

Seminario del 5/4/2016 della Circostrizione 2

Le politiche attive del lavoro: ieri, oggi e domani

Intervento a cura di

*Area Sviluppo, Fondi Europei, Innovazione e Smart City
Servizio Politiche per il Lavoro ed Orientamento Professionale*

Francesco Garzone

Significato del Coordinamento Cittadino nella sperimentazione di nuovi modelli di welfare a sostegno del welfare distributivo

A proposito di valutazione delle politiche attive del lavoro

Prima di addentrarmi, per quanto riguarda le funzioni del Coordinamento Cittadino Lavoro e le attività dei Tavoli Lavoro Circostrizionali, nel merito della sperimentazione dei modelli di welfare, posti in essere in affiancamento ai modelli del welfare classico (chiamiamolo modello redistributivo), desidero porre alcune riflessioni ed interrogativi, anche collegandomi a quanto esposto dal professor Di Monaco a proposito dell'importante tema della valutazione delle politiche attive del lavoro.

Nel nostro caso che cosa si valuta? Fondamentalmente dei progetti, che richiedono una pratica realizzativa e quindi una metodologia di intervento.

Ora va detto che il Coordinamento Cittadino Lavoro, in modo dichiarato, ed anche le attività di molti tavoli circostrizionali, in modo più o meno cosciente, per lo sviluppo delle proprie attività e progetti si sono ispirati all'approccio metodologico della *ricerca - azione*.

Ricerca - Azione = partendo dalla stessa pratica si individuano i problemi, ed è proprio la lettura di quella stessa pratica che può permettere lo sviluppo dei processi di apprendimento cambiamento, di crescita e di miglioramenti sociali.

La ricerca-azione è = a prassi - teoria - prassi.

Nella ricerca azione non può esserci uno sviluppo lineare dei progetti poiché individuato il problema i dati che emergono dalla pratica, una volta letti ed analizzati, sono reinvestiti in nuova pratica.

Nella ricerca azione i progetti non possono avere né uno sviluppo lineare, né circolare ma sono soggetti all'imprevedibilità e alla dinamicità degli eventi sociali. Lo sviluppo può essere a spirale.

Pertanto: come si possono valutare progetti che sono soggetti all'imprevedibilità, o come direbbe Morin, all'incertezza delle dinamiche sociali? **Ecco, mi pare di poter dire che se rimane l'approccio della ricerca - azione anche la valutazione deve rimanere costante per tutto lo sviluppo del progetto e necessariamente deve intrecciarsi con il monitoraggio continuo e quando serve anche con un'attenta analisi dei processi** (per questo motivo, per il momento in maniera sperimentale, il Coordinamento Cittadino si è munito della supervisione, del monitoraggio e dell'analisi dei processi operati a titolo gratuito dal Libero Laboratorio).

Perché si è scelto l'approccio metodologico della ricerca azione?

Si è scelto questo approccio metodologico perché fatti concreti lo hanno indicato come opportuno. Pertanto sia a livello di Coordinamento Cittadino Lavoro e sia a livello dei Tavoli Sociali Circostrizionali siedono soggetti che rappresentano agenzie, funzioni, enti, datoriali, mondi che concretamente operano o hanno, direttamente o indirettamente, a che fare con prassi nel campo

della formazione – lavoro e delle politiche attive per il lavoro. Lo fanno a diverso titolo: come professione, come compito di istituto, come rappresentanti di categoria, come volontariato, ecc. Si tratta di attori sociali che a diverso titolo, proprio perché direttamente coinvolti in un fare concreto, sono in grado di individuare problemi e di indicare anche soluzioni.

