

SENZA WELFARE?
Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo
Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

**STRATEGIE DI INCLUSIONE SOCIALE E STRUMENTI DI ATTIVAZIONE:
PERCORSI LOCALI DI ATTUAZIONE**

di Caterina Cortese* e Daniela Ferrazza**

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010
Sessione: nr. 1A. L'attivazione nelle nuove politiche sociali: processi, attori e partecipazione.

(*) Dipartimento Scienze Sociali, Facoltà di Sociologia, Sapienza Università di Roma, C. so d'Italia 38/a (stanza 34) 00198 ROMA - caterina.cortese@uniroma1.it

(**)Dipartimento Scienze Sociali, Facoltà di Sociologia, Sapienza Università di Roma, C. so d'Italia 38/a (stanza 34) 00198 ROMA – daniela.ferrazza@uniroma1.it

Premessa

Il presente paper illustra i risultati della prima fase di indagine svolta nell'ambito di un progetto di ricerca di Ateneo ancora in corso¹. In tal senso, dunque, può essere inteso come un *work in progress* che ha come obiettivo quello di aprire una riflessione sui percorsi di attuazione, in due contesti regionali (Lazio e Calabria), di alcuni strumenti di policy che si collocano, nelle nostre ipotesi, al confine tra politiche assistenziali e politiche del lavoro.

Il punto di partenza della riflessione è la volontà di analizzare come il concetto generale di attivazione trovi concreta realizzazione in ambiti territoriali e di policy differenti. Sono stati quindi individuati strumenti di policy considerati emblematici perché ispirati implicitamente al principio di attivazione del soggetto beneficiario (Microcredito, Borse Lavoro e Incentivi allo sviluppo locale). Pertanto, più che un approfondimento teorico sulla categoria concettuale dell'attivazione, per il quale si rimanda a contributi più specifici (Barbier, 2005; Borghi 2002, 2005; Van Berkel and Hornemann Møller, 2002; Villa, 2007), il presente lavoro, mantenendo un taglio prevalentemente empirico, mira ad analizzare i percorsi locali di attuazione degli strumenti (*implementation game*), mettendone in luce criticità e principali risultati raggiunti.

I meccanismi di funzionamento di tali strumenti sono stati studiati a partire da quattro dimensioni di analisi (attivazione, integrazione, sostenibilità, discrezionalità), ritenute in ipotesi rilevanti e adeguate a far emergere similarità e differenze nei due territori indagati.

Il paper, infine, intende interpretare, alla luce delle evidenze empiriche raccolte, quali possono essere le convergenze e le divergenze tra cos'è una politica (dimensione formale) e cosa una politica diventa nel suo percorso attuativo (dimensione sostanziale).

1. Traiettorie di cambiamento negli assetti di welfare.

La dimensione regionale è divenuta negli ultimi due decenni punto di vista privilegiato per l'analisi dei sistemi di welfare. All'origine di questa attenzione sta il processo di decentramento istituzionale, che ha interessato anche i paesi basati su un ordinamento di tipo napoleonico, come l'Italia, e che ha progressivamente aumentato il peso dei poteri regionali nell'ambito dei processi di *multilevel governance* (Keating, 2008; Ferrera, 2008).

Alle questioni note circa la necessità di integrare settori di policy diversi nell'ambito dei processi programmatori (AA.VV. 2005) si è, pertanto, affiancato un ulteriore elemento di complessità relativo alla divisione delle competenze e allo specifico ruolo giocato in tali processi dai diversi livelli di potere locale (regionale, provinciale, comunale).

Sia nel dibattito politico che nella riflessione accademica, lo studio delle politiche viene spesso interpretato attraverso la lente regionale che induce a parlare di "modelli regionali di governance", rispetto ai quali vengono stabilite similarità e differenze nel tentativo di redigere un bilancio della situazione a livello nazionale (Bifulco 2005).

Nel contesto italiano, la riforma del titolo V della Costituzione (legge Costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001), segna una svolta importante nel processo di devoluzione, operando una distinzione tra materie di competenza esclusiva dello Stato, materie di competenza concorrente e materie di competenza esclusiva delle Regioni. Tra queste ultime sono compresi i servizi sociali, le politiche del lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, l'edilizia e urbanistica, così da spostare verso le periferie il baricentro legislativo del welfare.

¹ Titolo originario del progetto "Modelli regionali di governance: due settori di policy a confronto. Politiche assistenziali e politiche del lavoro in una logica di integrazione a livello regionale", responsabile scientifico prof.ssa Nicoletta Stame, Facoltà di Sociologia, Sapienza – Università di Roma.

Questo importante provvedimento si inserisce nei processi riformatori già in corso nei diversi settori di policy, incidendo notevolmente sui rispettivi sviluppi. In campo assistenziale, la legge di riforma 328/2000 ambiva alla realizzazione di un sistema di protezione sociale attiva, fondato su un'organizzazione reticolare delle risorse e riconosceva tra i suoi principi ispiratori l'importanza della dimensione locale. Analogamente, nel settore delle politiche del lavoro, la dimensione territoriale è riconosciuta (D.Lgs. 469/97) come principale ambito di responsabilità e competenza per la programmazione e gestione dei servizi, tra cui orientamento e formazione, volti a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro. Queste spinte normative di livello nazionale, ispirate certamente al trentennale dibattito europeo in materia di occupazione e inclusione sociale (*Strategia Europea per l'occupazione, Strategia di Lisbona 2000* e le recenti ratifiche di *UE 2020*), segnano dunque una forte spinta al processo di localizzazione del sistema di welfare che deve essere ispirato ad una crescita sostenibile e inclusiva.

Al contempo si assiste, dal punto di vista socio-demografico, ad un processo di trasformazione che sottolinea la necessità di ripensare i sistemi tradizionali di offerta non più adeguati a rispondere alla nuova domanda sociale. La rottura del patto di stabilità tra impresa e lavoro, connessa alla crisi economica del sistema produttivo e all'avanzare della flessibilità lavorativa (Barbier e Nadel 2002), hanno allargato la forbice della disuguaglianza sociale tra le fasce protette e le categorie esposte al rischio sociale, generando forme di precarietà e vulnerabilità sociale (Ranci 2002), che richiedono sistemi di intervento integrati a sostegno di un reinserimento dei cittadini nella vita attiva. Gli stessi cambiamenti della famiglia e del suo progressivo passaggio dal ruolo di *care givers* a destinatario di interventi di assistenza, l'invecchiamento passivo, le forme di disoccupazione di lunga durata e la diffusione di un mix di instabilità lavorativa e di vita, denotano uno stato di fragilità multidimensionale che rende necessario un riassetto dell'organizzazione e della definizione delle politiche socio-assistenziali e del lavoro (Paci 2007).

Segnato da profonde riforme istituzionali e da una domanda socio-assistenziale aggravata da un contesto socio-economico in crisi, il sistema di welfare, dunque, subisce la rottura del secolare equilibrio tipico del modello assicurativo-corporativo italiano e, a partire dagli anni 90, la politica sociale nazionale introduce modifiche e correzioni per intervenire secondo un approccio che punta all'integrazione dei comparti di welfare e alla promozione di interventi a favore dell'inclusione sociale.

