

Verso un nuovo modello di *governance* locale? L'esperienza dei sistemi regionali delle politiche attive e della gestione dell'inserimento/reinserimento lavorativo

Gianluca Scarano (gianluca.scarano@unimi.it)

Dottorando in “Sociologia Economica e Studi del Lavoro” – XXXI Ciclo
Graduate School in Social and Political Sciences - Università degli Studi di Milano
Network for the Advancement of Social and Political Studies

I recenti interventi del governo hanno dato spazio a una profonda riorganizzazione delle misure di sostegno all'occupazione, sia dal punto di vista delle politiche passive, di sostegno al reddito, sia con le strategie volte a riattivare la platea dei beneficiari dei sussidi, connesse agli interventi di assistenza all'inserimento o reinserimento lavorativo. Qui, in particolare, ci concentriamo sui cambiamenti avviati in relazione alla *governance* locale per la gestione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro. In questo contributo proveremo, quindi, a rintracciare il modo in cui queste trasformazioni ricadono sui sistemi locali di welfare in Italia, guardando con particolare attenzione al rapporto pubblico-privato e alla dimensione territoriale. A tal scopo, si presenterà una comparazione tra regioni, mettendo in luce il modo in cui le peculiarità di questo settore incidono sulle caratteristiche dei sistemi locali di welfare.

Sotto questi profili, è fondamentale, innanzitutto, considerare come, in Italia, negli ultimi vent'anni, si sia assistito a un processo di decentramento e liberalizzazione che ha riguardato interi settori del *welfare state* italiano. Il principale effetto è rintracciabile in termini sia di nuovi compiti e poteri in capo alle regioni, sia di coinvolgimento di una serie di nuovi operatori privati (sia *for-profit* che *no-profit*) nell'erogazione delle prestazioni. In questo senso, riforme che hanno avuto l'obiettivo di migliorare la qualità, l'accessibilità e l'universalità dei servizi di welfare sono andate di pari passo con cambiamenti nella *governance* degli stessi servizi, con un crescente peso dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale¹. In particolare, a seconda del ruolo e dello spazio riservato ai privati, si sono potuti configurare modelli che hanno combinato in maniera diversa principi di cooperazione o di competizione tra gli operatori, in conseguenza di queste scelte. Allo stesso tempo, queste riforme sono state accompagnate da una prospettiva di individualizzazione delle prestazioni

¹ Cf. Borghi V.; van Berkel R. (2007), *New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies*, in «Public Administration», 85, pp. 83 – 101
Van Berkel et al. (2011), *Governance of active welfare state*, London: Palgrave MacMillian

sociali, che ha diffuso nuove forme di “contrattualizzazione” nella relazione tra operatori e utenti, ritenute più coerenti con l’esigenza di dare maggiore spazio a misure di politica attiva². Tendenze queste, il ricorso a forme contrattuali o quasi-contrattuali per la regolazione di questi rapporti, che si rifanno ai principi di gestione del settore pubblico che sono propri delle teorie del *New Public Management* (NPM)³.

Ad ogni modo, questi processi, caratterizzati da un mix di decentramento delle istituzioni competenti, liberalizzazione degli operatori coinvolti e individualizzazione/contrattualizzazione delle prestazioni, sono stati implementati senza promuovere alcuna modalità di coordinamento, né tra istituzioni a diversi livelli di governo, né tra pubblico e privato e, tantomeno, tra politiche attive e passive. Tutto ciò ha portato verso un elevato livello di frammentazione territoriale dal punto di vista dei modelli di *governance* locale che si sono venuti a delineare, talvolta con traiettorie molto divergenti. L’Italia, infatti, più di altri Paesi europei, presenta una tale variabilità a livello regionale da far parlare sia di “mercati del lavoro locali”, che di “sistemi di welfare regionali”⁴. Tutto questo si ricollega alle distorsioni tipiche del sistema italiano di protezione sociale. La prima delle quali è proprio da rintracciare nella frammentazione territoriale⁵, frutto non solo di differenze economiche tra regioni, ma anche della capacità istituzionale e del tipo di implementazione delle riforme in contesti socio-economici differenti⁶. A ciò si aggiungono due ulteriori distorsioni, una di tipo funzionale, relativa a una protezione diseguale rispetto a diversi rischi sociali, una di tipo distributivo, relativamente alle disparità di copertura rispetto a differenti categorie, sia dal punto di vista anagrafico che occupazionale⁷.

