di disoccupazione così bassi (cfr. 4.4.1.; intervista n. 59). In altre parole, chi si trova senza lavoro in provincia autonoma di Bolzano, se non presenta problematiche particolari (handicap, dipendenze,...) può facilmente essere considerato responsabile della propria situazione, in quanto non in grado di cogliere le opportunità che il territorio offre.

Le condizioni del mercato del lavoro locale favorevoli facilitano gli inserimenti. Il livello di collaborazione è buono, la soddisfazione elevata, anche grazie ad alcuni passaggi avvenuti, come quello (promosso dall'Associazione degli Industriali) di sostegno alla diffusione di strumenti quali tirocini, stage e borse lavoro. L'accettazione di queste nuove modalità lavorative da parte della comunità, abituata a forme contrattuali tradizionali, ha comportato un passaggio culturale importante. Inoltre sono cresciuti i servizi SIL e SAPL che oggi lavorano molto a monte del processo (da un lato le visite in azienda e la valutazione delle posizioni lavorative disponibili, dall'altro i colloqui con le persone e la definizione di progetti individuali) e seguono in tempo reale l'inserimento. Si lavora solo su progetti individuali, definendo orari e mansioni (nei primi tempi frequentemente ridotti rispetto agli standard) sulla base della valutazione incrociata di competenze e potenzialità della persona da un lato e della posizione lavorativa dall'altro. I consulenti del SIL attraverso la scheda individuale monitorano rispetto al mansionario la progressiva acquisizione di competenze e di funzionalità del soggetto, discutendone insieme all'operatore del SAPL, che si occupa più specificamente di mediazione. È in questi momenti che emerge con chiarezza il coordinamento operativo che si sviluppa intorno ai singoli casi. La convenzione di affidamento dura un anno, un tempo definito più che sufficiente per valutare le reali possibilità della persona di occupare una posizione lavorativa.

Un aspetto da gestire con cura è quello delle aspettative della persona e dei suoi familiari, in particolare riguardo la certezza dell'assunzione che, invece, non è un esito scontato e anzi può essere sconsigliata. La soluzione viene indicata dagli operatori in una comunicazione chiara e continua con i familiari, attraverso l'espressione di soddisfazione per i progressi ma senza nascondere i limiti insuperabili per le prospettive future. Un problema è, infatti, rappresentato dalla stabilità degli

inserimenti e dal reale andamento dell'autonomia del soggetto: un soggetto debole, qualunque sia la natura della difficoltà, ha bisogno di formazione continua ed assistenza sul posto di lavoro, perché la perdita delle proprie capacità ed abilità è sempre possibile. Di fronte a questi fattori è possibile in qualunque momento la sospensione dell'inserimento, la collocazione in altra azienda, la proposta di un corso di formazione o la rinuncia temporanea all'inserimento: il caso è discusso in équipe dal servizio inviante ed è oggetto di confronto con SIL e SAPL, oltre che con la persona stessa. Tutto il processo di inserimento viene condotto in maniera coordinata da servizio inviante, SIL e SAPL, con continui rimandi tra i diversi servizi (anche quelli invianti), e confronti con gli utenti interessati. In particolare, le decisioni fondamentali che riguardano l'interruzione, il cambiamento o il prolungamento di un progetto sono oggetto di decisioni coordinate e condivise.

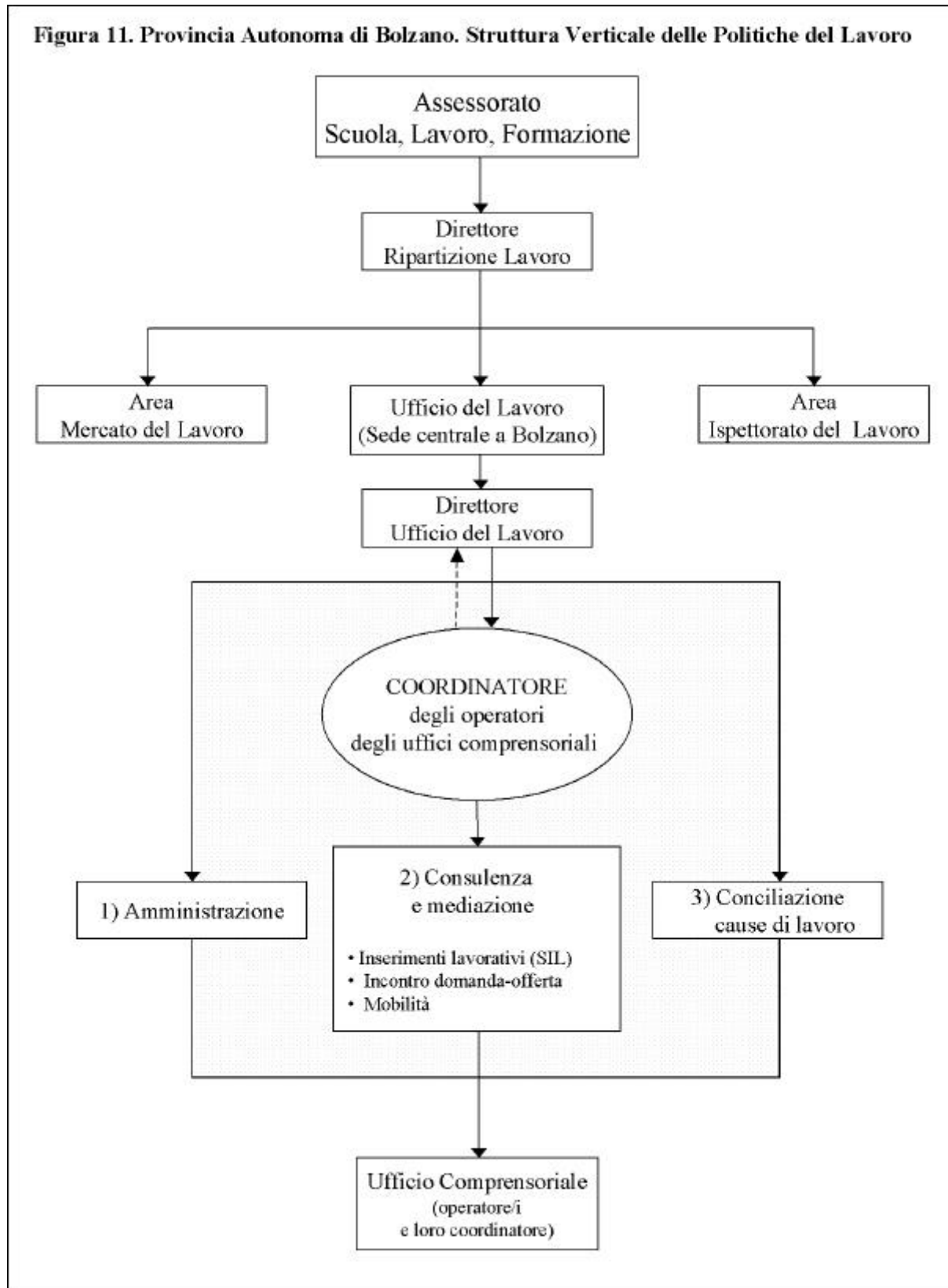
4.4.5 Il coordinamento: prassi e percezioni

Coordinamento verticale

A livello verticale non emerge un vero e proprio canale di coordinamento. Esiste, ovviamente un flusso di comunicazione dall'alto verso il basso, che rispecchia i processi decisionali e che prevede anche un feed-back dai livelli operativi a quelli direttivi. Tuttavia, esso non si configura come una comunicazione fluida e continua mirata ad una progettazione condivisa, nella quale siano coinvolti tutti i livelli gerarchici. La struttura di tale canale di comunicazione coincide sostanzialmente con l'organigramma degli uffici (cfr. fig. 11). L'Ufficio del Lavoro è parte dell'Assessorato al Lavoro: dall'Assessore dipende il Direttore della ripartizione "Lavoro", sotto il quale ci sono tre uffici: 1) lavoro, 2) mercato del lavoro e 3) ispettorato del lavoro. L'Ufficio del Lavoro (1) ha un Direttore dal quale dipende il coordinatore degli operatori degli uffici comprensoriali, che rappresentano l'elemento di base del sistema. In ciascuno di questi è presente un coordinatore, chiamato anche *dirigente di distretti*, con funzioni assimilabili a quelle del responsabile dell'ufficio. Il doppio nome è sintomo di una certa confusione di ruoli. Tali coordinatori locali dipendono direttamente dal Direttore¹²⁵.

¹²⁵ L'Assistenza Economica ha, invece, una filiera assai più breve: un responsabili dei servizi sociali comprensoriali e gli operatori economici dell'ufficio, da 1 a 5, a seconda del bacino d'utenza.

Figura 11. Provincia Autonoma di Bolzano. Struttura Verticale delle Politiche del Lavoro



Lo schema gerarchico rispecchia la tipica stratificazione dei ruoli. Al Direttore di ripartizione spettano le decisioni di sistema, al Direttore dell'Ufficio del Lavoro l'organizzazione delle risorse – l'innesto di una figura di coordinatore degli operatori è stata una sua creazione – i rapporti con il pubblico e le

altre istituzioni tutte le volte che si parla di inserimento lavorativo, la definizione in ultima analisi del modello di intervento. Al coordinatore degli operatori spetta il ruolo di metodologo e di supervisore, ai coordinatori locali/dirigenti di distretto quello di capi ufficio (ma resta ancora da chiarire la loro figura), ai consulenti del lavoro quello di intervento diretto (contatto con aziende e persone, scelta dell'inserimento, firma sul contratto). All'interno dell'Ufficio Lavoro si riconoscono, cioè, tre figure che hanno il compito, a diversi livelli, di coordinare (ma a livello organizzativo-direttivo, e non democratico-partecipato) le risorse a disposizione degli uffici: i coordinatori locali organizzano il lavoro operativo dei singoli operatori che lavorano all'interno dei medesimi uffici comprensoriali, il coordinatore degli operatori tiene le fila dell'organizzazione del lavoro in tutti gli uffici comprensoriali, lavorando in staff con il direttore dell'Ufficio del Lavoro. Effettivamente non risulta chiara la distinzione di ruoli tra queste due figure, sebbene emerga che il direttore dell'Ufficio ha istituito la figura del coordinatore per ovviare al deficit di comunicazione e di coordinamento - inteso come omogeneità metodologica di intervento e flusso tempestivo di informazioni verso il centro - che rilevava tra gli uffici comprensoriali ed il suo livello centrale (intervista n. 64).