L'agenda europea in materia, come accennato sopra, è ricca di raccomandazioni e direttive che invitano gli stati membri a rinnovare il proprio sistema di protezione sociale e che rendono sempre più auspicabile la complementarità tra le policies riconoscendo la necessità che le politiche sociali vadano considerate in stretto coordinamento con le politiche economiche, del lavoro e dello sviluppo. Il raggiungimento di un obiettivo così ambizioso, rinnovato anche in occasione dell'ultimo Consiglio Europeo², che stenta a prendere piede nel nostro paese dove l'integrazione tra gli ambiti di policy è ostacolata da una logica settoriale condivisa per molti anni, viene portata avanti mediante il Metodo di Coordinamento Aperto (MAC), attraverso il quale si è sviluppata una sorta di sussidiarietà bilaterale (Rizza 2001), che vede gli stati membri impegnati a perseguire obiettivi concordati di solidarietà e sicurezza sociale sulla base della propria storia, del proprio assetto istituzionale e sociale e delle proprie disponibilità finanziarie. Dall'altro lato, l'UE verifica che tali obiettivi rispettino i vincoli economici stabiliti in sede europea, l'equilibrio dei conti pubblici e il mantenimento della competitività internazionale.

Quindi, se da una parte assistiamo ad un isomorfismo dei paradigmi di welfare ispirati ai principi di governance locale, integrazione e attivazione³, al contempo, l'opportunità di svolgere un ruolo attivo in questi ambiti, è stata colta in maniera differenziata dalle varie regioni caratterizzate innegabilmente da differenze strutturali sia in termini socio demografici che in termini di organizzazione delle istituzioni di riferimento. La combinazione di tali diversità ha ulteriormente

² Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles, 17 Giugno 2010, CO EUR 9-CONCL 2.

³ In questo senso basterebbe fare una lettura incrociata dei POR regionali o dei vari documenti di programmazione in materia di assistenza e lavoro per riconoscere una forte aderenza alle direttive europee.

influito sulla determinazione di stili regionali diversi di welfare, che vengono giustamente presentati come distinti e tipici. Inoltre, emergono alcune evidenze che problematizzano la pertinenza dei modelli regionali mostrando la presenza di diversità locali molto spiccate all'interno della stessa regione relative, ad esempio, all'influenza di un Comune *ingombrante* che monopolizza e accentra le politiche del territorio (come nel caso del Lazio) o a evidenti difficoltà strutturali regionali che ricadono a cascata sui contesti locali (come nel caso della Calabria).

Il welfare sub regionale, considerato ambito privilegiato per la lettura dei bisogni del territorio e per l'individuazione delle risorse più idonee a risponderci (Cortese in Paci 2007), presenta una propria specificità e suggerisce, quindi, una riflessione sui rapporti che intercorrono tra esso e il livello regionale dei processi di riforma, come le evidenze empiriche riscontrate dimostreranno.

2. Strategie di inclusione sociale e strumenti di attivazione: Microcredito, Borse Lavoro e Incentivi allo sviluppo locale

Di fronte ad uno scenario socio-istituzionale così cambiato, le politiche assistenziali e occupazionali hanno dovuto ridefinire i propri campi di azione e spostare l'asse degli interventi di policy da misure di tipo passivo-riparatore (non più sostenibili da una spesa pubblica in deficit), ad un tipo di misure preventive-attivanti, che mettono il soggetto al centro di un sistema di servizi e di assistenza che mira a favorirne il reinserimento nella vita attiva. Ovvero si cerca di arrivare all'inclusione sociale mediante l'attivazione del cittadino; quest'ultima diviene pertanto il comune denominatore dei due domini di policy (assistenza e lavoro) che, pur ispirandosi a questo principio comune, mantengono certamente campi di applicazione e target diversi.

L'accezione specifica con la quale viene trattata la tematica dell'attivazione in questa sede non fa esclusivamente riferimento al lavoro come antidoto all'esclusione sociale, ma abbraccia il significato più esteso di *empowerment* inteso come processo attraverso il quale il soggetto acquista potere e autonomia rispetto a decisioni che riguardano la sua vita (Ciarini 2010). Parallelamente, le istituzioni coinvolte sono chiamate a ristrutturare l'offerta dei servizi in una prospettiva lavorista (*welfare to work*) e, allo stesso tempo, a sviluppare capacità di lettura dei *nuovi* bisogni (Lucciarini 2008) "accompagnando" i cittadini verso l'autonomia. Da diversi anni ormai la questione sociale ha assunto dei costi elevati, sia a causa di una serie di trasformazioni nella struttura produttiva e nelle biografie occupazionali dei cittadini che ha inficiato sul ciclo assicurativo-previdenziale delle politiche sociali (Paci 2004, Ferrera 2007), sia a causa di una metamorfosi sostanziale della domanda sociale, alimentata sempre di più da nuovi profili di rischio e dimensioni di vulnerabilità che riguardano fasce di popolazione prima esclusi dal circuito dell'assistenza (Ranci 2003). Prendono forma così i due piani a cui il concetto di attivazione è riferito secondo Villa (2007):

- *attivazione del cittadino*, intesa come spinta ad uscire dalla condizione di "assistito" e ad attivarsi nella ricerca di un'occupazione (come nel caso della Borsa lavoro), in una iniziativa di auto-impiego (come per Incentivi allo sviluppo) e nella restituzione di un prestito servito ad affrontare una situazione di disagio (ad esempio Microcredito);
- *attivazione delle istituzioni*, intesa come capacità più o meno realizzata degli attori istituzionali di analizzare correttamente i bisogni dei cittadini impostando la strategia di intervento per la fuoriuscita dal circuito assistenziale.

Sulla base di una ricognizione preliminare dei territori indagati, sono stati individuati tre strumenti di policy che contenevano un più o meno esplicito riferimento al concetto di attivazione. Si tratta di:

- Borsa lavoro, intesa come tirocinio protetto che prevede un contributo economico per i tirocinanti, attivata dai servizi sociali comunali per sostenere l'inclusione socio-lavorativa delle fasce deboli⁴;
- Microcredito, inteso come misura di lotta alla povertà e all'esclusione che agisce concedendo credito sia a categorie svantaggiate, che a realtà imprenditoriali altrimenti "non bancabili, per affrontare situazioni di difficoltà economica o bisogni primari⁵;
- Incentivi allo sviluppo locale⁶, intesi come finanziamenti a favore di iniziative economiche e imprenditoriali in aree depresse finalizzati alla promozione di uno sviluppo socio-economico sostenibile che abbia un'attenzione alle questioni sociali tradizionali (sostegno alle categorie svantaggiate mediante finanziamenti a fondo perduto o particolarmente vantaggiosi), ma che al contempo cercano di intervenire direttamente sul territorio promuovendo un processo di riqualificazione di aree degradate o zone periferiche.

Tutti e tre gli strumenti (Microcredito, Borsa lavoro e Incentivi allo sviluppo locale) si collocano in effetti – almeno teoricamente – sul confine tra politiche socio-assistenziali e politiche di attivazione. Infatti, essi combinano l'obiettivo del superamento di un disagio sociale – più o meno marcato a seconda dello strumento – con un intervento attivante nei confronti del beneficiario. Tale intervento può essere indirizzato a migliorare l'occupabilità del soggetto e/o a favorirne l'autoimpresa; ad ogni modo vi è l'intenzione esplicita di scongiurare il rischio di passività della persona, puntando alla valorizzazione degli elementi che possono favorire la soluzione del suo disagio

In particolare, rispetto al concetto di attivazione, i tre strumenti si pongono, nelle ipotesi di ricerca, in un *continuum* che va da un minimo di capacità attivante dell'individuo realizzata con il Microcredito, ad un massimo previsto dagli Incentivi allo sviluppo locale, con a metà strada la Borsa lavoro quale classico "strumento ponte" tra l'assistenza e il lavoro.

La scelta di questi tre strumenti può infine aiutare a riflettere sui nessi tra politiche sociali, politiche urbane, politiche occupazionali e per lo sviluppo che, nel panorama attuale, non possono essere sottovalutati vista la frequenza con la quale si accumulano e si sovrappongono fragilità e nuovi rischi sociali (disoccupazione, questioni abitative, segregazione sociale e segregazione etnica, degrado, sotto-sviluppo e abbandono) (Cortese 2010).

