

PERCORSI SOCIALI DI DIGNITÀ PER NUOVE PROSPETTIVE

di **LUIGI OLIVIERI***

Le politiche attive per il lavoro debbono poter contare sull'applicazione del modello di sussidiarietà, ma questo funziona realmente solo se fondato fortemente sul principio dell'integrazione dei servizi e delle forze dei soggetti competenti in materia. L'integrazione, che può coinvolgere anche i servizi pubblici in regime di autorizzazione speciale, deve puntare a realizzare a due tipologie di servizi, distinte ma integrabili, i servizi di politica attiva del lavoro ed i servizi sociali, esperienze di dialogo stretto tra enti e soggetti privati, che integrano l'attività di ognuno. A Verona è attiva da anni una modalità operativa fortemente integrata: il progetto "Percorso per lavoratori svantaggiati". Un soggetto privato, la Fondazione Cariverona, finanzia in maniera molto consistente un progetto che integra l'attività della Provincia di Verona, del Comune di Verona, delle tre Asl del territorio e di un'altra serie di soggetti che trovano il fulcro nella "agenzia sociale", la società consortile Lavoro&Società (nella quale sono presenti molti enti accreditati per il

lavoro e la formazione, oltre a cooperative sociali), per la gestione di un'attività modulare per lavoratori svantaggiati. Il sistema è, tutto sommato, semplice: la Provincia, il Comune e le Asl cooperano tra loro per individuare i lavoratori da selezionare per essere avviati al progetto, a partire dall'analisi iniziale di un loro bisogno che può essere di natura preminente lavorativa, ovvero anche più marcatamente di inclusione sociale. La Provincia, poi, sulla base di una proposta formale a loro rivolta, avvia i lavoratori all'agenzia sociale che avvalendosi della "dote" riservata ai lavoratori (finanziata dalla Fondazione: 1000 euro di sostegno al reddito, 1000 euro di formazione, 665 euro per i costi), attiva i vari moduli di intervento, che vanno dal colloquio di orientamento, al bilancio delle competenze, alle esperienze laboratoriali, al tirocinio, ad attività formative fortemente orientate alle

necessità delle aziende che la stessa agenzia coinvolge nel tentativo dell'inserimento. Non da ultimo, il progetto prevede anche il coinvolgimento dell'Inps che, grazie ad una specifica convenzione con la Provincia di Verona, eroga il sostegno al reddito. Il valore della sussidiarietà, o uno dei possibili valori, sussiste esattamente in questo, ba-

Il progetto prevede anche il coinvolgimento dell'Inps che, grazie ad una specifica convenzione con la Provincia di Verona, eroga il sostegno al reddito

sta risalire all'etimologia della parola "sussidio": il *subsidium* dell'esercito dell'antica Roma, cioè la posizione dei legionari di retroguardia (appoggiati sul ginocchio e lancia in resta), pronti a dare aiuto e manforte alle prime linee in caso di necessità. Nell'ottica dell'articolo 118, comma 4, della Costituzione la sussidiarietà consiste proprio in questo: favorire l'autonomia iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Perché le istituzioni sono chiamate a favorire l'iniziativa anche dei privati? Per espandere la funzionalità dei servizi.

Il primo passaggio fondamentale della sussidiarietà è l'individuazione di un servizio di interesse generale: non vi è dubbio che i servizi per il lavoro lo sono per loro natura, ma, in ogni caso, qualsiasi dubbio in merito è tolto dalla normativa europea che così li qualifica. Un servizio di interesse generale come quello delle politiche attive per il lavoro, ai sensi della disciplina euro-

po). I soggetti privati, inoltre, non possono chiedere ai lavoratori alcun compenso per le attività svolte, essendo abilitati a chiedere solo ai datori pagamenti per i servizi effettuati.

Dal lato della "concorrenza" tra soggetti pubblici e privati, l'anomalia consiste nella circostanza che qualifica come concorrenziale un mercato anomalo, nel quale, come visto sopra, manca sostanzialmente l'intento del guadagno imprenditoriale, superato dalla necessità dell'efficienza del mercato garantita dalla presenza di più operatori (indifferentemente pubblici o privati); è fuorviante ritenere che i vari operatori "concorrano" tra loro, nel senso di competere tra loro. Spesso si sente affermare che mediante strumenti di "premierità", i soggetti sono incentivati ad offrire servizi migliori, in modo da permettere ad aziende e lavoratori di selezionare quali siano i più efficienti e, dunque, selezionare nel mercato.