In tal senso **le politiche attive per il lavoro al livello di microeconomia e di sviluppo locale dovrebbero essere strettamente collegate alla realtà delle risorse territoriali ed ai loro andamenti, allo loro dinamicità** (per questo in quasi tutti i tavoli si è fatto una ricerca territoriale in tal senso ed in alcune parti è sorto un vero e proprio *osservatorio* permanente delle risorse territoriali datoriali)

Alcune prime valutazioni

Punti di debolezza emersi nell'approccio metodologico della ricerca -azione

- **I tempi degli sviluppi progettuali** sono legati alle incertezze e alla dinamicità degli eventi territoriali e delle relative risorse.
- **I progetti non possono avere certezza di sostegno economico** costante poiché non sono solo legati alla risorse reperibili come il welfare redistributivo (anche queste non sempre certe e sempre più in riduzione), ma anche a quelle reperite sul versante del welfare generativo, della creazione di sinergie, della razionalizzazione delle risorse, della partecipazione a bandi, ecc. Questa tipologia di risorse non si può essere certi di poterle ottenere.
- **I tempi degli iter istituzionali**, dello sviluppo normativo, delle previsioni e dei stanziamenti di bilancio (risorse economiche), ecc. non sempre sono compatibili con sviluppi progettuali legati alla non prevedibilità della ricerca –azione.
- Come facciamo, ad esempio, in un ambito di ricerca azione legata alla imprevedibilità e dinamicità degli eventi sociali, a **prevedere quali progetti svilupperemo** nella prossima annualità?

Punti di forza nell'approccio metodologico della ricerca – azione

L'approccio metodologico della **ricerca azione** risulta **compatibile**, in affiancamento al welfare redistributivo, **con** la sperimentazione di **nuovi modelli di welfare**, poiché è flessibile. Cioè: nel fare concreto si individua un problema, si leggono i dati che emergono, si individuano degli obiettivi, si trovano le risorse per poterli trattare, e si spera, quando è possibile, risolvere.

L'approccio metodologico della **ricerca azione facilita: l'alleanza pubblico – privato**, il confronto e l'integrazione tra saperi e competenze diversi e stimola il pubblico verso la flessibilità e la velocizzazione dei propri iter burocratico amministrativi.

L'approccio metodologico della **ricerca azione può evitare il pericolo che le istituzioni pubbliche rimangano al palo rispetto ad una società civile, sempre più complessa e veloce**, poiché permette un rapporto costante con una realtà sociale, culturale, economica, territoriale in continuo mutamento.

A proposito dei modelli di welfare

Alcuni modelli di welfare

Ne presento alcuni:

1. **welfare a regime liberale o di welfare residuale:** in questo modello si vede un impegno al minimo dello **stato che garantisce interventi di tipo temporaneo** in risposta a bisogni individuali e solo quando altri canali di intervento, (es. famiglia e mercato) non riescono ad

attivarsi. Per tutti gli altri cittadini i servizi sono acquistabili sul mercato privato grazie alle assicurazioni – (Es. USA)

2. **welfare a regime conservatore particolaristico o occupazionale**: l'acquisizione dei diritti deriva dalla **professione esercitata e quindi dal fatto di poter esercitare un lavoro**. Infatti proprio in base al lavoro che si svolge si stipulano delle assicurazioni sociali obbligatorie che coprono le necessità dei cittadini. I diritti sociali sono strettamente collegati alla condizione di lavoratore. Questo modello lo si trova negli stati europei continentali e meridionali (per alcune categorie anche in Italia – vedi professionisti). Una variante di questo **modello** è quello **giapponese**, altrimenti detto di **welfare aziendale**, cioè si basa sui contributi dei dipendenti e della stessa azienda.
3. **welfare a regime socialdemocratico**, anche detto modello **universalistico**. I **diritti** garantiti dallo stato sociale sono ottenibili **con l'acquisizione della cittadinanza e offerti senza nessuna differenza a tutti i cittadini**. Si tratta di un modello egualitario di status che passa dal concetto di assicurazione sociale a quello di sicurezza sociale. L'obiettivo di questo modello è quello di offrire a tutti i cittadini dei livelli di vita di qualità elevata. È un modello tipico degli stati dell'Europa del nord e (per determinati servizi) della stessa Italia.