⁴ I riferimenti normativi sono la Legge 196/97 (Legge Treu), il Decreto Legislativo 280/97 e il Decreto Ministeriale 142/98. Per la Calabria, il riferimento è inoltre una specifica D.G.C. n. 675 del 31.12.07.

⁵ Il funzionamento del Microcredito si ispira al Regolamento del Comitato Nazionale Italiano Permanente per il Microcredito. Ogni Regione ha poi legiferato in materia istituendo dei fondi di garanzia ad hoc ispirati ai principi della Finanza etica. Nel caso dei contesti osservati, i riferimenti legislativi sono, per il Lazio, L.R. 10/2006 "Legge di assestamento del bilancio 2006 – Regione Lazio" (istitutiva del Fondo per il Microcredito) modificata con L.R. 27/2007 Bilancio di previsione della Regione Lazio. Per la Calabria, art. 18 bis della Legge Regionale 7/2001 che istituisce la Fondazione Calabria Etica e prevede il finanziamento di un Fondo di Garanzia a tutela dei prestiti agevolati concessi.

⁶ Rispetto a questo ambito di policy, sono state prese in considerazione, per la Regione Lazio, l'esperienza di Autopromozione sociale nel Comune di Roma (art. 14 "Interventi per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano" della L. 266/97 "Interventi urgenti per l'economia", nota come Legge Bersani); dal momento che nessuna città calabrese è stata destinataria del fondo Autopromozione, è stata analizzata l'esperienza di uno dei progetti più importanti a favore dello sviluppo locale di aree marginali portato avanti dalla Regione Calabria: progetto *PEC (Progetto Emersione Calabria)-FIELD* finanziato dal CIPE nell'ambito di politiche integrate di emersione e sviluppo locale a favore delle regioni del Mezzogiorno (DGR. 642/2002 "Approvazione PEC-Progetto Emersione Calabria)

3. I casi osservati e i risultati intermedi della ricerca

Bisogna precisare che l'intento della ricerca era quello di analizzare gli strumenti "per ciò che loro sono diventati nel proprio percorso attuativo". L'analisi proposta pertanto si concentra sulla fase di attuazione di tali strumenti: per quanto riguarda il caso Lazio i periodi di riferimento sono: Microcredito (2006-2009); Borse Lavoro Comune di Roma (2006-2009); Autopromozione sociale (2005-2008). Relativamente al caso Calabria invece: Microcredito (2007-2009); Borse Lavoro Comune di Lamezia Terme (2007-2009); Progetto PEC-FIELD (2003-2007).

Rispetto alla valutazione dei risultati materiali conseguiti da questi tre strumenti, segnaliamo che vi sono state delle difficoltà oggettive che impediscono di proporre un'analisi completa. Uno dei limiti principali riscontrati in fase di indagine è stata la mancanza di dati esaustivi e aggiornati, così come di una reportistica di monitoraggio che, in alcuni casi, è risultata del tutto assente. La valutazione che si propone, quindi, fa fede alle informazioni tratte da alcuni documenti ufficiali, resi disponibili sui siti istituzionali dei rispettivi enti interessati e, soprattutto, dalle testimonianze raccolte in sede di intervista ai testimoni privilegiati⁷.

Si procederà dapprima ad una presentazione descrittiva degli strumenti analizzati nei seguenti aspetti: attori e modello organizzativo; obiettivi; target e risultati; fase attuale dello strumento. Successivamente (Paragrafo 4), si proporrà una lettura comparata dei casi che mette in evidenza le principali caratteristiche emerse dalla loro implementazione.

3.1. Il caso Lazio

Per quanto riguarda la Regione Lazio si è scelto di indagare specificatamente il territorio del Comune di Roma, nel quale erano presenti tutti e tre gli strumenti selezionati ad un certo livello di "maturità", ovvero attivi da alcuni anni e più o meno strutturati nell'offerta dei servizi della Capitale. Questo aspetto offriva la possibilità, almeno teoricamente, di indagare connessioni e collegamenti tra attori e servizi coinvolti in ciascuno strumento nel tentativo di ricostruire dal basso anche la rete di relazioni creatasi a livello locale.

3.1.1 Il Fondo per il Microcredito nella Regione Lazio⁸

La scelta di dotarsi di un Fondo dedicato al microcredito ha, nel caso della Regione Lazio, una duplice matrice che potremmo definire *politica e valoriale* nel senso che il Fondo è stato fortemente voluto dal già Assessore al Bilancio⁹, che ha proposto e ottenuto, in sede di Consiglio Regionale, l'istituzione di un Fondo per il Microcredito. La componente *valoriale* si basa sul presupposto che la "non bancabilità" rappresenti una forma di esclusione sociale per molti soggetti che si trovano in una situazione di disagio permanente o temporaneo. La stessa L.R. 10/2006, istitutiva del Fondo¹⁰,

⁷ Per ciascuno strumento saranno specificate, a inizio paragrafo, le modalità di rilevazione.

⁸ Il paragrafo è frutto delle informazioni raccolte sul sito istituzionale della Regione Lazio dedicato al Microcredito (www.microcredito.lazio.it) e delle evidenze empiriche riscontrate in fase di intervista con il già Responsabile del Fondo per il Microcredito (Sviluppo Lazio) e con la Referente per il monitoraggio (Sviluppo Lazio) nel giugno 2009. L'aggiornamento sui risultati risale invece ad aprile 2010 quando, oltre ad un secondo incontro con la referente di Sviluppo Lazio, è stato possibile avere un colloquio con tre destinatari dei prestiti e con un'associazione di volontariato avente funzione di Sportello Territoriale.

⁹ Questi, per sua estrazione culturale e professionale (già Assessore alle periferie del Comune di Roma), aveva sperimentato forme di democrazia partecipativa attraverso le quali era emersa la presenza di una domanda specifica di assistenza e di lavoro da parte di alcune categorie svantaggiate di cittadini o soggetti residenti in aree periferiche della città.

¹⁰ Legge di assestamento del bilancio 2006 – Regione Lazio

poi modificata con Legge 27/2007¹¹, lo definisce come *una misura di lotta alla povertà e all'esclusione* finalizzata a sostenere la partecipazione e la solidarietà a favore di categorie svantaggiate. L'obiettivo è rendere possibile l'accesso al credito a quei soggetti esclusi dai canali tradizionali di finanziamento, i quali ricevono così la possibilità di restituire il prestito con margini di interessi molto bassi (pari all'1%) e investire il denaro per sviluppare un'iniziativa imprenditoriale (*misura attiva*) o per affrontare momenti di indigenza momentanei legati a spese impreviste o indebitamenti (*misura passiva*). Un'altra delle caratteristiche principali del Microcredito della regione Lazio, che lo rende unico nel panorama italiano, è quella di essere completamente finanziato con risorse pubbliche¹². Per il triennio 2009-2011, la Finanziaria regionale del 2008 ha inoltre previsto un aumento delle risorse a disposizione del Fondo pari a 18 milioni.

La gestione di questo Fondo avviene mediante *un'organizzazione territoriale a rete*: Regione Lazio e la sua agenzia, Sviluppo Lazio, sono i soggetti principali del processo. Questi si avvalgono della collaborazione di enti accreditati del Terzo settore¹³ che, mediante accordo con la Regione, fungono da "Sportello territoriale" per raccogliere le istanze di microcredito. Gli Operatori territoriali fanno infatti un primo *screening* dei potenziali beneficiari del Fondo attraverso colloqui conoscitivi e motivazionali, analisi della situazione individuale e familiare, analisi della condizione economica¹⁴. Le richieste ammesse vengono inviate a Sviluppo Lazio, ente gestore del Fondo per conto della Regione Lazio, che le inoltra alle Banche di Credito Cooperativo, partners del progetto Microcredito, per l'istruttoria finale e l'erogazione del prestito.