Gli interlocutori affermano che tutti i livelli sono coinvolti nei processi decisionali, ma il grado di tale coinvolgimento non è chiaro; la distribuzione delle responsabilità viene considerata adeguata, le riunioni consentono l'integrazione dei piani.

Mentre non si registrano particolari difficoltà nella distribuzione di informazioni dai vertici gerarchici agli uffici, qualche dubbio desta invece il flusso di informazioni dal basso verso l'alto, soprattutto quando il coordinamento verticale si scontra con la distanza territoriale, quasi a dare l'impressione di una forte autonomia dei singoli uffici territoriali, ed una sensazione di isolamento dei consulenti che vi operano.

Coordinamento orizzontale

Il coordinamento orizzontale all'interno dell'Ufficio Lavoro ha luogo in due momenti specifici: 1) nel passaggio di informazioni sulle aziende e sulle persone e nella discussione dei casi; 2) nelle riunioni che si svolgono in vari ambiti che elencheremo più avanti. Queste ultime sono ritenute fondamentali dai consulenti, che sembrano mostrare vive preoccupazioni di inadeguatezza nella gestione dei casi. Il Direttore dell'Ufficio le definisce "forse troppe" (intervista n. 64). Emerge, cioè, quel sovraccarico di coordinamento di cui abbiamo parlato nel paragrafo 3.3.2, che può comportare un dispendio di tempo e di energia da parte degli operatori e dei coordinatori non funzionale ai risultati ottenuti. Nell'introduzione della figura del coordinatore di tutti gli operatori è possibile leggere il tentativo di ovviare a questo problema, concentrando parte della responsabilità di coordinamento, da tutti ritenuta indispensabile, in un ruolo preciso, che con la propria funzione può limitare il numero delle riunioni attualmente ritenute – appunto – "troppe" (ciò permetterebbe, inoltre, di liberare risorse per l'attività di inserimento vera e propria, per la quale l'organico è da più parti ritenuto insufficiente). Il calendario è, infatti, piuttosto fitto. Si tiene una riunione al mese interna ad ogni ufficio zonale, di organizzazione

generale del lavoro. Due volte al mese si riuniscono tutti i consulenti presenti nei diversi uffici con il coordinatore centrale; queste riunioni sono definite di *coordinamento*, e sono le più sentite, quelle che destano le maggiori aspettative: in esse si discute molto dei casi, coi tipici tratti della supervisione. Sono considerati momenti molto formativi, oltre che di allineamento delle conoscenze fra i diversi uffici. Nell'Ufficio del Lavoro di Bolzano ci sono due incontri la settimana dei 4 consulenti del lavoro per la discussione dei casi. Infine, una volta al mese si riuniscono tutti gli operatori dell'Ufficio del Lavoro, a cui partecipano anche il coordinatore, i funzionari amministrativi e il Direttore dell'Ufficio.

I consulenti hanno anche 10 ore all'anno di supervisione, svolta da due psicologi: è il luogo di analisi delle relazioni, delle dinamiche, dove si affrontano le tensioni del gruppo, che non si originano sui casi, ma sui rapporti interni.

Fuori dal settore lavoro si rileva solo una riunione settimanale con il SAPL, all'interno della quale si discute dei casi. E' una riunione molto strutturata, con un ordine del giorno preciso, diffuso prima via intranet, cadenzato in punti da discutere ogni 10 minuti, e verbale compilato in tempo reale e distribuito sempre via intranet. Permane, comunque, un coordinamento orizzontale a livello operativo, ossia scambi di informazioni sui casi coi servizi invianti.

A livello direttivo, non ci sono tavoli di incontro e coordinamento coi servizi invianti (che invece lavorano a stretto contatto con SIL e SAPL a livello operativo), con le associazioni di categoria, con i sindacati, e questo è percepito come un grave vuoto, soprattutto da parte dei SIL e delle associazioni di categoria. Il coordinatore degli operatori sta lavorando ad un protocollo d'intesa, che possa poi essere trasformato in delibera di giunta, per istituire riunioni periodiche fra servizi. L'assenza di una strategia di fondo rischia di lasciare l'attività alle iniziative personali, alla gestione caso per caso. In realtà, l'impressione è di ottimi rapporti individuali e interservizio – salvo alcune difficoltà comunicative col servizio medico-sociale, ma della mancanza di reale integrazione nell'intera filiera. In molti c'è la fantasia che “mettendo tutti gli attori intorno al tavolo” si risolverebbero tutti i problemi, date le ottime condizioni del mercato del lavoro locale. Quasi mai si incontra la concezione di un'integrazione tra assistenza economica ed inserimento.

Ipotesi di coordinamenti territoriali

Per quanto riguarda gli interlocutori della società civile ed imprenditoriale, l'Associazione degli Industriali auspica un tavolo comune con riunioni periodiche in cui si discuta di strategie integrate di intervento, promosso e diretto dal soggetto pubblico. L'Associazione dei familiari dei portatori di handicap vede questo ipotetico tavolo piuttosto come la sede della gestione integrata dei singoli progetti, dove rappresentanti di tutti gli attori concordino in modo complementare cosa fare caso per caso. Altri lo vedono come ambito di una progettazione comune che richiede poi interventi puntuali e preventivi nei singoli punti della filiera. Le cooperative sociali non sono soddisfatte del coordinamento esistente, pur avendo ottimi rapporti con ciascuno dei singoli nodi della rete. In altre parole, a fronte di un coordinamento orizzontale piuttosto strutturato all'interno dell'Ufficio Lavoro e dei SIL, come

dimostrano i vari ambiti di riunione stabilmente consolidati che abbiamo citato prima, quando si allarga il raggio dell'analisi al di fuori dell'Ufficio stesso, e si considerano i rapporti tra i servizi che si occupano di inserimenti lavorativi e gli altri soggetti territoriali (aziende, cooperative, associazioni imprenditoriali, associazionismo, ecc.) emerge la consapevolezza di un coordinamento, inteso come capacità di progettazione condivisa ai fini dello sviluppo sociale della comunità territoriale, carente e non sufficientemente sviluppato e consolidato. Il coordinamento viene percepito da tutti come la soluzione ideale per la maggior parte dei problemi individuati. Gli effetti del coordinamento citati toccano le dimensioni della velocità delle prestazioni, della loro efficacia ed efficienza, della strategia e dell'immagine, della facilità delle verifiche, dell'impatto sui beneficiari.

4.5. Conclusioni

Nonostante l'eterogeneità dei contesti socio-economici scelti, e la varietà delle tre diverse misure di inserimento specifiche analizzate (inserimenti dell'UFL a Milano; RMI a Cologno e Napoli; inserimenti di SIL e SAPL nella Provincia Autonoma di Bolzano), dall'analisi dei casi studio emergono degli elementi comuni significativi. Innanzitutto, in tutti i casi e in tutti gli interlocutori è presente una retorica fortemente positiva sull'importanza della funzione di coordinamento. Nessuno nega l'opportunità di questa attività, alla quale vengono attribuiti esiti diversi, in particolare:

- 1) L'efficacia della misura migliora quando i soggetti che vi partecipano condividono un discorso sui fini del loro operare, sugli strumenti da utilizzare, sugli obiettivi da raggiungere, sulla divisione dei compiti e la ripartizione delle risorse, sulle modalità di comunicazione e informazione. Se esiste questo tipo di coordinamento tra gli attori, diminuisce il rischio che l'implementazione della misura si riduca alla mera somma di pezzi di intervento in successione, erogati da soggetti diversi, pur nell'ambito del medesimo progetto.
- 2) La verifica dei requisiti di accesso, ritenuta un passaggio importante per garantire l'equità dell'intervento sociale, è maggiormente possibile ed efficace in quei contesti in cui enti diversi (uffici anagrafe, uffici del catasto, INPS, Guardia di Finanza, polizie municipali,...) collaborano attivamente per il raggiungimento dello scopo, diversamente, le potenzialità di controllo sulle dichiarazioni dei beneficiari diminuiscono drasticamente. I protocolli di intesa in questo senso sono fondamentali nel momento in cui i sistemi di welfare vengono ampiamente riformati: l'attività di verifica e controllo dovrebbe essere, infatti, programmata contestualmente alle riforme stesse e farne parte integrante.
- 3) La risoluzione dei problemi, degli innumerevoli inconvenienti, incomprensioni, ritardi, malintesi che si verificano negli interventi sociali in generale, e negli inserimenti socio-lavorativi nel nostro caso particolare, è uno degli effetti più apprezzati dell'attività di coordinamento. Viene messo in evidenza dai nostri interlocutori come la comunicazione fluida tra gli esponenti dei diversi soggetti, che presuppone alla sua base una profonda identità di

vedute, permette di superare gli ostacoli, ricompone le rotture (per esempio tra lavoratore inserito e colleghi, o datore di lavoro), trovare le soluzioni migliori; in mancanza di questo tipo di coordinamento, il lavoro è più lento, frammentato, casuale.

- 4) La valutazione della misura, come vedremo più avanti, è migliore in presenza di strumenti codificati ed omogenei, e modi di leggere la realtà sociale simili. Viceversa, se l'attività di valutazione non viene portata avanti da ogni soggetto coinvolto, risultando quindi discontinua e incompleta, e viene attuata in ogni ambito con modalità diverse, diminuiscono le possibilità di confrontare gli esiti delle singole valutazioni portate avanti, per esempio, dall'assistente sociale del servizio inviante, dall'operatore del servizio di inserimento lavorativo, dal tutor aziendale, dall'utente medesimo. Questo inficia la completezza del giudizio dei singoli percorsi, e si ripercuote anche sulla più ampia attività di valutazione generale delle misure necessarie per la nuova programmazione e l'aggiustamento dei programmi già in corso.