pea, non può essere monopolio di un solo soggetto: da qui gli interventi di liberalizzazione del "mercato", che ha aperto all'ingresso dei soggetti autorizzati ed accreditati. Ma quello del lavoro è un "mercato" anomalo, sia dal lato dell'incontro domanda offerta e dei servizi erogati, sia dal lato della "concorrenza" tra i soggetti erogatori. Dal lato dell'incontro domanda offerta, l'anomalia del mercato discende dalla circostanza che, trattandosi di vero e proprio servizio di interesse generale (vedi Libro verde sui servizi di interesse generale /* COM/2003/0270 def. */), non può essere inteso come servizio pienamente profit, finalizzato, cioè, al conseguimento di un utile di impresa. Infatti, i soggetti che erogano i servizi sono o pubblici o autorizzati/accreditati, per svolgerli secondo modalità predefinite e standardizzate (in vario modo, purtrop-

Questo non è un modello di sussidiarietà, ma di concorrenza piena. Nulla contro la competizione, ma vi è un problema: la gran parte delle risorse che il sistema delle politiche attive per il lavoro gestisce è di natura pubblica. Anche nel caso del progetto "Percorsi per lavoratori svantaggiati", per quanto la provenienza del finanziamento derivi dalla Fondazione Cariverona, comunque è nel bilancio della Provincia di Verona che il finanziamento si è radicato e, dunque, ha assunto natura pubblica; per non parlare, comunque, della destinazione di interesse generale delle risorse, che la Fondazione ha comunque come scopo statutario.

Una concorrenza vera tra imprenditori veri e propri si ha solo quando essi gestiscano investimenti in proprio, e dallo svolgimento dell'attività imprenditoriale traggano i compensi per il capitale, l'investimento ed il la- >

voro. Nel caso delle politiche attive, invece, la grandissima parte delle risorse è pubblica: basti pensare al modello delle doti per la mobilità e la cassa integrazione in deroga, finanziate dallo Stato, dalle regioni e dal Fondo Sociale Europeo.

Allora, ciò che conta non è la selezione, mercatistica, del soggetto che offre i migliori servizi. Dovrebbe avvenire qualcosa di estremamente diverso: se fossero fissati correttamente standard di servizio e di costi di erogazione, ogni cittadino ed ogni impresa potrebbe esercitare il diritto di ottenere da ciascuno degli erogatori la prestazione richiesta esattamente col medesimo livello di qualità.

A decidere sulla scelta dovrebbero, allora, intervenire altri fattori: accessibilità, logistica, conoscenza, perché no, fiducia. L'entrata e l'uscita degli operatori dovrebbe essere garantita da un sistema rigorosissimo di controlli in itinere e a rendiconto, non dalle scelte dei lavoratori e delle imprese, che possono essere notevolmente influenzate proprio dalla maggiore possibile inefficienza del mercato del lavoro: la poca trasparenza che crea deficit di conoscenze sugli sportelli, sui servizi offerti, sulle opportunità.

La sussidiarietà, allora, è uno strumento sia di sinergia cooperativa, non concorrenziale, sia di rimedio alle inefficienze del mercato del lavoro. Intesa come sussidio che il privato può dare al pubblico e non come arretramento del pubblico che lascia campo esclusivamente al privato, la sussidiarietà crea un'estensione dei servizi, un loro rafforzamento, un loro coordinamento.

A proposito di sussidiarietà, l'apporto che possono dare i comuni ai servizi per il lavoro è relevantissimo, in particolare per progetti di microcredito. Non solo perché i comuni sono soggetti che godono del regime speciale di autorizzazione previsto dall'articolo 6 del d.lgs 276/2003 e, dunque, possono svolgere moltissime delle funzioni che il sistema pubblico-privato, come analizzato sopra, deve assicurare. Ma perché possono dare un valore aggiunto, proprio in virtù delle loro specifiche competenze. Non è dubbio il collegamento tra i servizi sociali ed i servizi per il lavoro. Non perché essi trattino le medesime persone con i medesimi strumenti, ma perché l'armonizzazione degli stru-

menti di sostegno alle persone risulta fondamentale. Basti pensare che i comuni possono costituire per loro natura un punto di accesso fondamentale ai servizi "alla persona". Alla perdita del lavoro o alla ricerca del lavoro, possono, esemplificativamente, connettersi la richiesta di sostegni economici per la casa, come anche informazioni preziose su nuovi insediamenti produttivi, dai quali possano derivare domande di lavoro delle imprese.