Per evitare una concessione generica, il processo di selezione è finalizzato ad appurare la reale necessità del soggetto richiedente¹⁵ ma, soprattutto, a verificare la fattibilità della proposta presentata e la solvibilità del prestito da parte del beneficiario. Quest'ultima è considerata una condizione indispensabile in coerenza con l'obiettivo di diffondere una cultura del rispetto di alcune regole e una responsabilità tra i richiedenti che spesso viene sottovalutata (ovvero si cerca di superare la condizione di passività tipica dell'assistito). La concessione del prestito attraverso la misura del microcredito non viene intesa come una donazione (la possibilità di ottenere un prestito è infatti direttamente proporzionale alla sua capacità di restituzione) ma il modello organizzativo, così com'è configurato, prevede un coinvolgimento diretto del soggetto in tutto il processo, sia che si tratti di un progetto di investimento legato ad un'attività imprenditoriale, sia che si tratti di una richiesta di sostegno per evitare di scivolare in situazioni di emarginazione o povertà. Un altro aspetto ritenuto in linea con il principio di attivazione-partecipazione dell'utente è che il prestito deve essere risolutivo, nel senso che deve servire a ricollocare il soggetto nella condizione di poter affrontare future spese o investimenti. Il senso di responsabilizzazione che si cerca di far maturare nel soggetto mira a far comprendere che la restituzione del prestito a lui concesso potrà servire, in

¹¹ Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2008. La revisione è consistita nell'escludere l'asse B, relativo ai finanziamenti destinati ai condomini, mutue, cooperative, a causa dell'eccessiva complessità dell'intervento (autorizzazioni, ecc). Il nuovo Asse B è rivolto ai Crediti di emergenza.

¹² Negli ultimi anni sono nate numerose iniziative che si sono ispirate al modello di microcredito di Yunus così come numerosi e vari sono gli esperimenti di Finanza etica e Finanza solidale, ecc... La maggior parte di queste coinvolge Fondazioni bancarie o Fondazioni del terzo settore che, in collaborazione con enti pubblici, privati o del non profit, istituiscono Fondi di garanzia al fine di facilitare l'erogazione di prestiti da parte delle banche che intendono aderire all'iniziativa. Al proposito, si vedano i Rapporti nazionali sul microcredito editi dalla C&Borgomeo.

¹³ L'accreditamento è avvenuto mediante bando pubblico e la selezione è avvenuta anche sulla base di esperienze pregresse che le organizzazioni di TS dimostravano di aver maturato. Nel corso del 2009 sono stati modificati i requisiti per l'ammissione al bando ed è stato creato un nuovo elenco di Sportelli territoriali. www.microcredito.lazio.it

¹⁴ Il personale che opera all'interno di tali strutture è stato formato appositamente dalla Regione Lazio per poter essere preparato a gestire le richieste di Microcredito. Dal 2009 la gestione dei rapporti con gli Sportelli territoriali è stata esternalizzata da Sviluppo Lazio ad una Associazione Temporanea di Impresa (ATI) costituita da PerMicro e MicroFinanza.

¹⁵ Il basso tasso di interesse del prestito erogato potrebbe essere infatti appetibile anche per i cosiddetti *free riders* ovvero per coloro i quali pur non avendone necessità, fanno richiesta di microcredito perché "conveniente".

futuro, per sostenere il progetto di qualcun altro (è *spontaneo il riferimento al concetto sociologico della reciprocità*).

Per quanto riguarda *i destinatari* e *gli obiettivi* perseguiti da tale strumento il Microcredito della regione Lazio, presenta una variante interessante rispetto al modello di Yunus.¹⁶ Oltre a prevedere interventi a favore delle imprese già esistenti (Asse A), introduce due assi dedicati al sostegno individuale (Assi B e C): destinatari dei prestiti sono quindi anche soggetti singoli, nuclei familiari e persone sottoposte ad esecuzione penale, intra o extra muraria, per concedere loro crediti di emergenza, finalizzati ad affrontare bisogni primari dell'individuo, quali la casa, la salute e i beni durevoli essenziali (Fig. 1).

Fig. 1 – Assi di intervento del Microcredito

La Legge Regionale n. 27/2007 approva i nuovi Assi d'Intervento:

- | |
|--|
| <p>A. interventi in favore di microimprese, in forma giuridica di cooperative, società di persone e ditte individuali, costituite e già operanti, ovvero in fase di avvio di impresa, volti a contrastare l'economia sommersa sia a <u>sostenere la nuova occupabilità, l'autoimpiego e l'inclusione di lavoratrici e lavoratori con contratti atipici</u>;</p> <p>B. crediti di emergenza, finalizzati ad affrontare bisogni primari dell'individuo, quali la casa, la salute e i beni durevoli essenziali;</p> <p>C. sostegno a persone sottoposte ad esecuzione penale, intra o extra muraria, ex detenuti, da non più di 24 mesi, nonché conviventi, familiari e non, di detenuti.</p> |
|--|

Fonte: www.microcredito.lazio.it

A fronte degli Assi previsti, è stato interessante osservare quale fosse stata la *domanda* di microcredito e quale l'effettiva *offerta* dei prestiti concessi. I dati disponibili, come si accennava all'inizio del capitolo, sono parziali e aggiornati al 31-12-2007 (riguardano l'investimento delle risorse della prima finanziaria regionale). Sulla base di questi verrà presentata, dunque, una prima elaborazione accompagnata dalle informazioni ottenute mediante le interviste¹⁷.

Nella prima fase (2006-2007) la maggior parte delle domande di microcredito proviene dalla città di Roma (circa il 70%, contro l'1% delle domande provenienti per esempio dalla provincia di Rieti) e riguardano l'ASSE B (crediti di emergenza, finalizzati ad affrontare bisogni primari dell'individuo, quali la casa e i beni durevoli essenziali). La più alta percentuale di richieste, proviene da soggetti singoli (o nuclei familiari) che presentano un problema di indebitamento; poche sono risultate le richieste avanzate da cittadini extra-comunitari. Per quanto riguarda la domanda da parte delle imprese bisogna specificare che, inizialmente, la misura non prevedeva, per legge, la possibilità di finanziare lo start-up di impresa; il microcredito, quindi, era finalizzato a risolvere situazioni debitorie di imprese già esistenti. Con la nuova Finanziaria regionale (2008) è stato previsto di promuovere iniziative imprenditoriali mediante il Microcredito. La maggior parte delle domande è giunta, quindi, da imprese che si trovavano a dover contrastare una serie di difficoltà legate a congiunture economiche sfavorevoli o cattivi investimenti.

Complessivamente i *beneficiari* sono stati 378 (tra imprese e singoli) ovvero circa il 50% del totale delle domande pervenute. Al 31-12-2007 risultavano erogati 243 prestiti: l'85% concesso a soggetti singoli o nuclei familiari (Asse B), i quali hanno utilizzato il prestito per sanare arretrati relativi a debiti contratti con finanziarie; spese abitative come affitto, utenze o ristrutturazione immobile; spese per figli, coniugi o conviventi; debiti derivanti dall'utilizzo, senza attento controllo, di carte revolving emesse da Società di credito private; spese mediche. Per quanto riguarda il finanziamento alle imprese (Asse A), il microcredito ha riguardato una percentuale minore di beneficiari (12%) ed

¹⁶ L'idea del Microcredito nasce alla metà degli anni Settanta da una intuizione del Professor Muhammad Yunus (nel 2006 Premio Nobel per la pace) che, sviluppando una teoria dell'economista Amartya Sen, pensò ad un nuovo modo di concepire il prestito: prestare "piccole somme di denaro" a persone più svantaggiate per aiutarle ad uscire da un circuito di miseria e povertà. Queste piccole somme, ad interessi minimi, rappresentavano uno sforzo ridotto per le banche ma un guadagno altissimo per l'utente che poteva investire così il denaro in diversi progetti per il recupero della sua qualità della vita.