Di fronte a questa diffusa retorica positiva sull'attività di coordinamento, si rileva, da parte degli attori, uno scarso livello di riflessione sul grado di implementazione della stessa attività nella specifica realtà. La mera esistenza di buone relazioni tra colleghi di lavoro e di modalità di intervento che funzionano nel quotidiano sono, in qualche caso, interpretati come indicatori di coordinamento, o addirittura come l'essenza stessa del coordinamento, che viene, quindi, ridotto ad un insieme di flussi di comunicazione di due tipi:

- a) verticale, tra gli operatori e i loro diretti superiori;
- b) orizzontale, che a sua volta si suddivide in: 1) tra colleghi del medesimo servizio e della medesima équipe; e 2) tra esponenti dei diversi soggetti che, a vario titolo, hanno a che fare con il caso dello stesso utente (servizi, aziende, cooperative, associazioni).

Il coordinamento viene, dunque, inteso prettamente come comunicazione e informazione, e l'identità di vedute, che dovrebbe caratterizzare soggetti diversi accomunati dalla stessa *mission*, viene in molti casi data per scontata, come se fosse implicita nell'adesione dei soggetti che accettano di collaborare e partecipare ad uno stesso progetto. Da ciò consegue il fatto che molti degli operatori e dei direttori, soprattutto a Milano e Cologno, non esprimono l'esigenza di perseguire un miglioramento dell'attività di coordinamento, e si dichiarano soddisfatti del grado di collaborazione raggiunto.

a) Coordinamento verticale

Per quanto riguarda il primo tipo di flusso informativo, quello verticale, in tutti e quattro i casi analizzati esso si identifica con il processo decisionale, che segue i passaggi tra livelli gerarchici. Nella migliore delle ipotesi, e questo sembra comunque accadere in tutti i casi, il flusso informativo non segue solo un percorso dall'alto verso il basso, ma si compone anche di un canale di *feedback*, che porta impressioni, problemi, valutazioni e riscontri dai livelli operativi a quelli direttivi; questo è indice della presenza di direttori "illuminati", aperti alle esigenze dei propri operatori, che inseriscono nel processo decisionale un elemento di confronto. Il più delle volte ciò avviene con la rielaborazione

di un livello intermedio: a Milano il direttore di UFL e UAD, a Napoli i coordinatori dei centri sociali territoriali, a Bolzano il coordinatore dei consulenti del lavoro.

Gli operatori vengono coinvolti più esplicitamente solo in alcuni momenti specifici, corrispondenti ad alcuni passaggi delicati, come quando, per esempio, le strutture dei servizi sono sottoposte a cambiamenti organizzativi importanti, o all'introduzione di nuovi strumenti di intervento. La sperimentazione del RMI rappresenta un caso evidente: nel momento in cui Cologno e Napoli sono state inserite nel novero dei Comuni nei quali si procede alla fase di test, i direttori dei servizi sociali di entrambi i Comuni, come abbiamo visto, si sono confrontati in maniera più diretta con gli operatori, sia per illustrare loro la nuova situazione, i contenuti del decreto legislativo, gli obiettivi dell'iniziativa, sia per consultarsi con loro sulle modalità di gestione ed implementazione a livello pratico-organizzativo. Lo stesso si è verificato a Milano in occasione dell'istituzione del corso FSE *Rientro al Lavoro* specificamente indirizzato alla nuova utenza dell'UAD, per la preparazione del quale è stato richiesto attivamente il parere delle assistenti sociali, quotidianamente a contatto con i nuovi utenti, che chiedevano più spesso che in passato aiuto nella ricerca di un posto di lavoro, piuttosto che mera assistenza economica (cfr. 4.1.3). Quando, poi, le innovazioni entrano a regime, il confronto con gli operatori cessa di essere serrato e continuo, e torna a concentrarsi sulla gestione quotidiana dei singoli casi.

b) Coordinamento orizzontale

1) Per quanto riguarda il coordinamento orizzontale, all'interno dei singoli uffici c'è sicuramente lavoro di équipe, come è emerso dall'analisi dei casi, tuttavia le attività di programmazione, progettazione e valutazione, il confronto teorico su quale tipo di intervento attuare, con quali strumenti, per ottenere cosa, passano prevalentemente attraverso il lavoro sui singoli casi, che occupa la quasi totalità del lavoro di équipe.

Gli operatori hanno l'ambizione di focalizzare l'attività di coordinamento alla gestione di un progetto complessivo, e non dei singoli casi, ma nella pratica, per inerzia o per il sopravvento del quotidiano ciò non si verifica; questo è vero soprattutto a Napoli, dove emerge una retorica molto diffusa sull'intervento sociale sulle fasce deboli, e la sperimentazione RMI viene tematizzata come un pezzo importante di una strategia di intervento sociale più ampio, ma l'onere lavorativo enorme assorbe tutte le risorse disponibili. Anche a Milano e a Cologno le riflessioni sui nuovi bisogni sociali e, quindi, sulla nuova utenza dei servizi, hanno grande spazio nella retorica di operatori e dirigenti, tuttavia, esse restano, per lo più, legata alle concrete esigenze emerse nei singoli casi. La situazione di Bolzano è particolare, a causa dei bassi numeri relativi alla disoccupazione non accompagnata da disabilità o dipendenze: nella PAB, il vero progetto a cui lavorare in maniera coordinata al di là dei singoli casi sembra essere quello di riuscire a diffondere l'idea che anche gli adulti abili possono aver bisogno di accompagnamento al lavoro. Comunque, anche l'attenzione degli operatori di SIL e SAPL è prevalentemente concentrata sulla gestione dei singoli casi.

2) Anche a livello di coordinamento orizzontale tra servizi diversi, in tutti e quattro i casi studio è possibile osservare l'esistenza di un coordinamento di rete *case oriented*, orientato, cioè, alla gestione dei singoli casi (dei singoli utenti o delle loro situazioni familiari). Il perno di questo coordinamento è sempre il singolo operatore: l'operatore di mediazione al lavoro a Milano; l'assistente sociale a Cologno; l'assistente sociale e/o il tutor del Terzo Settore a Napoli; il consulente del lavoro del SIL e/o l'operatore del SAPL a Bolzano. Sono queste figure, infatti, che, avendo la responsabilità operativa dell'inserimento lavorativo, si occupano di attivare intorno a sé e intorno all'utente interessato una rete di contatti con operatori di altri servizi, sia invianti (che, cioè, avevano già in carico l'utente prima dell'inserimento lavorativo), sia di destinazione o di supporto (ai quali l'operatore può inviare l'utente, qualora emergano problematiche sociali non affrontate). Questa rete di contatti è necessaria da un lato, all'operatore, che può acquisire il maggior numero di informazioni utili ad affrontare il caso, dall'altro all'utente stesso, che può usufruire delle competenze di diversi servizi e di diversi professionisti. In una seconda fase del percorso, essa viene estesa fino a comprendere anche esponenti del mondo produttivo nel quale viene tentato l'inserimento degli utenti: centri di formazione, aziende e/o cooperative. Il coordinamento a rete sembra funzionare bene in tutti i casi: gli operatori sono soddisfatti della propria libertà di azione e dei risultati ottenuti, ed emerge l'importanza di far confluire contributi diversi alla gestione dei casi. La maggior parte degli utenti comprendono che vi è una logica alla base dei diversi incontri che vengono loro proposti, e li percepiscono come tappe del percorso intrapreso.

In alcuni casi, il miglioramento dell'attività di coordinamento viene identificato dagli interlocutori con cambiamenti organizzativi che mirano all'integrazione tra uffici o servizi diversi: accade, per esempio, a Milano, con l'unificazione di UFL e UAD nel recente passato, l'unificazione tra UFL e area H, prevista a breve, e la convenzione tra UFL e Provincia a cui si sta attualmente lavorando, per avvicinare funzionalmente UFL e Centri per l'Impiego. Tuttavia, questi interventi strutturali possono essere dettati più dalla ricerca di economie d'esercizio, che dal perseguimento di migliori procedure di coordinamento (questo sembra essere vero soprattutto per quanto riguarda l'unificazione UFL-area H). Similmente, in altri contesti è l'apertura funzionale e organizzativa di un ufficio ad ambiti nuovi ad essere interpretata come intervento di coordinamento: nella PAB, come abbiamo visto, il servizio di inserimento lavorativo era in un primo momento destinato solo ai portatori di handicap, poi è stato esteso all'area del disagio psichiatrico, per arrivare infine ad aprirsi al disagio sociale in senso lato. Queste trasformazioni, tuttavia, non sono di per sé causa di una attività di coordinamento maggiormente efficace. A Bolzano, però, il coordinatore dei consulenti del lavoro sta lavorando ad un protocollo d'intesa per istituire riunioni periodiche tra i servizi, che possa poi essere trasformato in delibera di giunta. Questo atto sarà un vero intervento mirato a migliorare il coordinamento e la collaborazione tra servizi diversi.

L'utente è sempre, in tutti e quattro i casi studio, oggetto, destinatario passivo, e non soggetto attivo dell'azione di intervento sociale. Gli operatori mostrano attenzione nei loro confronti, gli utenti

intervistati lo riconoscono esplicitamente, tuttavia si è ben lontani da una situazione di coinvolgimento dei beneficiari nella valutazione e programmazione degli interventi. Questo dipende, in parte, dal fatto che l'utenza dei servizi di inserimento lavorativo è composta, per la maggior parte, da soggetti fortemente demotivati e con scarsa consapevolezza delle proprie risorse. Per gli stessi motivi per cui non sono in grado di proporsi autonomamente sul mercato del lavoro, dunque, non sono in genere in grado di essere propositivi rispetto al proprio percorso, e agli interventi di cui sono oggetto. Piuttosto, essi sono spesso portatori di rivendicazioni assistenzialistiche (non meramente economiche, ma soprattutto centrate sull'aiuto nella ricerca dell'impiego) anche considerate irragionevoli, dettate dal protrarsi nel tempo della situazione di disagio. Tuttavia, anche gli utenti dalle risorse meno compromesse sono oggetto, e non soggetto dei percorsi di inserimento lavorativo, nonostante lo scopo di questi ultimi sia proprio la riattivazione della loro autonomia personale e, quindi, della loro capacità di essere soggetto della propria vita, non solo lavorativa.