Il modello italiano e la sua specificità

Welfare misto occupazionale con elementi universalistici (es. S.S.N.)

La specificità del welfare state italiano è quella che si richiama direttamente agli articoli della nostra costituzione e più nello specifico a:

art.1 – un paese fondato sul lavoro

art. 2 – pari dignità sociale

art. 3 – è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli economici e sociali che ostacolano la realizzazione di vita

art. 4 – sancisce il diritto ed il dovere al lavoro

art. 31 – 32 diritto alla creazione di una famiglia e alle cure gratuite

art. 34 – diritto allo studio

art. 38 – assistenza dei cittadini inabili al lavoro

art. 117 – affidamento alle Regioni di quasi tutte le competenze sopra enunciate

Inoltre c'è da tenere presente che **il nostro paese spende il 26 – 28% del PIL per il mantenimento dello stato sociale**, quota in media con gli altri paesi europei.

Ciò detto però non possiamo tralasciare il fatto che nel nostro sistema ci sono 2 forme di distorsioni:

- la **distorsione funzionale** riguarda lo **squilibrio della spesa pubblica ampiamente sbilanciata a favore del sistema previdenziale pensionistico**, cioè una protezione sociale rivolta a vecchiaia e assistiti, si tratta del 62% della spesa totale di welfare contro il 46% della media europea,
- la **distorsione distributiva** cioè il fatto che vi un **netto divario di protezione tra diverse categorie occupazionali** (compresa quella pensionistica – che la riforma Fornero ha ulteriormente aggravato costruendo un'altra categoria i garantiti prima del 2012 e gradualmente i non garantiti dopo il 2012) e troviamo:
 1. **gruppi sociali garantiti** – lavoratori dipendenti dalla pubblica amministrazione e delle grandi imprese (ma con la crisi le garanzie sono andate diminuendo sia per quanto riguarda la sicurezza del posto di lavoro e sia (per i pubblici dipendenti) i livelli medi degli stipendi e l'innalzamento dell'età pensionistica)
 2. **gruppi sociali semigarantiti** – cioè i lavoratori autonomi, lavoratori delle piccole imprese, ecc.
 3. **gruppi sociali non garantiti** – cioè tutti i lavoratori instabili ed irregolari, ecc.

Perché parlare di welfare a proposito di lavoro?

Tabella di sintesi del welfare state in Italia

<i>Politiche dell'occupazione</i>					
<i>Sicurezza sociale</i>					
<i>Servizi sociosanitari</i>					
Politiche fiscali ed economiche	Previdenza Assicurazioni sociali: <ul style="list-style-type: none"> • Invalidità, vecchiaia, superstiti • Disoccupazione • Malattia e maternità • Infortuni • Assegni familiari Erogatori: Inps – Inail	Assistenza Aiuti sociali: <ul style="list-style-type: none"> • Assistenza e cure ad anziani, minori, poveri, ecc. • Sussidi, assegni, borse, ecc. Erogatori: Unità locali, Comuni, Consorzi, ecc.	Sanità Assistenza sanitaria: <ul style="list-style-type: none"> • Medica, • Ospedaliera, • Domiciliare, • Farmaceutica Erogatori: Servizio Sanitario Nazionale	Politiche ambientali e territoriali	
	Scuola		Casa		
	<ul style="list-style-type: none"> • Politiche regolative: corsi, programmi, obbligo e accessi scolastici, • Politiche compensative: diritto allo studio, assistenza ,ecc., • Politiche infrastrutturali: edilizia scolastica, personale, ecc. 		<ul style="list-style-type: none"> • Politiche regolative: equo canone, regime dei suoli, ecc., • Politiche di intervento nel mercato delle costruzioni (edilizia sovvenzionata), • Politiche di incentivo e fiscali (edilizia convenzionata ed agevolata) 		
Politica di diritto del lavoro, della famiglia, ecc.					