¹⁷ Ultimo aggiornamento in data 30-04-2010.

in questo caso il prestito è stato utilizzato non come start-up ma per sanare debiti pregressi (consolidamento del passivo) o acquisto di scorte (pagamento ai fornitori). Pochi infine i beneficiari dell'Asse C (sostegno a persone sottoposte ad esecuzione penale, intra o extra muraria, ex detenuti, da non più di 24 mesi, nonché conviventi, familiari e non, di detenuti), che rappresentano solo il 3% di coloro che hanno beneficiato del microcredito.

Infine, analizzando le caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche dei beneficiari, dalle interviste è emerso che, rispetto all'Asse B, si tratta nel 60% dei casi di uomini e nel 40% di donne; hanno un reddito medio-basso (compreso tra i 10 e 15 mila euro); pagano un canone di affitto e sono residenti nella città di Roma. Quasi tutti/e fanno parte di un nucleo familiare con due-tre figli a carico. L'occupazione principale è quella di operaio e il titolo di studio prevalente è la Licenza media (40%). Tra i beneficiari c'è anche una piccola percentuale di pensionati e disoccupati (rispettivamente 2 e 3%).

La referente, durante i colloqui, conferma il buon andamento dello strumento ed è stata la buona riuscita della misura e una solvibilità dei prestiti prossima al 70%, che hanno portato la precedente Giunta Regionale¹⁸ a reinvestire nel Microcredito aumentando il plafond; il finanziamento ha previsto, per il triennio 2009-2011, 6 milioni di euro per ciascun anno (per un totale 18 milioni). Sono stati aumentati gli importi massimi erogabili: le imprese (ASSE A) possono richiedere fino a 25 mila euro, mentre i singoli o le famiglie (ASSE B e C) fino a 10 mila euro; e sono state ridotti i tempi di durata per la restituzione del prestito (da 24-84 mesi per le imprese e da 24-36 mesi per i soggetti svantaggiati).

Al di là di questi cambiamenti di natura organizzativa-gestionale, nella fase attuale i beneficiari dei finanziamenti agevolati sono cambiati: mentre nel primo ciclo la maggior parte delle domande proveniva da soggetti singoli o famiglie (Asse B), nell'ultimo anno, come si può immaginare, le richieste si spostano sull'Asse A e provengono da molte imprese che, per via della crisi economica internazionale, versano in situazione di difficoltà e cercano di accedere al microcredito per sanare debiti e mantenere in vita l'attività.

3.1.2. Le Borse lavoro nel Comune di Roma¹⁹

Il termine Borsa lavoro viene usato correntemente a vari livelli di governance (locale, regionale, nazionale) e in vari contesti organizzativi (pubblico, terzo settore) con significati solo parzialmente sovrapponibili. Come si vedrà, ciò che cambia è il target di riferimento (categorie svantaggiate vs cittadini "occupabili"), l'obiettivo dell'intervento (inserimento lavorativo vs ri-acquisizione di capacità relazionali), ecc... con conseguente confusione nel vocabolario dei servizi sociali rispetto all'oggetto della discussione²⁰. Ad ogni modo, le varie interpretazioni rimandano sempre all'idea di un'opportunità offerta al beneficiario di fare un'esperienza di lavoro più o meno protetta, limitata nel tempo, in cui egli/ella abbia l'opportunità di mettersi alla prova e di intraprendere un percorso di autonomia.

Con riferimento al settore di policy le Borse lavoro rappresentano uno strumento utilizzato prevalentemente nell'ambito delle politiche assistenziali (sono inserite nei Piani di Zona, il finanziamento avviene prevalentemente con fondi L. 328/2000), ma il riferimento esplicito al lavoro

¹⁸ Successivamente al periodo della ricerca le elezioni regionali del Marzo 2010 hanno portato ad un cambio di coalizione alla guida della Regione Lazio.

¹⁹ Il paragrafo è frutto delle informazioni raccolte sul sito istituzionale del Comune di Roma www.comune.roma.it, dei Municipi VIII www.romamunicipiodelletorri.it e Municipio XIII www.comune.roma.it/municipio_XIII e delle evidenze empiriche riscontrate in fase di intervista con l'assistente sociale Stefania Wyss Ex Dipartimento XIV Politiche del lavoro e dei piani di formazione permanente degli adulti; e le assistenti sociali responsabili dei progetti Borse Lavoro nei Municipi studiati.

²⁰ Nella ricerca a cui ci riferiamo in questo paper tale aspetto è emerso da subito con chiarezza e una parte del lavoro di indagine ha riguardato proprio una più precisa definizione dell'estensione del concetto.

come strumento di inclusione sociale e il contenuto stesso dell'intervento collocano questa realtà tipicamente a cavallo tra assistenza e politiche del lavoro.

Nel Comune di Roma il panorama degli attori coinvolti è molteplice e lo strumento vive ormai una fase di maturità avanzata facendo parte, come vedremo, della "cassetta degli attrezzi" degli assistenti sociali da molti anni, sin dalla emanazione della D.G.C. 154/97, che stanziava fondi per lo svolgimento di progetti sociali nei territori e propone la Borsa lavoro come uno strumento a disposizione dell'assistente sociale. Nella Capitale non c'è una gestione centralizzata delle Borse Lavoro, i Municipi decidono autonomamente se e come organizzare l'intervento e la gestione dei progetti è affidata, il più delle volte, alle U.O.S.E.C.S., e nello specifico ai Servizi Sociali.

A livello comunale, in alcuni Dipartimenti²¹ esistono Uffici tematici collegati alla promozione dell'inclusione socio-lavorativa, nell'ambito dei quali l'ex Dipartimento XIV Politiche del lavoro e dei piani di formazione permanente degli adulti, costituisce sicuramente un punto di riferimento importante, seppure non vincolante, per il lavoro svolto a livello locale. Infatti, presso tale Dipartimento è stato istituito, nel 2007, un Tavolo trasversale permanente per il sostegno e l'accompagnamento al lavoro di cittadini in condizione di svantaggio sociale²² a cui sono invitati rappresentanti dei servizi sociali di tutti i Municipi con l'obiettivo di confrontarsi e convergere verso linee di orientamento comuni.

In questo Dipartimento era stata svolta nel 2006 una indagine conoscitiva sull'uso delle Borse lavoro come strumento di inclusione sociale presso i Municipi. Da questa è emerso come, generalmente, si tratta di uno strumento utilizzato dalle assistenti sociali come parte di un progetto più ampio finalizzato al reinserimento del soggetto, o comunque alla lotta all'esclusione sociale. Nella maggior parte dei casi, la Borsa lavoro prevede l'impiego temporaneo – da 2 a 12 mesi - del soggetto in una azienda profit o no profit finalizzato alla acquisizione o ri-acquisizione di capacità relazionali e competenze professionali da spendere ipoteticamente in una fase successiva di ricerca di occupazione nel mercato del lavoro. La finalità, pertanto, non è l'assunzione del soggetto, ma il miglioramento della sua occupabilità e/o il supporto per un percorso di uscita da una situazione di disagio sociale.

Nel biennio considerato (2005-2006) il totale dei destinatari raggiunti è stato 652 persone (non per tutti i Municipi è possibile distinguere tra uomini e donne) e il totale dei fondi impegnati di Euro 3.275.516, così distinti sulla base delle fonti (tab.1).