Quel che è di maggiore interesse è, ora, l’idea per cui le recenti previsioni possano riuscire a portare verso una sorta di “ri-accentramento” degli stessi servizi, all’insegna di un rafforzamento dei modelli di NPM. A partire dagli ultimi interventi, con riferimento al decreto legislativo 150/2015 in attuazione della legge 183/2014, si possono individuare una serie di segnali di questa tendenza. Basti guardare, in particolar modo, alla diffusione a livello nazionale di strumenti di quasi-mercato nella gestione del reinserimento lavorativo, riservate ai percettori di sussidi di disoccupazione, come l’”assegno individuale di ricollocazione”. Secondo questi schemi, all’utente, dopo una fase preliminare di profilazione, effettuata dall’operatore pubblico, spetterebbe un voucher, con un ammontare di risorse

² Cf. Vitale T. (2005), *Contrattualizzazione sociale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1/05, pp. 291- 323

³ Cf. Hood C. (1991), *A public management for all seasons?*, in «Public Administration», 69, pp. 3 - 19

⁴ Cf. Calza Bini P. (2001), *Diversità socio-territoriali e sistemi di welfare*, in «Argomenti», 1, pp. 29 – 33

Kazepov, Y. (a cura di) (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma: Carocci

⁵ Cf. Agostini, C. (2011), *Social Services and Deviation from the Bismarckian Model In Italy: The Absence of a Nationwide Trend of Change*, in «International Review of Sociology», 21, 3, pp. 469-481

⁶ Cf. Ascoli, U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino

⁷ Cf. Ranci, C. e M. Migliavacca (2011), *Trasformazione dei rischi sociali e persistenza del welfare*, in U. Ascoli (a cura di) (2011), pp. 21-56

proporzionale alla propria “distanza” dal mercato del lavoro. L’utente, a quel punto, può decidere liberamente ove destinare quelle risorse che sono a lui assegnate, scegliendo tra l’offerta di operatori, sia pubblici che privati, presenti sul proprio territorio. Una modalità di erogazione, questa, che richiederebbe, come “precondizione”, una parificazione tra operatori pubblici e private, affinché questi possano competere tra loro per “guadagnare” le risorse corrispondenti ai voucher dei beneficiari.

Ciò che è di particolare interesse è che, nel contesto dell’elevato livello di frammentazione territoriale considerato in precedenza, questi nuovi schemi richiamano diversi elementi del modello di politiche sociali sviluppato dalla regione Lombardia⁸. Così come in altri settori, come l’assistenza sanitaria e l’assistenza domiciliare, anche per quel che riguarda l’inserimento/reinserimento lavorativo e le politiche attive, la Lombardia ha implementato un modello di quasi-mercato nella gestione delle politiche sociali⁹. Si tratta di scelte orientate proprio ai principi del NPM, che attribuiscono molto spazio ai privati, ai quali vengono assegnati compiti e poteri di pari livello rispetto ai tradizionali operatori pubblici. Chiaramente, proprio in considerazione della differenziazione territoriale che caratterizza questi sistemi, c’è da chiedersi fino a che punto le altre regioni siano pronte alla gestione di simili strumenti di quasi-mercato, riscontrando altrettanto diverse esperienze per quanto concerne la regolazione del rapporto tra pubblico e private, in questa come nella gestione di altre politiche sociali.

Appare, quindi, importante considerare e confrontare le differenti realtà regionali utilizzando alcune variabili in grado di riassumere questa diversità regionale. La riflessione che qui viene proposta intende presentare una analisi multivariata con l’obiettivo di evidenziare il posizionamento di ciascuna regione rispetto a questi indicatori. Un insieme di elementi che, cioè, possano permetterci di fare emergere le caratteristiche salienti di ciascun sistema locale di welfare. Le dimensioni utilizzate prendono in considerazione sia la qualità economica e occupazionale dei territori sia indicatori di copertura del welfare. All’interno delle caratteristiche dei mercati del lavoro regionali verranno in considerazione anche quelle variabili che sono proprie dei servizi per il lavoro e della gestione delle politiche attive. Le possibilità di sintesi offerte da questa comparazione tra casi regionali dovrà guardare con particolare attenzione al posizionamento della regione Lombardia, nella misura in cui sarà importante tenere conto di come gli altri casi si posizioneranno rispetto a questo. Da qui, capire quanto il panorama delle regioni italiane possa prestarsi ad un adattamento verso questo modello di *governance* e comprendere, di conseguenza, quanto altre regioni possano essere “predisposte” verso questi schemi, facilitandone l’implementazione.

⁸ Cf. Bifulco, L. (2015), *Il welfare locale*, Roma: Carocci

⁹ Cf. Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, London: MacMillan

*Questo lavoro è svincolato da ricerche più ampie svolte in questo periodo dall'autore. La propria tesi di dottorato è incentrata su argomenti affini ma con analisi differenti. Motivo per cui, alla luce degli interrogativi trattati, il contributo qui proposto si può porre al massimo sullo sfondo del lavoro di tesi. Un paper simile dal punto di vista dell'oggetto di studio, ma in chiave differente, è stato presentato in occasione dell'ultimo convegno della Società Italiana di Scienza Politica.