Apposite convenzioni tra i comuni e le province (o gli enti che subentreranno nella gestione del mercato del lavoro) potrebbero costituire un sistema complesso e completo di supporto alle persone che cercano lavoro, a partire dai bisogni, che sono certamente formativi, legati alle competenze, ma in primo luogo direttamente connessi a necessità economiche e di inserimento sociale. In una fase come questa, nella quale la stretta creditizia e la mancanza di finanziamenti agli ammortizzatori sociali, il rinvio o, meglio, la collaborazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro appare fondamentale. Gli sportelli dei comuni, dunque, possono diven-

tare sportelli di ascolto per esigenze rispetto alle quali la ricerca di lavoro potrebbe diventare non prioritaria. Non si tratta di "assistenzialismo", bensì della necessità di costruire una rete di salvataggio per le persone che perdono il lavoro, in

una fase di recessione, nella quale, purtroppo, la domanda delle imprese è debolissima. Occorre, dunque, pensare ad un insieme complesso di servizi per le persone in cerca di lavoro, che da un po' di tempo giungono agli sportelli davvero sfiniti dalla crisi e senza poter contare su ammortizzatori sociali o incentivi alle assunzioni: basti pensare al mancato rifinanziamento degli incentivi (sgravi contributivi) all'assunzione dei dipendenti licenziati dalle imprese fino a 15 dipendenti. Da questo punto di vista, le amministrazioni comunali possono essere il luogo nel quale progettare interventi più complessi, che diano anche fiato a chi si ritrovi in difficoltà economiche improvvise, dovute alla perdita del lavoro o, comunque, a un abbassamento del reddito, dovuto anche alla riduzione di possibili risparmi. Non è un caso che l'intesa tra Ministero del Lavoro e Upi del 27 luglio del 2010 abbia previsto al punto 12, che tra i servizi "ordinari" delle Province

L'entrata e l'uscita degli operatori dovrebbe essere garantita da un sistema rigorosissimo di controlli

possa rientrare “*l’impegno ad attivare presso i Centri per l’impiego di punti d’informazione in materia di autoimpiego e microcredito dedicati ai soggetti percettori di sostegno al reddito o comunque svantaggiati in quanto non bancabili*”.

Lo “svantaggio” derivante dalla non bancabilità è, purtroppo, un nuovo approdo del quale tenere conto. È una condizione che non dipende direttamente dallo status di disoccupazione, per quanto esso ne possa costituire una causa. Questo svantaggio, che può anche essere competitivo, derivante, cioè, dalla carenza di opportunità concrete nel mercato del lavoro, discende proprio dall’aver consumato tutte le risorse reddituali disponibili. I servizi sociali sono in grado di conoscere i bisogni ulteriori e diversi rispetto a quelli lavorativi e, dunque, costruire un pacchetto di servizi estremamente personalizzabile per colui che vi si rivolge, in sinergia con i servizi per il lavoro. Un’ipotesi particolar-

camente non bancabili, ma in ogni caso non in grado di sostenere costi e garanzie richiesti per il credito ordinario;

C) condizionare il beneficio del credito alla partecipazione attiva a politiche di reimpiego; s’è già detto dell’assistenza diretta alla creazione di attività di impresa, ma lo stesso potrebbe valere per l’erogazione di microcrediti non connessi ad attività imprenditoriali (microcredito sociale): in questo caso, si potrebbe legare direttamente l’assistenza alla persona con piani di azione individuali, da gestire con i servizi per il lavoro, allo scopo di facilitare inserimenti lavorativi anche mirati alla facilitazione della restituzione del credito ottenuto. Un esempio plastico dell’utilità di interventi di microcredito, sia sociale, sia di impresa, può riguardare la condizione, in questo periodo divenuta ricorrente, di persone che non possono formalmente qualificarsi come disoccupati, nè abbiano ac-



mente interessante di lavoro congiunto può certamente consistere nell’introduzione degli sportelli per il microcredito, avvalendosi anche delle reti dei soggetti che li gestiscono e promuovono, al triplice scopo di:

A) proporre alla persona in cerca di lavoro l’idea alternativa dell’autoimpiego, considerando la specifica vocazione del microcredito all’avvio di attività lavorative autonome, così da aprire strade alternative al lavoro subordinato (microcredito di impresa); si consideri che il comune potrebbe contestualmente apprestare tutte le cure per consentire alla persona di avviare tempestivamente e “senza sorprese” l’attività imprenditoriale progettata dallo sportello e finanziata dal microcredito;

B) attivare un primo significativo aiuto di tipo finanziario, rilevantisimo soprattutto per i soggetti tecni-

cesso a misure di sostegno come la cassa integrazione, a causa della crisi. Si tratta non solo della categoria degli “esodati”, ma anche di quell’insieme di lavoratori dipendenti da aziende colpite da crisi, che per ragioni particolari non siano in grado di avviare procedure di licenziamenti collettivi o accedere alla Cig e, contestualmente, interrompano o ritardino gravemente gli stipendi. L’intervento del microcredito, in questi casi, è un ponte fondamentale per assicurare un minimo reddituale a chi non disponga dei requisiti normativi per la percezione di benefici o ammortizzatori sociali e, contestualmente, costruire un percorso di uscita, verso nuove forme o opportunità di lavoro.

* Dirigente settore politiche attive del lavoro provincia di Verona