Tab. 1 Fonti di finanziamento per Borse lavoro nel Comune di Roma

Fondi Municipali (Del. 154 o altri)	Fondi V Dip. (1.285 o altri)	Fondi I.328	QCS, altro
737.807	244.093	1.355.824	793.025

Emerge, dunque, un primo livello significativo di distinzione relativo alla provenienza dei fondi utilizzati per finanziare le cosiddette Borse lavoro. Non esiste, infatti una unica fonte di finanziamento, questo perché – a rigore – non esiste un riconoscimento formale dell'istituto delle Borse lavoro a cui sia legata una specifica fonte di finanziamento.

Infatti, nella forma concreta in cui si è diffusa, la Borsa lavoro si colloca trasversalmente tra due tipi di interventi, le Borse lavoro e i Tirocini formativi, istituiti dalla legge 196/97 "Norme in materia di promozione dell'occupazione" (art. 18 e art.26) e successivi decreti attuativi che delineavano un

²¹ Il Comune di Roma sta subendo in questi mesi una riorganizzazione complessiva dei suoi uffici, pertanto le denominazioni e – in parte – le competenze dei vari Dipartimenti sono mutate. I Dipartimenti a cui ci si riferisce nel testo sono : Ex Dipartimento V Politiche sociali e promozione della salute, Ex Dipartimento Politiche del lavoro e dei piani di formazione permanente degli adulti, Ex Dipartimento XI Politiche educative e scolastiche.

²² Sinteticamente denominato tavolo tecnico Sociale-Lavoro, previsto dal Piano per lo Sviluppo locale e la buona Occupazione/ d.d. 610 del 21 maggio 2007

quadro di intervento di durata triennale per fronteggiare la disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno²³.

Il piano indicato nella legge 196/97 ha avuto un finanziamento triennale e successivamente non è stato rinnovato. Ciò che è successo, però, è che la logica di alcuni degli strumenti introdotti dalla legge, si sia diffusa nelle pratiche dei professionisti del settore sociale così tanto da dare vita ad uno strumento formalmente inesistente, ma informalmente utilizzato dai servizi sociali di quasi tutti i comuni italiani.

Conseguentemente, ciascun ufficio reperisce i fondi per finanziare le Borse Lavoro da varie fonti disponibili, senza che vi sia un disegno organico di riferimento.

Alla luce di quanto emerso nelle indagini di sfondo sono stati scelti per l'approfondimento territoriale nel Comune di Roma, il Municipio delle Torri (VIII) e il Municipio XIII (zona Ostia). La ragione di tale scelta risiede nelle particolari caratteristiche di impostazione del servizio nei due territori; il primo considerato una buona prassi e modello di riferimento in tutto il Comune di Roma, il secondo interessante per la sua radicale diversità dell'approccio proposto, che lo pone in un certo senso in termini antagonisti rispetto al modo di intendere lo strumento Borsa lavoro²⁴.

I due Municipi, dunque, agiscono sulla base di teorie del programma completamente diverse per le quali usano la stessa etichetta terminologica (si parla sempre di Borsa lavoro) e questo è parso particolarmente significativo rispetto all'obiettivo di studiare le varie forme e livelli di implementazione di uno stesso strumento in contesti differenti²⁵.

Municipio VIII

Il Progetto S.I.L.I.L. Servizio integrato locale per l'inserimento lavorativo delle fasce deboli Borsa lavoro nasce con il primo Piano di Zona del Municipio nel 2001, come risultato dei lavori dei tavoli di co-progettazione e già dalla sua prima programmazione il carattere di integrazione con altri attori del territorio è considerato determinante. Esiste pertanto una rete strutturata tramite protocolli d'Intesa e accordi di Programma che coinvolge Municipio, ASL, COL (centro orientamento al lavoro – Dipartimento XIV)²⁶. Attualmente sono impegnate 4 risorse nel servizio – in passato erano maggiori – una referente del Municipio, due della ASL, e uno del COL Centro Orientamento al Lavoro.

Gli *obiettivi* perseguiti vanno da una generale acquisizione di stabilità psicologica all'incremento vero e proprio dell'occupabilità. Si distingue infatti in generale tra tirocinio²⁷ formativo in senso puro (maggiormente orientato all'inserimento), oppure socializzante e d'inserimento. A tale proposito, infatti, viene data importanza non solo all'ottenimento del lavoro, quanto piuttosto al percorso fatto dal beneficiario durante l'esperienza della Borsa lavoro che lo aiuterebbe ad acquisire una organizzazione cadenzata dei tempi, la gestione di responsabilità (anche solo per svolgere i colloqui con le assistenti sociali) che rappresentano i primi passi dei beneficiari in un cammino finalizzato a riacquisire la capacità di autodeterminarsi.

²³ La vaghezza terminologica è molto diffusa tuttora nei servizi sociali per cui i termini "borsa lavoro" e "tirocinio" vengono usati in molti casi come sinonimi. Invece, la normativa ne definisce le differenze. Nella l.196/97 e successivi decreti attuativi, il Tirocinio formativo viene proposto come strumento "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" (art. 18) ed è rivolto a giovani di varie fasce d'età: da quelli della scuola secondaria a quelli del settore universitario. La finalità in questo caso, non è dunque quella dell'assunzione.

Le Borse lavoro (art.26), diversamente, nascono insieme ai lavori di pubblica utilità come interventi rivolti ai giovani inoccupati del Mezzogiorno (di età compresa tra i 21 e i 32 anni, in cerca di prima occupazione, iscritti da più di trenta mesi nelle liste di collocamento, per i quali l'assunzione viene considerata un obiettivo auspicabile, ma non necessario

²⁴ Per l'individuazione dei Municipi è stata determinante la collaborazione con la referente del Dipartimento XIV per il Tavolo sociale lavoro (assistente sociale Stefania Wyss)

²⁵ Come impostazione generale della ricerca si è cercato, infatti, il più possibile di mettere a confronto le informazioni emergenti dai documenti ufficiali con quelle raccolte in sede di intervista con i testimoni privilegiati.

²⁶ Si nota invece la mancanza di un contatto formalizzato con il CPI della Provincia, dettata – secondo le opinioni dei referenti – da uno scarso supporto politico e dalla scarsa integrazione "strutturale" dei due enti locali.

²⁷ Qui usato come sinonimo di Borsa lavoro

I destinatari sono individuati molto chiaramente e corrispondono alle *classiche* categorie svantaggiate (minori disagiati, ex detenuti, invalidi, adulti over 35 in situazione di disagio); gli utenti adulti e minori costituiscono due gruppi sociali molto distinti su cui la Borsa lavoro ha effetti diversi. L'accesso avviene solo tramite segnalazione dei servizi sociali di cittadini già in carico presso di loro; pertanto la Borsa lavoro è un tassello di un progetto più ampio di inserimento e accompagnamento in cui l'assistente sociale svolge un ruolo essenziale di "protezione" e guida all'autonomia. La procedura di accesso prevede diversi colloqui, molto approfonditi, mirati a ricostruire il quadro socio-familiare intorno al soggetto, le sue capacità e aspirazioni. Sono state elaborate delle scale numeriche di valutazione che assegnano un punteggio a ciascuno e orientano in qualche modo la priorità delle situazioni da gestire. Infatti, vi è carenza di aziende disposte ad accettare Borse lavoro, sia in generale, per una sottile diffidenza verso situazioni di disagio, sia nello specifico in questo territorio caratterizzato da uno stallo economico radicato nel tempo. Attualmente lo strumento in questo Municipio è in una fase di *stand by*²⁸. Gli interlocutori, infatti, manifestano una certa sofferenza legata alla mancanza di un sostegno dalla componente politica – venuta meno nel tempo – che determina, operativamente, molte difficoltà che incidono sulla sostenibilità dello strumento (difficoltà a creare una rete di contatti con le aziende, difficoltà a rinnovare i protocolli di intesa in scadenza con gli altri attori istituzionali, che determinano un calo costante delle risorse a disposizione). Ciononostante, l'esperienza del Municipio VIII continua a rimanere una realtà tenuta in grande considerazione soprattutto per le modalità operative di gestione del servizio in cui si realizza effettivamente quell'integrazione tra settori molte volte invocate nella programmazione dei servizi.