A livello delle partnership centrate sulle comunità locali, esse sono auspiccate da tutti gli interlocutori, anche se molti riconoscono le difficoltà che la loro realizzazione comporta. Un vero ambito di progettualità condivisa, che prenda in considerazione tutte le principali tematiche della realtà sociale locale e in cui si confrontino tutti i principali interlocutori pubblici, privati e del privato sociale è sostanzialmente assente in tutti i casi. Esistono, piuttosto, dei tavoli limitati a dei settori specifici. Alcuni esempi sono rappresentati dall'accordo di programma tra Comune e Asl a Napoli, per la gestione congiunta dei servizi socio-assistenziali, e dal tavolo sull'intervento sociale in materia di droga a Milano, molto attivo in passato. Sempre a Milano, colpisce il fatto che l'UFL non sia stato attivamente coinvolto nella progettazione relativa al Patto per il Lavoro, visto che si prevede un suo coinvolgimento in alcuni dei percorsi di accompagnamento, anche se essi non sono ancora stati programmati (cfr. 4.1.3.).

A Cologno è degno di nota l'Osservatorio sui bisogni emergenti e sulle risorse disponibili, a cui partecipano, come abbiamo visto, la Caritas e l'Università Cattolica di Milano. Inoltre, si assiste allo sviluppo di una collaborazione più stretta tra Comune, Provincia, comuni limitrofi e consorzi di cooperative in merito alla costituzione e gestione di alcuni parchi di interesse sovra-comunale (cfr. 4.2.5).

Nella PAB, un ambito di coordinamento e concertazione ampio, che metta a confronto tutte le realtà sociali locali è fortemente auspicato, tanto dagli "addetti ai lavori" (i direttori e coordinatori dei servizi), quanto dai rappresentanti delle forze produttive (associazioni imprenditoriali) e della società civile (per es. l'associazione familiari dei portatori di handicap). Alla nascita di questo tavolo si sta lavorando, ma esso non è ancora una realtà (cfr. 4.4.5).

5. Conclusioni e raccomandazioni

Abbiamo visto che definire cosa sia il coordinamento è piuttosto complesso e implica prestare l'attenzione verso numerose dimensioni analitiche. Nell'ambito delle politiche sociali il contesto di pluralizzazione degli attori, che va sempre più affermandosi. Il coordinamento tra servizi e tra attori sociali diversi può essere considerata un'attività di supporto all'intervento sociale vero e proprio, alla sua programmazione, implementazione e valutazione. Una modalità di operare che funziona da impulso allo sviluppo e miglioramento di una serie di funzioni, dalla comunicazione e informazione tra i soggetti coinvolti, alla rapidità delle operazioni di decisione e attuazione, all'efficacia dell'intervento, alla trasparenza del rapporto con l'utenza. Esso necessita, per svilupparsi, di una serie di attività non direttamente connesse all'intervento sociale vero e proprio, ma piuttosto ai suoi presupposti: la formazione continua degli operatori, per esempio a lavorare in *team* multi-disciplinari, l'informazione di utenza e cittadinanza sulle reti di servizi a attori esistenti, il confronto esteso sui fini e sui mezzi dell'intervento sociale, la definizione delle priorità dell'intervento stesso, il reperimento e la ripartizione delle risorse in base alle priorità individuate, l'esplicitazione del ruolo dei diversi attori. Tutti questi aspetti rendono complessa non solo l'analisi, ma anche la formulazione di indicazioni utili sulle linee da seguire per migliorarne l'uso.

5.1. Livelli, forme, attori del coordinamento

Bisogna innanzitutto subito chiarire che non esistono indicazioni valide di per sé per ogni contesto sulla forma che il coordinamento deve assumere, sul livello istituzionale al quale deve svilupparsi, sugli attori che devono parteciparvi. In ogni realtà concreta e ad ogni livello istituzionale è necessario pervenire ad una forma peculiare di coordinamento, che è il risultato di un insieme di fattori: a) la storia del contesto; b) l'identità degli attori; c) le forme istituzionali.

- a) È necessario capire se esiste una tradizione di iniziative di coordinamento sulle politiche di intervento sociale della realtà specifica: se, cioè, si tratta di un contesto in cui tali iniziative sono state in passato presenti e numerose, o se si tratta, invece, di una realtà del tutto assente.
- b) È necessario conoscere i soggetti che hanno un ruolo nella gestione delle politiche sociali, e il loro grado di frammentazione; non si tratta, infatti, solo gli enti pubblici, ma anche di soggetti del Terzo Settore (associazioni, cooperative, sindacati,...) e di soggetti privati che operano con finalità sociali (i centri di formazione, le aziende che erogano servizi socio-assistenziali, ma anche le aziende profit disponibili a collaborare ai progetti di inserimento socio-lavorativo). Tra di essi, occorre distinguere tra quelli che sono interessati a partecipare ad un confronto esteso sulla realtà sociale specifica e sulle modalità di intervento, e lo hanno già fatto in passato, e i soggetti che, invece, sono coinvolti solo per il proprio ruolo istituzionale.

- c) È, poi, fondamentale sapere fino a che livello si sono sviluppate le iniziative pregresse, se hanno prodotto effetti concreti, e quali (protocolli di intesa, accordi di programma, convenzioni,...), o si sono esaurite nel mero confronto teorico, e, in quest'ultimo caso, quali sono stati gli ostacoli a un ulteriore sviluppo.

La combinazione di questi fattori produce realtà specifiche molto differenti, che prestrutturano istituzionalmente i bisogni di coordinamento locale, e sarebbe fuorviante dare le stesse indicazioni, o imporre gli stessi obblighi a situazioni profondamente diverse. In linea generale è, tuttavia, possibile affermare che occorre trovare un equilibrio tra due situazioni limite che si possono verificare: 1) la tendenza a demandare l'attività di coordinamento esclusivamente o prevalentemente all'iniziativa spontanea dei singoli attori; 2) la scelta di istituzionalizzare fortemente questa attività, attraverso rigidi obblighi di legge, con parametri pre-determinati.

- 1) La prima situazione limite rende l'attività di coordinamento troppo aleatoria, in quanto la fa dipendere esclusivamente dall'impegno personale dei singoli, dalla loro buona volontà, dalle loro capacità di relazione, dal loro entusiasmo. È questo il caso, in particolare, dei coordinamenti di rete *case oriented* che abbiamo analizzato nei nostri casi studio (cfr. cap. 4). Se tutta la rete ruota intorno all'operato di un singolo, essa è estremamente fragile, in quanto l'assenza di quell'operatore pregiudicherebbe il funzionamento di tutto il meccanismo. È vero che i singoli operatori non sono totalmente insostituibili, in quanto il lavoro di équipe introduce un elemento di collegialità importante, tuttavia l'investimento del singolo è molto significativo.
- 2) Anche l'imposizione dall'alto di parametri di coordinamento troppo stretti può rivelarsi controproducente, irrigidire i processi, smorzare gli entusiasmi che pure servono allo sviluppo del coordinamento.

Alcuni esempi concreti, soprattutto l'attuazione della legge 285/97, mostrano che un possibile equilibrio tra queste due situazioni è dato da interventi legislativi che pongono non tanto degli obblighi normativi sul coordinamento e le sue modalità, ma piuttosto vincolano gli incentivi finanziari all'adeguato sviluppo di iniziative di coordinamento (cfr. § 3.2.3.). I vincoli di legge così configurati dovrebbero, inoltre, stabilire dei parametri piuttosto ampi, all'interno dei quali ogni realtà possa definire le proprie modalità specifiche di intervento e di coordinamento. Questo, ovviamente, non va ad intaccare esplicitamente la struttura dei diritti del beneficiario, ma può sicuramente contribuire a sostanziarla nel migliore dei modi possibili.

Oltre agli incentivi finanziari allo sviluppo di coordinamenti orientati alla gestione di progetti, si rendono necessari degli accordi ufficiali a livello nazionale che favoriscano la collaborazione interistituzionale tra gli enti pubblici ai vari livelli di decentramento. Tale collaborazione, infatti, è attualmente scarsa, come testimoniano le difficoltà incontrate dal Comune di Napoli per istituire un efficiente apparato di verifica e controllo dei requisiti di accesso (cfr. § 1.3.2.), o le lungaggini che

caratterizzano le assegnazioni degli alloggi pubblici a Milano (cfr. § 1.5.2.). Se, per esempio, ogni Comune della sperimentazione RMI (e in un futuro prossimo, una volta estesa la misura, ogni Comune) deve attivarsi singolarmente con le locali sedi di INPS, polizia municipale, erario, guardia di finanza, ecc., per ricercare un'attiva collaborazione all'espletamento dei controlli, senza che questi enti, che rispondono a gerarchie differenti, ricevano indicazioni in proposito dai propri livelli direttivi, il processo si allunga e non vi sono garanzie sul suo esito in tempi ragionevoli. Questo tipo di coordinamento va attivato a livello nazionale dai ministri e dai dirigenti competenti.

Il grado di collaborazione effettiva, tuttavia, non è sempre proporzionale al grado di ufficialità del rapporto. Per esempio, la firma di una convenzione, ovvero di un contratto tra le parti, può in alcuni casi siglare semplicemente l'esternalizzazione, l'appalto di pezzi di intervento, da un soggetto all'altro, senza che questo implichi un vero coordinamento tra di essi, una comune lettura della realtà, comuni obiettivi, accordo sulle metodologie di intervento e flussi di comunicazione reciproci e costanti.

5.2. Le pratiche del coordinamento

Più utili delle indicazioni rigidamente definite si è rivelata l'offerta di supporto tecnico da parte di un livello istituzionale superiore (nel caso della legge 285 si trattava della Provincia), che metta a disposizione dei coordinamenti locali figure specifiche con le competenze ed il riconoscimento istituzionale necessari ad assolvere una funzione di stimolo e sostegno alle singole iniziative. C'è infatti il rischio che tali iniziative si arenino di fronte alle difficoltà burocratico-amministrative, alle incomprensioni ed ai conflitti che possono facilmente emergere in operazioni delicate come quelle legate al confronto allargato tra realtà sociali diverse. L'esistenza di un simile apparato di sostegno permetterebbe, inoltre, di premiare e supportare quei coordinamenti spontanei che nascono sulla base dell'impegno personale dei singoli, aiutandoli a trasformarsi in iniziative maggiormente strutturate, senza prescindere dalla componente etico-valoriale (la *mission*) importante che li caratterizza. Il rischio insito nell'imposizione dall'alto dell'obbligo di costituire ambiti di coordinamento è, infatti, quello di creare delle strutture di coordinamento laddove manca la partecipazione dei soggetti coinvolti, una visione comune della realtà sociale, dei bisogni, e degli interventi necessari, una concezione condivisa del proprio ruolo nella comunità.