Come si potrà notare dalla tabella sopra posta le politiche per il lavoro sono poste sia in apice che alla base del funzionamento del nostro welfare state. Ed i tre pilastri che lo reggono hanno a che fare con le spese relative all'assistenza, previdenza e sanità.

Gli altri welfare

Appare chiaro che il nostro modello di welfare, per vicissitudini varie, effetti dei processi di globalizzazione, passaggio dalla società del prodotto a quella del consumo, fiscal compact, patti di stabilità, ecc. crisi economica e del mondo del lavoro, crisi delle risorse pubbliche, ecc., a partire dalla fine degli anni ottanta è entrato in crisi. Per questo motivo non bisogna vedere con occhio malevolo il fatto che in accompagnamento al modello classico, circa negli ultimi 15 anni siano andati sviluppandosi altri modelli, che per comodità di esposizione possiamo racchiudere nella dicitura di “altro” welfare (che principalmente mantiene una funzione di sostegno a quello redistributivo) rispetto agli altri e penso ad esempio:

al welfare generativo che si ispira al **principio del non posso aiutarti senza il tuo aiuto e come logica conseguenza c'è il che cosa puoi fare con l'aiuto messo a tua disposizione**, cioè un welfare che **genera e rigenera risorse, crea alleanze e sinergie, tra pubblico e privato sociale e crea senso di partecipazione dove ciò che riceve il singolo può acquisire un valore sociale**, un welfare che crea un'economia delle relazioni.

Un welfare che capovolge la logica dell'attesa depressiva in azione e generazione di risorse, facendo in modo che le prime risorse messe a disposizione, ad esempio sono propri gli attori che siedono attorno ai tavoli lavoro circoscrizionali. **Il welfare attuale può essere descritto tramite l'equazione $W=f(r1,r2)$. Dove $r1$ sta per raccogliere e $r2$ per redistribuire; il welfare generativo si configura invece come un welfare potenziato $W=f(r1,r2,r3,r4,r5)$, cioè un welfare che oltre a raccogliere e redistribuire, rigenera le risorse, le fa rendere e responsabilizza;**

al welfare di comunità, quando si parla di "comunità solidale" o di *welfare* community per indicare appunto **un modello di politica sociale che, modificando profondamente i rapporti tra istituzioni e società civile, garantisca maggiore soggettività e protagonismo alla società civile, aiutandola nella realizzazione di un percorso di auto-organizzazione e di autodeterminazione, fondato sui valori comunitari della solidarietà, della coesione sociale e del bene comune;**

al welfare sussidiario che propone di **affiancare alle azioni tradizionalmente garantite da soggetti istituzionali quelle svolte da realtà non appartenenti al settore pubblico, pensiamo ad esempio alle interazioni con le fondazioni bancarie, all'Ufficio Pio San Paolo qui a Torino, ecc.. Il welfare sussidiario può dar vita a forme di governance capaci di superare la dualità tra Stato e Privato e rispondere positivamente alla complessità propria delle società moderne grazie al coinvolgimento dei soggetti intermedi appartenenti alla società civile.** Questo welfare è fondato su nuove forme di collaborazione e cooperazione tra erogatori dei servizi (sia pubblici che privati), corpi sociali e cittadini che, attraverso una rinnovata relazionalità, collaborano attivamente per lo sviluppo delle politiche sociali;

al secondo welfare che, come dice Maurizio Ferrera, **intreccia le esperienze degli enti locali delle fondazioni, delle aziende e del mondo della cooperazione sociale**, e può arrivare a raggiungere sino a **5 punti percentuali di pil di spesa sociale in più a quelli attualmente finanziati (circa 28).**