Municipio XIII

Lo strumento dei Tirocini lavorativi²⁹ è inserito in un più ampio progetto municipale attivo dal 2006 denominato A.I.S.F. Agenzia d'Integrazione Sociale delle Famiglie che prevede due aree di intervento: l'area della Formazione e Integrazione sociale e lavorativa (che coinvolge appunto i Tirocini) e l'area dei Servizi per l'Autonomia sociale (orientata per lo più a formazione e matching per il mercato del lavoro di cura).

Nella versione attuale, lo strumento Tirocini consiste in una reinterpretazione della modalità classica di gestione/erogazione – assimilabile a quella del Municipio VIII – e per questo offre spunti interessanti di confronto e analisi.

Vi è una rete consolidata di soggetti che collaborano ai Tirocini, in cui il Terzo settore gioca un ruolo determinante (Accorinti 2008). Infatti, le risorse dedicate al servizio sono 2: l'assistente sociale referente per il Municipio e una psicologa della Cooperativa facente parte dell'ATI che ha presentato il progetto. Dai colloqui si evince una routine consolidata di collaborazione quotidiana e una condivisione di obiettivi e impostazioni che connota il servizio in maniera molto chiara.

La differenza sostanziale, che influenza tutti gli aspetti di gestione dello strumento, è la definizione del target; i *destinatari* indicati nel progetto e quelli individuati nella prassi coincidono solo parzialmente. Mentre nel progetto vi è un'indicazione generale di persone occupate e disoccupate, stranieri, utenti DMS, SERT, ecc., dai colloqui con gli operatori emerge quell'orientamento che distingue il Municipio XIII dagli altri servizi sociali. Infatti si tende a privilegiare quei soggetti che risulterebbero più immediatamente occupabili, allo scopo di intercettare e gestire preventivamente situazioni di quasi-disagio che potrebbero degenerare e ripresentarsi ai servizi più avanti in qualità di utenti molto più problematici³⁰. L'accesso, pertanto non prevede che la persona sia già in carico

²⁸ Il gruppo di ricerca è tuttora in attesa dei dati numerici riferiti alle borse lavoro attivate e agli inserimenti lavorativi effettuati.

²⁹ Questa la dicitura utilizzata nel progetto

³⁰ Per esempio un'attenzione specifica è stata rivolta ai disoccupati prodotti dalla crisi Alitalia e del suo indotto che ha interessato i territori limitrofi a Fiumicino facenti parte del Municipio XIII.

ai servizi, ma i cittadini – attraverso un colloquio filtro presso il segretariato sociale – sono liberi di accedere direttamente e specificatamente al Tirocinio, che può essere concepito anche come strumento a sé stante e indipendente rispetto ad un eventuale più ampio progetto di reinserimento sociale.

Il cittadino viene accompagnato in un percorso orientato a migliorare la sua capacità di cercare lavoro e di sostenere un colloquio di lavoro, tra gli *obiettivi* principali infatti viene indicato chiaramente quello di “offrire interventi di formazione per l’acquisizione di conoscenze e competenze specifiche nell’ambito della ricerca attiva del lavoro”

I numeri sono positivi: nel 2007 ci sono stati 53 tirocini e 14 assunzioni; nel 2008, 47 tirocini e 20 assunzioni; nel 2009, 70 tirocini e 16 assunzioni. La potenzialità del progetto sta, secondo i protagonisti, nella capacità di fare rete coinvolgendo le imprese e spingendole a superare una certa sfiducia nel collaborare con i servizi sociali. Certamente anche la predilezione di profili maggiormente occupabili rende l’inserimento vero e proprio un traguardo più verosimile rispetto a Borse lavoro indirizzate a categorie con minori skills spendibili sul mercato del lavoro.

Concludendo, è opportuno sottolineare che è in corso uno sforzo a livello comunale di mettere insieme esperienze e prassi diversificate per condividere approcci e stabilire delle Linee guida comuni. A tale proposito, nell’ambito del Tavolo sociale – lavoro, già citato, è stato elaborato un documento successivamente approvato come determina dirigenziale (della Determina Dirigenziale n.1315 del 22.12.2008³¹) che tenta di fare chiarezza nella molteplicità delle esperienze municipali. In essa, vengono distinti tre tipi principali di Borsa lavoro Sociale - B.L.S.

- *B.L.S. di pre-inserimento: rivolte alle persone che hanno la necessità di aggiornare o ampliare le proprie competenze lavorative per poter sperimentare un ruolo professionale che possa essere spendibile nell’attuale mercato del lavoro;*
- *B.L.S. di orientamento-formazione: rivolte alle persone che devono acquisire o allargare le proprie capacità lavorative e quindi assumere nuove competenze specifiche; o a ragazzi che hanno bisogno di un’esperienza simile per facilitare e motivare successive scelte formative-scolastiche;*
- *B.L.S. di socializzazione: rivolta alle persone che non possono essere inserite nel circuito lavorativo per problemi vari (di età, di salute, di alto grado di “incollocabilità”) e quindi necessitano di un maggior livello di accompagnamento. Questo terzo tipo di esperienza rappresenta quelle BLS che utilizzano come aziende ospiti particolari soggetti che fungono da “palestre sociali”, specifiche aree di accoglienza che genericamente possono essere rappresentate da : Coop. Soc. integrate, Laboratori di socializzazione, centri d’iniziativa sociali estemporanee ecc...*

Mentre le prime due contemplano in un certo senso l’idea di una futura collocazione del soggetto nel mercato del lavoro e sembrano più simili alla logica del tirocinio (art. 18 l.196/97) , la Borsa di socializzazione è indirizzata a fasce di popolazione caratterizzate da ostacoli significativi alla collocazione nel mercato del lavoro e sembrerebbe assumere una funzione di protezione più spiccata e meno orientata all’attivazione nel settore lavorativo vero e proprio. In nessun caso sembrerebbe previsto l’obiettivo dell’occupazione, che invece veniva indicato come auspicabile per lo strumento Borse lavoro illustrato all’articolo 26 legge 196/97 *Norme in materia di promozione dell’occupazione* per i giovani del Mezzogiorno.

³¹ Fermo restando la caratteristica non vincolante di una D.D. dipartimentale, il documento assume il significato di indicazione di riferimento nell’ambito di un settore nel quale vige insufficiente chiarezza, ed assume un ulteriore valore se si considera come prezioso risultato del notevole impegno affrontato e concordato dal Tavolo tecnico sociale-lavoro previsto dal Piano per la Buona Occupazione del Comune di Roma. Attualmente, il Dipartimento XIV sta procedendo all’elaborazione di una proposta di Delibera a partire dal testo della suddetta Determina, così da poter offrire ai Servizi del Comune di Roma che agiscono in questo settore un quadro di riferimento più definito e autorevole.

Infatti nel documento si precisa anche che i tre tipi di B.L.S. sono collegati direttamente a tre tipologie di Aziende Ospitanti *in relazione al grado di spendibilità delle competenze acquisibili e dell'eventuale disponibilità a un possibile successivo inserimento lavorativo: grado molto alto nella prima, medio basso nella seconda, nullo nella terza.*

Con il cambiamento della composizione della Giunta comunale il lavoro di riordino ha subito una battuta di arresto, pertanto ciascun Municipio continua ad agire in maniera indipendente.