Sul numero e sulla frequenza delle riunioni non è, ovviamente, possibile dare indicazioni precise. Ciò che emerge, però, è che il miglior coordinamento è quello che non si vede, quello che nel minor numero possibile di riunioni risolve le questioni in agenda. Le riunioni, le comunicazioni, la circolazione delle informazioni, sono attività onerose, soprattutto in termini di tempo. Per limitarle allo stretto necessario non occorre solo uno specifico *know-how* tecnico, inteso come la concreta capacità di organizzare i tempi delle riunioni; occorre anche un soggetto che abbia la responsabilità e l'autorevolezza per convocare tutti i soggetti coinvolti, affinché le assenze non inficino l'efficacia

degli incontri. Naturalmente, le riunioni saranno tanto più efficienti quanto più le premesse di base del progetto in questione sono consolidate e condivise. Ciò è possibile se in fase di istituzione dell'iniziativa di coordinamento, le questioni fondamentali dell'attribuzione delle competenze, della divisione dei compiti, della definizione delle priorità comuni vengono affrontate e risolte, ovviamente non in via definitiva, in quanto degli aggiustamenti sono sempre necessari, ma in maniera sufficientemente stabile da garantire che esse non tornino ad essere oggetto di discussione durante ogni incontro, contestualmente ai temi in agenda. D'altro canto, l'esistenza di un'identità di vedute tra i soggetti che partecipano al coordinamento è sicuramente un elemento che ne favorisce il successo. In sintesi, il sovraccarico delle istanze di coordinamento (riunioni, comunicazioni, ecc.) può essere sintomo di disfunzione, e non di vitalità.

È, inoltre, importante che le esperienze di coordinamento vengano premiate, capitalizzate e messe a sistema, affinché non sia necessario cominciare da capo il difficile lavoro di costruzione delle relazioni ogni volta che si presenta l'opportunità di un nuovo progetto. Perciò, è utile che le esperienze pregresse di coordinamento siano prese in considerazione nella selezione dei progetti: esse possono comportare un notevole risparmio di tempo e di risorse nella costruzione dei nuovi coordinamenti, e possono essere, almeno in parte, garanzia di successo dell'iniziativa.

5.3. L'impatto sui beneficiari e sull'efficienza della misura

L'esistenza di un effettivo coordinamento tra i soggetti coinvolti nei percorsi di inserimento non può che essere positiva per i beneficiari/utenti, sia dal punto di vista pratico, in quanto contribuisce a rendere il loro percorso più fluido ed organizzato, sia dal punto di vista dei risultati ottenuti, in quanto migliora l'efficacia della misura. Riguardo il primo aspetto, gli operatori dei diversi servizi, coordinandosi, si accordano sugli incontri che dovrà effettuare il beneficiario, evitandogli/le spostamenti inutili, oppure sulla tempistica e sull'integrazione delle prestazioni in natura e monetarie. Riguardo il secondo aspetto, la gestione condivisa del percorso, le decisioni prese in *équipe*, lo scambio di informazioni, permettono sicuramente di costruire un percorso più personalizzato e mirato, e di adattarlo quando mutano le esigenze, le condizioni ambientali, quando si presentano dei problemi da risolvere. Certo, questo non dà l'assoluta garanzia della riuscita del progetto, ma ne aumenta sicuramente le probabilità.

Riguardo al Reddito Minimo di Inserimento (cfr. § 1.3., 4.2. e 4.4.), una questione cruciale da prendere in considerazione in fase di valutazione della sperimentazione è quella relativa a come ha funzionato l'integrazione tra sostegno economico e percorsi di re-inserimento. Se questo coordinamento c'è stato, o se in alcuni casi l'aspetto assistenziale è stato privilegiato rispetto a quello attivo dipende da molti fattori; tra questi anche l'allocazione adeguata di risorse specifiche al coordinamento (e.g. l'istituzione di un ufficio apposito che accompagni il processo di sperimentazione). Un aspetto strettamente correlato è quello relativo alla capacità dei contesti locali di

recepire l'inserimento lavorativo e sociale come oggetto dell'attività di coordinamento. Se i tassi di disoccupazione sono cronici (e.g. Napoli), questi inserimenti saranno particolarmente difficili; se sono frizionali (e.g. Bolzano) saranno sicuramente facilitati, anche se occorre tener conto pure dei profili dei beneficiari, che possono essere o meno multi-problematici. Vi è, poi, il pericolo che il coordinamento venga potenziato nei casi in cui vi è già una consuetudine, una tradizione di partenariati locali, o dove ci siano contesti particolarmente ricchi di risorse, mentre laddove essi andavano costruiti da zero, lo stimolo della sperimentazione non sia stato sufficiente. I rischi sono due: da un lato che i percorsi stessi di reinserimento non ricevano sufficiente attenzione e risorse, dall'altro che essi vengano sì previsti, ma che ci si limiti ad affidare parti diverse dei percorsi a soggetti diversi, senza che vi sia un effettivo coordinamento tra di esse. In entrambi i casi, le prospettive degli utenti risulterebbero penalizzate.

5.4. Prospettive, fattori di successo, limiti

Come abbiamo visto, vi sono diversi fattori che possono favorire il successo di un'iniziativa di coordinamento (cfr. cap. 3):

- a) l'*imprimatur* politico, che consente al coordinamento di avere maggiore autorevolezza;
- b) la disponibilità di risorse adeguate (finanziarie, umane, culturali,...), che ne permettano lo sviluppo;
- c) la presenza di figure carismatiche, che sappiano motivare gli attori, facendo leva sulle loro risorse culturali (*vision, mission, cultura della partnership*);
- d) la formazione continua degli operatori sui contenuti e sulle modalità innovative di lavoro in *team*;
- e) la continuità dell'iniziativa, per non disperdere le esperienze acquisite;
- f) la presenza di modalità omogenee di valutazione della misura tra tutti gli attori, affinché sia possibile intervenire, se necessario, per migliorarla.

Il successo di una misura di (re)inserimento socio-lavorativo, tuttavia, non dipende solo dall'efficacia dell'iniziativa di coordinamento che la accompagna. Oltre alle condizioni strutturali del mercato del lavoro, che influenzano il grado di successo degli inserimenti lavorativi (cfr. § 4.3.) e alle *capacità* dei beneficiari, c'è il *design* istituzionale delle misure da coordinare. Questo *design* deve prevedere la possibilità di sviluppare una trasversalità istituzionale che permetta di rompere rigide gerarchie verticali settorialmente definite, per arrivare a piattaforme orizzontali pluri-istituzionali di coordinamento. Arrivare a questo esito è possibile solo con politiche che concretizzino, attraverso la mobilitazione di risorse più ingenti, la necessità di superare la frammentazione esistente e anche quel doppio movimento in atto nei processi di riforma che, a causa della de-sincronizzazione delle politiche lascia ancora scoperte fasce della popolazione a rischio di povertà.

In conclusione, possiamo dire che il coordinamento è un modo di mettere insieme forze diverse, che isolatamente non raggiungono gli stessi risultati. La complessità sociale sempre maggiore richiede, per essere letta e affrontata, un insieme di competenze che i singoli soggetti non possiedono. Tuttavia, l'alternativa al coordinamento non è necessariamente la disorganizzazione: potrebbe essere un'altra forma di organizzazione che funziona. In questa diversa forma di organizzazione potrebbero, però, cambiare le condizioni contestuali che pre-strutturano rischi sociali e gruppi di rischio.

Riferimenti Bibliografici

Accornero, Aris *La Parabola del Sindacato*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Alberani, Alberto “La Lega e le Cooperative Sociali”, *Inchiesta*, anno XXIX, n. 123-124, Bari, Edizioni Dedalo, 1999, pp. 20-22.

Amaturo, E.; Gambardella, D.; Morlicchio, E. Orientale Caputo, G. “Politiche per i Minori e Profili di Povertà a Napoli”, in Mingione, E. (a cura di) *Le Sfide dell'Esclusione: Metodi, Luoghi, Soggetti*, Bologna, Il Mulino, 1999.

Animazione Sociale, inserto *Dall'Inserimento Lavorativo all'Integrazione Sociale*, Torino, Gruppo Abele, marzo 2000, pp. 25-56.

Ascoli, Ugo “I Volontariati” in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 11, Milano, IRS, 1999.

Bagnasco, Arnaldo *Tre Italie: la Problematica Territoriale dello Sviluppo Italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.

Barcellona, Pietro (a cura di) *Lavoro, Declino o Metamorfosi?*, Milano, Franco Angeli, 2000.

Belli e Rossi, “Disoccupati e Strumenti di Sostegno del Reddito”, in de Caprariis, Giulio (a cura di) *Mercato del Lavoro e Ammortizzatori Sociali*, Bologna, Il Mulino, 1999.

Benassi, David *Le Politiche Nazionali contro la Povertà*, Rapporto per la Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, 1999.

Bimbi, Franca “Differenze di Genere nelle Decisioni di Procreazione” in *Inchiesta, Costo dei Figli e Diseguaglianze di Genere. Una Prospettiva Europea*, anno XXVI, n. 111, Bari, Edizioni Dedalo, 1996.

Boeri, Tito e Pellizzari, Michele “Ammortizzatori del Terzo Livello”, in de Caprariis, Giulio (a cura di), *Mercato del Lavoro e Ammortizzatori Sociali*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 209-258.

Bramanti, Donatella e Rossi, Giovanna “Dall'Integrazione tra il Sociale e il Sanitario alla Messa in Rete dei Servizi. Miraggio o Realtà per il Sistema Salute?”, *Politiche Sociali e Servizi*, anno I, gennaio-giugno 1999, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, 1999, pp. 9-31.

Campedelli, Massimo “Del Welfare Municipale. Per un Nuovo Modello di Sviluppo Sociale”, *Quaderni di Animazione e Formazione*, Torino, Gruppo Abele, 1999, pp. 45-54.

Cangiani, Michele “Il Terzo Settore: un'Alternativa al Mercato?”, *Inchiesta*, anno XXIX, n. 123-124, Bari, Edizioni Dedalo, 1999, pp. 70-80.

Cavalli A. e Lillo A. (a cura di), *Giovani anni 90. Terzo rapporto IARD sulla condizione giovanile*, Bologna, Il Mulino, 1993.