I significati della nostra esperienza

Possiamo dire che, **in accompagnamento agli interventi di welfare classico, per quanto riguarda l'esperienza dei tavoli lavoro circoscrizionali** a seconda delle diverse storie, risorse territoriali e strutturazioni, **principalmente i modelli che sono andati ad integrarsi, ovviamente non nella loro piena realizzazione, riguardano quelli sopra presentati.**

In altro modo, mi pare di poter dire che nella nostra esperienza non esistono applicazioni “pure” di un modello o dell'altro, ma i modelli sopra presentati nella loro applicazione hanno accettato delle “sane contaminazioni”, pertanto si può dire che la prevalenza del modello generativo ha lasciato spazio, in alcune occasioni a derive verso un modello di comunità, o a quello sussidiario, oppure alla coesistenza di più modelli. (penso ad esempio, alla circoscrizione 10, alla 6, alla 7, alla 8).

I rischi

Alcuni sono già stati menzionati a proposito dell'approccio metodologico della ricerca azione, altri possono essere collegati a:

- **Gli enti pubblici possono deresponsabilizzarsi** nell'applicazione corretta del welfare redistributivo – questo modello può rischiare di essere soppianto dagli altri modelli? All'oggi c'è un dibattito aperto su questi temi (vedi rapporto sul secondo welfare 2015 – Ferrera Maurizio e Maino Franca),
- **un lavoro ad alta complessità e di difficile gestione** (per questo ci siamo dotati di uno strumento di monitoraggio quale il Libero Laboratorio),
- **la manutenzione delle reti è faticosa**. Le reti sono “biodegradabili”, cioè con la stessa facilità con le quali si costruiscono possono decostruirsi. Le reti si reggono e persistono principalmente sulla concretezza e sulle realizzazioni
- **la gestione delle risorse, anche di quelle reperite può creare inutili competitività**, è necessaria la gestione delle dinamiche, una mediazione ed una negoziazione continua, la partecipazione di tutti e l'esercizio della scelta condivisa richiedono un faticissimo equilibrio
- **chi conduce i tavoli è necessario che si attenga ai principi della trasparenza, coerenza, congruenza e chiarezza** evitando la creazione di dinamiche di potere sotterranee

Le potenzialità

- accompagnare **altri modelli di welfare uniti a quello redistributivo serve al suo potenziamento** e non al suo depotenziamento, serve a renderlo più incisivo e flessibile,
- **il lavoro interistituzionale ed extra istituzionale se ben avviato e condotto crea sinergie**, risorse ed una vera e propria integrazione di competenze risorse umane e capacità messa al servizio di una comunità solidale,
- **i processi quando sono condotti dalla componente pubblica dal di dentro e non dal di sopra creano processi comunitari di solidarietà sociale**, interazioni virtuose, una vera e propria economia delle relazioni,
- **le integrazioni tra le volontà politiche territoriali e quelle tecniche è stata una carta vincente**, che ha ulteriormente avvicinato le istituzioni ai cittadini – utenti,
- **le reti non sono state solo nominate ma hanno veramente funzionato.**

Su che cosa concretamente si è andati ad operare?

Ci sono 13 criteri di valutazione dei quali tenere conto

1. *capacità di lettura del territorio,*
2. *capacità di esprimere progettualità per il proprio territorio,*
3. *capacità di essere un soggetto che concorre ad animare la comunità,*
4. *capacità di creare legami formali con gli attori del territorio,*
5. *capacità di appartenere a reti di relazioni sovra territoriali che creano economie di relazioni,*
6. *capacità di gestire le relazioni informali con i soggetti del territorio,*
7. *capacità di attivare risorse,*
8. *capacità di sviluppare attività di informazione, comunicazione, formazione, scambio ed arricchimento culturale tra ambiti diversi,*
9. *capacità di costruire sistemi aperti di governance del territorio,*
10. *capacità di creare culture della valutazione e della trasparenza,*
11. *capacità di gestire le risorse umane,*
12. *capacità di gestire i processi di produzione,*
13. *capacità di amministrare le risorse economiche.*