Cerri, Marco *L'Impresa Sociale in una Logica di Integrazione Socio-lavorativa*, in *Animazione Sociale*, Torino, Gruppo Abele, marzo 2000.

Chiambretto, M. L. e Genovese, L. (a cura di) *Cooperazione Sociale e Politiche Attive del Lavoro. Il Diritto al Lavoro per le Persone Svantaggiate*, Milano, Franco Angeli, 1998.

CIPE (Commissione di Indagine sulla povertà e sulla emarginazione) *La povertà in Italia 1994*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1995.

Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, *Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'Esclusione Sociale*, Roma, 2000.

Confindustria, *Mercato del Lavoro in Entrata. Legislazione Vigente e Prospettive di Riforma*, Roma, 1999, non pubblicato.

Cotugno *et al.*, "Mercato del Lavoro e Occupazione nel Secondo Dopoguerra" in *Storia d'Italia, Le Regioni: Campania*, Torino, Einaudi, 1990.

De Ambrogio, Ugo "La Carta dei Servizi Sociali: Obiettivi, Attori e Significati" in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 21-22, Milano, IRS, 1999, pp. 2-4.

de Caprariis, Giulio (a cura di) *Mercato del Lavoro e Ammortizzatori Sociali*, Bologna, Il Mulino, 1999.

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

Dipartimento per gli Affari Sociali, Ministero del Lavoro, Comunità Europea, *Progetto Quadro "Socializzazione e Creatività Giovanile"*, F.S.E., Ob. 3, Asse 3. *Rapporto di Analisi Conclusivo*, AASTER Srl, 1999.

Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

Esping-Andersen, Gosta (a cura di) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Londra, Sage, 1996.

Ferrara, M. *et al.*, *Incentivi alle Assunzioni: Ipotesi per la Valutazione e Prime Applicazioni*, Roma, Isfol RP(MDL), 1/1999.

Ferrera, Maurizio, *Modelli di Solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993.

Ferrera, Maurizio, *Le Trappole del Welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998.

Ferrera, Maurizio *et al.*, Università Bocconi, *Labour Market Governance in the Italian Regions: the Experience of the 1990s*, Milano, Poleis, n. 27, 2000.

Floris, Franco "Quale Partnership nel Lavoro Sociale", *Quaderni di Animazione e Formazione*, Torino, Gruppo Abele, 1999.

Focosi, Franca "Legge 285, Guardando Oltre", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.12, Milano, IRS, 1999.

Franco e Sestito, "Nuove Idee per il Sistema di Protezione Sociale a Fronte del Rischio di Disoccupazione" 1999

Franzoni, Flavia "Come Organizzare un Welfare Mix Innovativo" in *Inchiesta, Cooperative Sociali e Terzo Settore. Dibattito Politico e Proposte di Cambiamento*, anno XXIX, n. 123-124, Bari, Edizioni Dedalo, 1999.

- Goglio, Marco “Intervento Territoriale a Rete”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 12, Milano, IRS, 1999.
- Gori, Cristiano e Ranci Ortigosa, Emanuele “Modalità di Gestione dei Servizi Socio-assistenziali: Alcune Conclusioni”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 15-16/99, Milano, IRS.
- Gualmini, Elisabetta, *La Politica del Lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Guibentif, Pierre and Bouget, Denis, *Minimum Income Policies in the European Union*, Lisboa, Uniao das Mutualidades Portuguesas, 1997.
- Incagli, Laura e Porcari, Silvana *Strategia Europea per l'Occupazione: Analisi Comparata dei Piani Nazionali di Azione*, Roma, Isfol RP(MDL) 6/1999.
- Inchiesta, *Costo dei Figli e Diseguaglianze di Genere. Una Prospettiva Europea*, anno XXVI, n. 111, Bari, Edizioni Dedalo, 1996.
- Inchiesta, *Cooperative Sociali e Terzo Settore. Dibattito Politico e Proposte di Cambiamento*, anno XXIX, n. 123-124, Bari, Edizioni Dedalo, 1999.
- IRE, *Disoccupazione a lungo termine in Alto Adige – in piena occupazione costituisce un problema?* Bolzano, IRE, 1997.
- Ires Cgil, *Terzo Settore: Guida alla Partnership*, Roma, 1999.
- Irs, *Rapporto di Valutazione sulla Sperimentazione del RMI*, 2000, non pubblicato.
- Isfol, *Guida alla Progettazione dello Sviluppo Locale*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- Isfol, *Rapporto 1999: Formazione e Occupazione in Italia e in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- Istat, *Rapporto sull'Italia*, Roma, 1997.
- Istat, *Rapporto sull'Italia*, Roma, 1998.
- Istat, *Rapporto sull'Italia*, Roma, 1999.
- Istat, *Indagine sui Consumi delle Famiglie*, Roma, 1999
- Istat, *Indagine sulle Forze di Lavoro*, Roma, 2000.
- Kazepov, Yuri, *Le Politiche Locali contro l'Esclusione Sociale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1996.
- Kazepov, Yuri, *Urban Poverty and Local Policies Against Social Exclusion in Italy: the North-South divide*, in Andreß, H.J.(ed.), *Empirical Research on Poverty in a Comparative Perspective*, Aldershot: Ashgate Press, pp. 391-422, 1998.
- Kazepov, Yuri *At the Edge of Longitudinal Analysis. Welfare Institutions and Social Assistance Dynamics*, in "Quality & Quantity" Special Issue on Longitudinal Analysis, ed. E. Ruspini, Kluwer pub. Amsterdam, 33, 3, pp. 305-322, 1999.
- Incostante, M. F. e Attademo G., “Napoli Città Sociale. Quattro Anni di Politiche Sociali del Comune di Napoli”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, anno 27, n. 18-19, Milano, IRS, 1997.

La Rosa, Michele e Kieselbach, Thomas (a cura di) *Disoccupazione Giovanile ed Esclusione Sociale*, Milano, Franco Angeli, 1999.

Laurenti, Massimo *La Riforma del Mercato del Lavoro*, Eni-Legimp, 1999.

Leone, Liliana “Reti, Reticoli e Politiche Pubbliche: l’Integrazione a Rete dei Servizi Socio-sanitari”, in Francescato, D., Leone, L., Traversi, M. (a cura di), *Oltre la Psicoterapia. Percorsi Innovativi in Psicologia di Comunità*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993.

Lesthaeghe, R. *The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation*, IPD working paper, n. 2, Vrije Universiteit, Bruxelles, 1991.

Lo Schiavo, Luca “Una Nuova Stagione delle Carte dei Servizi” in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 21-22, Milano, IRS, 1999, pp. 1.

Luciano, Adriana, Tornei. *Donne e Uomini in Carriera*, Milano, Etaslibri, 1993.

Magatti, Mauro, Lodigiani, Rosangela, Giaccardi, Giorgio *L’Italia in Europa: Governance e Politiche per lo Sviluppo Economico e Sociale. Politiche Attive del Lavoro e Disoccupazione: il Caso Lombardo*, Roma, CNR, 1999, non pubblicato.

Maggioni, Guido (a cura di), *Come il diritto tratta le famiglie*, Urbino, I Quattro Venti, 1999.

Maguire, Lambert *Il Lavoro Sociale di Rete*, Trento, Edizioni Centro Studi M.H. Erikson, 1987.

Marocco, Manuel e Incagli, Laura *La Riforma dei Servizi Pubblici per l’Impiego: l’Originalità del Modello Italiano*, Roma, Isfol RP(MDL) 1, 2000.

Martines, Temistocle *Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè Editore, 1992.

Micheli, Giuseppe A. “Vis Resistiva: come Indurre a Ridefinire lo Spazio-Azione dell’Anziano”, in Enzo Mingione (a cura di), cit., 1999, pp. 197-217.

Mingione, Enzo *Sociologia della Vita Economica*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1997.

Mingione, Enzo *Etat, Politique Sociale e Reforme de l’Etat-Providence: l’Italie*, Cevipof, 1998.

Mingione, Enzo (a cura di) *Le Sfide dell’Esclusione: Metodi, Luoghi, Soggetti*, Bologna, Il Mulino, 1999.

Mingione, Enzo, Pugliese, Enrico “Modelli Occupazionali e Disoccupazione Giovanile di Massa nel Mezzogiorno”, in *Sociologia del Lavoro*, numero speciale, n. 59- 60, 1995, pp. 118-145.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale *Rapporto di Monitoraggio sulle Politiche Occupazionali e del Lavoro*, Roma, giugno 2000.

Mirabile, Maria Luisa “Tipologie Diverse di Convenzioni nel Rapporto Terzo Settore – Enti Locali”, in *Welfare Locale e Terzo Settore. Seminario dell’Ufficio del Programma della Cgil*, Roma, Ediesse, 1999.

Mocavini, Anna e Lattanzi, Mirella *Valutare gli Interventi per l’Occupabilità. Le Borse di Lavoro*, Roma, Isfol RP(MDL), 2/2000.

Nappi, Antonio “Alcuni Prerequisiti per l’Attivazione di una Cultura di Rete”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 2, Milano, IRS, 1999.

Negri, Nicola, *I Cantieri di Lavoro a Torino: Problemi e Prospettive*, 2000 (non pubblicato).

Negri, Nicola e Saraceno, Chiara *Le Politiche Contro la Povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996.

OML (Osservatorio del mercato del lavoro) *Rapporto sul Mercato del Lavoro nella Provincia di Milano 1998*, Milano, 1998.

Pennacchi, Laura “Le Ragioni per una Riforma del Welfare”, *La Rivista di Servizio Sociale*, anno XXXVIII, n. 1, marzo 1998, Roma, Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali, 1998.

Persiani, Mattia *Diritto della Previdenza Sociale*, Padova, Cedam, 1997.

Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, 1944, tr. it. *La Grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974.

Polanyi, Karl, *The Livelihood of Man*, 1977, tr. it. *La Sussistenza dell'Uomo*, Torino, Einaudi, 1983.

Prospettive Sociali e Sanitarie, numero speciale *Modalità di Gestione dei Servizi Socio-assistenziali: Opzioni a Confronto*, n. 15-16/99, Milano, IRS, 1999.

Prospettive Sociali e Sanitarie, inserto *Un'Azienda per Gestire i Servizi Pubblici*, Milano, IRS, anno XXX, 1/2/2000, pp. 9-24.

Pugliese, E., *Sociologia della Disoccupazione*, Bologna, Il Mulino, 1993.

Pugliese, E., Rebggiani, E. *Occupazione e Disoccupazione in Italia (1945-1995)*, Roma, Edizioni Lavoro, 1997.

Quaderni di Animazione e Formazione, *La Partnership nel Lavoro Sociale*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1999.

Quaderni di Animazione e Formazione, *L'Integrazione Socio-Lavorativa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2000.

Ranci, Costanzo “Oltre il Welfare State. Il Rapporto tra Ente Locale e Terzo Settore nella Trasformazione del Welfare” in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 11, Milano, IRS, 1999.

Ranci Ortigosa, Emanuele “Non Profit e Volontariato” in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 11, Milano, IRS, 1999.

Ranci Ortigosa, Emanuele, Pasquinelli, Sergio, Mesini, Daniela *Valutazione del Processo di Attuazione della Sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento*, IRS, 2000 (non pubblicato).

Rebggiani, Enrico, *L'Italia in Europa: Governance e Politiche per lo Sviluppo Economico e Sociale. Le Prospettive di Riforma dello Stato Sociale Italiano in un Quadro Comparativo Europeo: il Punto di Vista dei Sociologi*, Roma, CNR, 1999, non pubblicato.

Reyneri, Emilio *Sociologia del Mercato del Lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Reyneri, Emilio *Occupati e Disoccupati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Ronchi, Alessandro *La Cooperazione Sociale in Lombardia: Situazione e Sviluppo*, intervento al convegno “La rete per l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate: un modello possibile”, 13-04-2000, Consorzio Sociale Cascina Rosa, provincia di Milano.

Ruffolo, Giorgio “Il Terzo Sistema, Palingenesi o Bricolage?”, in *Il Terzo Settore. Una Prospettiva Associativa per Innovare lo Stato Sociale*, Studi e Documenti a cura del Gruppo Parlamentare Sinistra Democratica-L'Ulivo della Camera dei Deputati, Roma, 1997, cit. in Ires Cgil, *Terzo Settore: Guida alla Partnership*, Roma, 1999.

Saraceno, Chiara, *Mutamenti della Famiglia e Politiche Sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998a.

Saraceno, Chiara *et al* (eds) *Evaluation of Social Policies, at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied*, report for the European Commission, 1998b.

Titmuss, Richard *Essays on the Welfare State*, London, Allen and Unwin, 1976.

Toniolo Piva, Paola, *L'Assessorato Sociale*, Roma, Ediesse, 1999.

Toniolo Piva, Paola, *Legge 285/97. Interventi Locali: Piccolo Manuale Organizzativo*, Roma, Studio Come, 2000.

Triglia, Carlo *Sviluppo senza Autonomia*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Vernò, Franco “Legge 285/97: una Legge in Grado di Favorire Identità e Appartenenza” in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 14, Milano, IRS, 1999.

Voges, Wolfgang; Kazepov, Yuri (eds.) *Armut in Europa*, Chmielorz Verlag, Wiesbaden.

Appendice metodologica

Il nostro lavoro si è articolato in 4 fasi:

- 1) la ricerca sul contesto nazionale;
- 2) la selezione dei casi;
- 3) gli studi di caso;
- 4) la stesura del rapporto di ricerca

1^a fase

La prima fase è consistita in un'ampia ricerca bibliografica sul contesto nazionale e in un'approfondita analisi della normativa, in particolar modo delle riforme legislative recentemente introdotte in materia di assistenza sociale e di politiche del lavoro.

Alla ricerca testuale hanno fatto riscontro numerose interviste con esperti a livello nazionale (studiosi, osservatori, consulenti, funzionari, cfr. elenco degli interlocutori), che si sono rese necessarie per interpretare analiticamente le grandi riforme in corso nel sistema socio-assistenziale italiano, e come queste influiscono sui processi e sulle modalità di coordinamento tra attori diversi. L'esito di questa prima fase sono i primi due capitoli del rapporto e parte del terzo.

2^a fase

Basandoci sull'analisi delle politiche della prima fase e su di una mappatura qualitativa delle esperienze di coordinamento abbiamo selezionato due casi, Milano e Cologno Monzese, che si differenziano per struttura istituzionale. A questi due casi è stato aggiunto, grazie ad un piccolo co-finanziamento, il caso della Provincia Autonoma di Bolzano. Su pressione della *European Foundation*, poi, è stato aggiunto il caso di Napoli. La selezione dei casi studio ha avuto l'obiettivo di presentare delle misure di inserimento socio-lavorativo aperte ad adulti abili in disagiate condizioni economiche, che consentissero di analizzare iniziative di coordinamento diverse quanto a: a) contesto socio-economico; b) attori coinvolti; c) riferimento legislativo; d) storia della misura; e) modalità di coordinamento; f) esiti attesi/ottenuti (cfr. cap. 4). Il quarto caso studio è stato portato avanti quando gli altri erano già stati completati.

3^a fase

La terza fase è stata caratterizzata dalla discesa sul campo. Per ciascuno dei quattro casi sono stati presi i contatti con gli interlocutori privilegiati ed è stato raccolto il materiale rilevante: 1) bandi; 2) progetti; 3) convenzioni; 4) materiale informativo destinato agli utenti; 5) documenti di monitoraggio e valutazione dell'andamento dei progetti.

Le prime interviste hanno fornito ulteriori indicazioni sugli attori rilevanti con i quali confrontarsi. Sono state svolte interviste con: a) il direttore dell'ufficio responsabile della misura di inserimento; b)

le assistenti sociali e gli operatori direttamente impegnati nell'implementazione della misura; c) i beneficiari; d) esponenti nel mondo produttivo, profit (aziende) e no profit (cooperative sociali); e) dove rilevanti, esponenti dell'associazionismo e del Terzo Settore; f) dove rilevanti, esponenti delle organizzazioni sindacali locali; g) esperti locali (cfr. l'elenco degli interlocutori). La maggior parte delle interviste ha avuto luogo presso le varie sedi dei servizi sociali, tranne quelle svolte nelle aziende e quelle con gli esperti. Le interviste sono state tutte registrate e sbobinate. Esito di questa fase sono stati i rapporti di caso, scritti dai ricercatori.

In base a tutte le informazioni raccolte e alle discussioni con gli altri membri del *team* di ricerca, ognuno è tornato alle proprie fonti e ai propri interlocutori per ottenere chiarimenti, precisazioni, informazioni mancanti. I rapporti di ricerca sono stati così corretti e completati, e hanno rappresentato la base operativa per la stesura del rapporto finale, in particolare del capitolo 4.

4^a fase

La quarta fase è stata dedicata esclusivamente alla stesura del rapporto finale. In questa fase, tuttavia, si sono rese necessarie anche nuove interviste, in base agli elementi emersi.

I limiti della ricerca

I limiti principali di questa ricerca riguardano sostanzialmente tre temi:

- a) le percezioni dei beneficiari;
- b) gli effettivi contenuti dei flussi di comunicazione che costituiscono l'attività di coordinamento;
- c) il panorama complessivo delle iniziative di coordinamento che contraddistinguono le realtà locali nelle quali sono calate i casi studio.

a) Non si è dimostrato facile cogliere la prospettiva degli utenti dei servizi di inserimento socio-lavorativo in merito al coordinamento tra gli attori coinvolti nei loro percorsi. Il coordinamento non è, infatti, un tema sul quale sembrano aver riflettuto. La loro attenzione è, comprensibilmente, concentrata sull'esito del percorso di inserimento, e in alcuni casi (non in tutti), sui contenuti e sulle modalità di tale percorso. È vero che, sollecitati da specifiche domande, affermano per la maggior parte di aver percepito intorno a sé un'attenzione costante, un insieme organizzato, un percorso logico da seguire, senza richieste inutili o ripetitive (in merito agli incontri con i professionisti, ai corsi, alle valutazioni). Tuttavia, occorre tenere presente che coloro che stanno seguendo o hanno seguito un percorso di inserimento, anche se non lo hanno ancora portato a termine, ne hanno, comunque, sostanzialmente accettato alcuni presupposti, altrimenti lo avrebbero abbandonato nelle fasi iniziali (cfr. cap. 4). In questo senso, la loro testimonianza non può essere rappresentativa anche di coloro che, intrapreso il percorso di inserimento, lo abbandonano entro breve tempo. Sulle cause di questi abbandoni, abbiamo solo le spiegazioni fornite dagli operatori, anche perché non è semplice

rintracciare questi soggetti una volta che interrompono il rapporto con il servizio, e soprattutto convincerli a collaborare alla ricerca.

b) Permane un margine di insondabilità in ciò che gli interlocutori dicono di fare nei propri ambiti di coordinamento (e.g. in particolare le riunioni). In questo senso sarebbe utile affiancare allo strumento delle interviste l'osservazione diretta delle riunioni, con un'analisi dei flussi di comunicazione e dei loro contenuti. Portare avanti questa metodologia per tutti i casi avrebbe, però, comportato un onere lavorativo non indifferente, un consistente impegno in termini di tempo, nonché difficoltà nell'ottenere i permessi per partecipare alle riunioni. Inoltre, la partecipazione di un osservatore esterno avrebbe condizionato la comunicazione tra gli operatori, specie se a conoscenza dell'oggetto della ricerca.

c) Ogni iniziativa di coordinamento scelta come caso studio è, ovviamente, calata in un contesto locale nel quale hanno luogo altre iniziative di *partnership*. Dare conto in modo approfondito e completo di tutte le situazioni a vario titolo connesse con lo specifico coordinamento relativo agli inserimenti socio-lavorativi si è rivelato impossibile, specialmente nel caso di grandi città come Milano e Napoli. La panoramica che abbiamo ricostruito è, tuttavia, rappresentativa della situazione nel suo complesso.

Elenco degli interlocutori (*in ordine alfabetico*)¹²⁶

Esperti a livello nazionale

1. Dott. Maurizio Betelli, direttore di *Lecco Lavoro*, Euroconsigliere;
2. Dott.ssa Lavinia Bifulco, Università di Milano Bicocca;
3. Suor Claudia Biondi, responsabile dell'Area Grave Emarginazione della Caritas Ambrosiana;
4. Dott. Riccardo De Facci, presidente della cooperativa *Lotta contro l'emarginazione* di Sesto San Giovanni (Milano), membro del Consiglio nazionale del CNCA;
5. Prof.ssa Ota de Leonardis, Università di Milano Bicocca, facoltà di Sociologia;
6. Dott.ssa Alda Fiordelli, consulente della Provincia di Milano;
7. Dott. Franco Floris, direttore della rivista *Animazione Sociale*;
8. Dott.ssa Mariella Fracasso, responsabile del settore collocamento obbligatorio e mirato della Provincia di Milano;
9. Dott.ssa Rita Gallina, funzionaria, Provincia di Milano;
10. Dott.ssa Liliana Leone, ricercatrice, formatrice, valutatrice free-lance per progetti europei e con l'ISFOL;
11. Dott.ssa Maria Luisa Mirabile, Responsabile Ricerca Ires-Cgil, Roma; Direttrice di *Assistenza Sociale*;
12. Prof. Nicola Negri, Università di Torino, facoltà di Scienze Politiche;
13. Dott.ssa Paola Toniolo Piva, *Studio Come*, consulente del Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
14. Dott. Tommaso Vitale, Università di Milano Bicocca.

Caso di Milano

1. Dott. Auletta, coordinatore del corso FSE *Rientro al Lavoro*;
2. Dott. Claudio Cazzanelli, operatore di mediazione al lavoro dell'UFL, membro del *gruppo aziende*;
3. Sig. Andrea Cavazzoni, operatore di mediazione al lavoro dell'UFL, con competenze specifiche sull'inserimento degli adolescenti;
4. Sig.ra D'Avanzo, assistente sociale dell'UAD, sede di v.le Ortles;
5. Dott.ssa Elena Galliena, tutor del corso Fse *Rientro al Lavoro*;
6. Sig. Gruppo, Camera del Lavoro di Milano (Cgil), con competenze specifiche sugli inserimenti lavorativi;

¹²⁶ Per garantire la privacy degli interlocutori, l'ordine di numerazione dei riferimenti alle interviste riportati nel testo non corrisponde all'ordine alfabetico in cui esse sono qui sopra elencate.

7. Dott.ssa Maschietto, direttrice del Settore Giovani-Adulti dei Servizi Sociali di Milano;
8. Dott.ssa Roberta Mazzucconi, assistente sociale dell'UAD, sede di via Barabino;
9. Sig.ra Gioia Niccolai, responsabile della cooperativa sociale di tipo b *Dolmen*;
10. Dott. Antonio Panzeri, presidente della Camera del Lavoro di Milano (Cgil);
11. Dott. Cesare Prina, funzionario dirigente dell'UAD e dell'UFL;
12. Sig. Fabio Vergottin, direttore commerciale dell'agenzia di viaggi *Last Minute Tour*;
13. Beneficiario n. 1, corsista FSE *Rientro al Lavoro* 1998;
14. Beneficiario n. 2, in Borsa Lavoro presso una cooperativa sociale di Milano;
15. Beneficiario n. 3, in Borsa Lavoro presso un'azienda profit di Milano.

Caso di Cologno Monzese

1. Sig.ra Borghetti, assistente sociale del Comune;
2. Dott. Cirlà, psicologo, consulente del Comune, responsabile degli inserimenti lavorativi anche afferenti il RMI;
3. Sig.ra Columbaro, assistente sociale del Comune;
4. Sig.ra Ferrante, assistente sociale del Comune;
5. Sig. Roberto Moroni, operatore della mediazione della cooperativa sociale *I sommozzatori della terra*, e del Consorzio di Imprese Sociali *Lavorint*, convenzionato con il Comune;
6. Dott. Pozzati, direttore dei Servizi Sociali del Comune;
7. Sig.ra Miriam Tomei, responsabile della sperimentazione RMI del Comune;
8. Sig.ra Tucciariello, assistente sociale del Comune;
9. Beneficiaria n. 1;
10. Beneficiaria n. 2;
11. Beneficiaria n. 3;
12. Beneficiaria n. 4.

Caso di Bolzano

1. Sig.ra Agnes, operatrice, servizio assistenza economica, Azienda dei Servizi Sociali;
2. Dott.ssa Emanuela Angeli, responsabile del servizio di assistenza economica dell'azienda dei Servizi Sociali;
3. Sig.ra Gertrud Calenzani, consulente di diverse cooperative sociali;
4. Sig.ra Emanuela Diodà, assistente sociale servizio psichiatrico;
5. Dott. Adriano Esposti, amministrazione Ufficio provinciale del lavoro;
6. Sig. Andrea Fanelli, responsabile del SAPL;
7. Dott. Gerold March, direttore dell'Ufficio personale dell'Amministrazione provinciale;
8. Dott. Walter Oberhuber, coordinatore Ufficio provinciale del lavoro;
9. Sig. Alfredo Pallara, consulente del lavoro del SIL;

10. Sig. Fausto Pantano, consulente del lavoro del SIL;
11. Sig.ra Mia Pollinger, presidente dell'Associazione familiari portatori di handicap;
12. Dott.ssa Maria Sirk, funzionaria dell'Associazione degli industriali di Bolzano;
13. Dott. Alberto Stenico, Presidente della Lega delle cooperative di Bolzano;
14. Sig. Martin Telser, presidente della cooperativa *Independent* di Merano;
15. Dott. Stefan Walder, Direttore dell'Ufficio Lavoro, da cui dipende il SIL;
16. Beneficiario inserimento lavorativo;

Caso di Napoli

1. Prof.ssa Amaturò, Università di Napoli, facoltà di Sociologia; Direttrice del Dipartimento di Sociologia,;
2. Dott. Giuseppe Buono, funzionario, assessorato alla Dignità Ufficio RMI;
3. Dott. Mario Carrella, coordinatore del Dipartimento Servizi Sociali e dirigente del Servizio Attività Assistenziali Centrali;
4. Dott. Ceri, funzionario amministrativo, assessorato alla Dignità;
5. Dott.ssa Lorella D'Onofrio, *Associazione Quartieri Spagnoli*, tutor RMI;
6. Sig. Ciro Froncillo, *AVOG-Opera Don Guanella*, quartiere Scampia, Napoli;
7. Dott.ssa Margherita Fusco, assistente sociale, coordinatrice del Centro Sociale di Barra; commissione di selezione delle associazioni gestrici dell'accompagnamento RMI;
8. *Dott. Giovanni Laino, Università di Napoli, facoltà di Architettura; autore del progetto di sperimentazione RMI del Comune di Napoli;*
9. Dott.ssa Imma Mancini, *Associazione Quartieri Spagnoli*, tutor RMI;
10. Prof. Rebeggiani, Università di Napoli, facoltà di Sociologia; Presidente della commissione di valutazione dei progetti delle associazioni per l'appalto degli inserimenti RMI;
11. Sig.ra Sardataro, coordinatrice delle assistenti sociali del Comune di Napoli.

Convegni

1. *La rete per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate: un modello possibile*, con il patrocinio della Presidenza del Consiglio Intercomunale del Vimercatese per le Politiche Sociali (Consorzio Cascina Sofia, Cavenago di Brianza, 13/04/2000);
2. Incontro di studio sulla tematica dell'inserimento mirato dei disabili (ln 68/99), Provincia di Milano (Milano, Palazzo delle Stelline, 13/07/2000).

Totale interviste: 68+2 Convegni. Gli incontri ripetuti con un interlocutore/trice sono stati considerati un'unica intervista.

Elenco delle Abbreviazioni

A.E.	Assistenza Economica
A.L.E.R.	Agenzia Lombarda Edilizia Residenziale
A.N.C.I.	Associazione Nazionale Comuni Italiani
art.	articolo (di legge)
a.s.	assistente sociale
A.S.L.	Azienda Sanitaria Locale
CeLav	Centro per la Mediazione al Lavoro
C.F.L.	Contratti di Formazione Lavoro
cfr.	Confronta
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro (sindacato)
CIGo	Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria
CIGs	Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria
C.N.C.A.	Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza
C.N.R.	Centro Nazionale di Ricerca
C.P.S.	Centro Psichiatrico Sociale
D.A.S.	Dipartimento Affari Sociali
D.L.	Decreto legge
Dlgs	Disegno di legge
D.M.	Decreto Ministeriale
D.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
Esopo	Evaluation of Social Policies, Progetto di ricerca finanziato dal programma TSER della DG XII, European Commission
Eurostat	Istituto Statistico Europeo
F.S.E.	Fondo Sociale Europeo
IACP	Istituto Autonomo Case Popolari
I.N.P.S.	Istituto Nazionale di Previdenza Sociale
I.P.A.B.	Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza
I.R.PE.F.	Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche
Irs	Istituto per la Ricerca Sociale
I.S.E.	Indicatore della Situazione Economica
Isfol	Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori
I.S.P.L.	International Standard of Poverty Line
Istat	Istituto Statistico Italiano
L.N.	Legge Nazionale
L.R.	Legge Regionale
L.P.U.	Lavori di Pubblica Utilità
L.S.U.	Lavori Socialmente Utili
M.V.	Minimo Vitale
n.a.	non applicabile
N.B.	Nota Bene
N.A.P.	National Action Plan
n.d.	non disponibile

N.O.A.	Nucleo Operativo Alcolismo
O.C.S.E.	Organizzazione Cooperazione e Sviluppo Economico
O.d.M.	Operatore della Mediazione
O.I.S.	Osservatorio Inclusione Sociale dell'Isfol
O.M.L.	Osservatorio Mercato del Lavoro
Onlus	Organizzazioni non lucrative di utilità sociale
P.A.B.	Provincia Autonoma di Bolzano
P.A.C.I.	Patto di Aiuto Concordato ed Individualizzato
P.I.L.	Prodotto Interno Lordo
P.I.P.	Piani di Inserimento Professionale
R.D.	Regio Decreto
R.M.I.	Reddito Minimo di Inserimento
S.A.P.L.	Servizio di Accompagnamento al Lavoro
Ser.T.	Servizio Tossicodipendenze
S.I.L.	Servizio di Inserimento Lavorativo
S.I.L.	Sistema Informativo Lavoro
SSdF	Servizio Sociale della Famiglia
S.S.N.	Servizio Sanitario Nazionale
U.A.D.	Ufficio Adulti in Difficoltà
U.E.	Unione Europea
U.F.L.	Ufficio Formazione e Lavoro
U.P.L.	Unione Province Lombarde

EF/02/69/IT