3.1.3. Incentivi allo sviluppo locale: Autopromozione sociale nel Comune di Roma

Autopromozione sociale è la denominazione assunta dall'Unità Organizzativa – UO che nell'ex Dipartimento XVI Politiche per la riqualificazione delle periferie del Comune di Roma, ha preso vita in seguito all'emanazione della legge 266/97 "Interventi urgenti per l'economia" che prevedeva, tra le altre cose, all'art.14 *Interventi per lo sviluppo imprenditoriale nelle aree di degrado urbano*³². L'intervento individuava 10 Comuni beneficiari con caratteristiche di particolare degrado urbano e sociale³³ e finanziava due filoni distinti di intervento:

- Ex art.3: erogazione di servizi (incubatori d'impresa, animazione territoriale, supporto manageriale, formazione), che può raggiungere il massimo del 40% dello stanziamento complessivo riconosciuto al Comune;
- Ex art. 4: Erogazione di finanziamenti a sostegno delle piccole imprese, con particolare riferimento alle imprese "giovani" (ovvero attive da almeno 18 mesi). Quest'ultimo sarà oggetto di analisi nel presente paragrafo.

«L'art. 14 rovescia il tradizionale approccio top-down delle politiche industriali: pur trattandosi di una legge amministrata a livello centrale, essa mette al centro della programmazione l'amministrazione locale»³⁴. In sostanza il Ministero Industria, commercio e artigianato (ora Ministero Sviluppo economico), provvede al finanziamento di interventi predisposti dalle amministrazioni comunali con l'obiettivo di sviluppare in tali ambiti iniziative economiche e imprenditoriali. Con il decreto del Ministero dell'industria da adottare d'intesa con il (già) Ministero per la solidarietà sociale, si individuano criteri e modalità per l'attuazione degli interventi e anche per la predisposizione degli appositi programmi da parte dei comuni.

L'Assessorato del Comune di Roma alle politiche per le periferie, sviluppo e lavoro predispose il programma, indica gli obiettivi da sviluppare e colloca le iniziative economiche e imprenditoriali nelle aree considerate di maggiore interesse. Inoltre, svolge assistenza tecnica accanto al richiedente per la compilazione dei modelli rispondenti ai criteri sanciti dal Ministero, che ha l'onere di verificarne la congruità; nonché svolge attività di tutoraggio e accompagnamento alle imprese neonate.

Autopromozione nasce con una forte sponsorizzazione e risonanza politica, la mole di finanziamenti legati alla legge 266 e all'ufficio viene ampiamente pubblicizzata e presentata alla cittadinanza con grande eco. Trattandosi di un intervento a livello nazionale e gestito centralmente dal Ministero, per quanto riguarda l'erogazione dei Fondi, esiste intorno a questo strumento molta

³² Il paragrafo è frutto dello studio della documentazione di monitoraggio pubblicata a livello nazionale dal Ministero dello Sviluppo Economico, dall'Istituto per la Promozione Industriale IPI e da interviste svolte con l'attuale Dirigente dell'Ufficio Autopromozione, il Direttore di Dipartimento e un ex collaboratore dell'ufficio che ha lavorato come valutatore di progetti e consulente alle imprese nel periodo 2001-2006 durante l'Assessorato di Luigi Nieri. È opportuno sottolineare la particolare difficoltà incontrata per il reperimento delle informazioni sull'implementazione dello strumento a livello locale. La scarsa disponibilità strutturale di dati di monitoraggio a livello comunale e, probabilmente, l'avvicendamento di una diversa Giunta hanno rallentato e reso meno efficace la raccolta di informazioni. Il gruppo di ricerca è impegnato attualmente nel tentativo di entrare in contatto con ex collaboratori del progetto che, usciti ormai dalla struttura comunale, potrebbero essere disponibili a rilasciare le loro testimonianze.

³³ L'art. 14 si riferisce a comuni capoluogo di cui art. 17 L142/90: Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia.

³⁴ Dal report di monitoraggio e valutazione IPI al 31 dicembre 2008

reportistica riguardante le domande presentate/idonee/valide al finanziamento, le entità dei finanziamenti, ecc...mentre minori sono le informazioni su come ha di fatto funzionato il meccanismo a livello locale.

I *destinatari* teorici dello strumento sono (neo) imprenditori o futuri imprenditori che intendono avviare un'attività nei territori target del finanziamento, caratterizzati da degrado urbano e sociale. Pertanto i destinatari che concretamente andranno ad ottenere i fondi vengono definiti sulla base dell'incrocio di due fattori: il fattore *territoriale* (solo alcune zone sono finanziate) e il fattore *umano* (solo alcuni richiedenti tra quelli che presentano domanda di finanziamento, vengono giudicati idonei e poi ammissibili al finanziamento). In un certo senso, l'intervento è sul territorio nel suo complesso, sono le aree ad essere degradate e la teoria del programma assume che l'avvio di attività imprenditoriali su tali territori possa fungere da volano per lo sviluppo degli stessi e, di conseguenza, delle persone che li vivono e/o li abitano.

I finanziamenti seguono il meccanismo dei bandi; fino a questo momento sono stati attuati 8 bandi generici, aperti a tutte le tipologie imprenditoriali e a molte attività economiche, 7 bandi territoriali aventi l'obiettivo di agevolare imprese in determinati settori e determinate aree e 6 bandi tematici, aventi l'obiettivo di finanziare specifiche aree e/o settori di attività. Di seguito i prospetti riassuntivi con i *principali risultati raggiunti*. Come si potrà osservare, alcune informazioni non sono disponibili per tutti i bandi (totale investimenti proposti/totale contributi riconosciuti) o sono presentate in maniera parzialmente differente (incremento occupazionale previsto/occupati previsti a regime). Questo non consente di leggere le tabelle in maniera incrociata; esse hanno quindi una funzione puramente descrittiva dei volumi di investimento e dell'occupazione prevista a seconda dei periodi di riferimento.

Dal 2005 al 2008 (tab. 2) i 9 bandi generici hanno raccolto l'adesione di 3.574 proposte per un totale di 657 imprese effettivamente finanziate (pari ad una media di finanziamento del 20%). I finanziamenti in c/capitale richiesti ammontavano a 72.626 euro e i contributi riconosciuti sono stati in media per tutti i bandi il 52%. Infine l'incremento occupazionale programmato (più o meno consistente in tutti bandi) prevedeva l'inserimento di 3.320 nuovi addetti.

Tab. 2. *Bandi generici dal 2005 al 2008*

Bando	Proposte presentate	Imprese finanziate	% di imprese finanziate su proposte presentate	Totale investimenti proposti in C/capitale	Totale contributi riconosciuti	% contributi riconosciuti su investimenti proposti	Incremento occupazionale programmato
1	250	47	18,8	6.584	1.879	29	414
2	294	97	33,0	8.840	4.250	48	255
3	527	85	16,1	8.969	4.631	52	541
4	693	120	17,3	10.776	7.111	66	592
5	689	110	16,0	14.504	7.489	52	566
6	469	143	30,5	14.481	8.967	62	626
7	652	68	10,4	8.472	4.597	54	326
Totale	3.574	670	20,3 (media)	72.626	38.924	52 (media)	3.320

Fonte: Ns rielaborazione da Programma delle attività ai sensi del regolamento ministeriale di cui al D.M. 67 del 2004 in attuazione dell'art. 14 legge 266/9 - Dipartimento XIX V U.O. Autopromozione Sociale

I bandi territoriali 2004-2007 (tab. 3) hanno riguardato specifiche zone del comune di Roma e talvolta specifici interventi da realizzare (ad esempio servizi di ristoro in alcuni parchi cittadini). Il numero complessivo delle domande è evidentemente più basso (così come la previsione occupazionale) rispetto alla media dei bandi generici ma la percentuale media di progetti finanziati è stata più alta (58,3%).

Tab. 3. Bandi territoriali 2004- 2007

Anno bando	Bando	Domande presentate	Progetti agevolati	% di progetti agevolati su domande presentate	Importo impegnato	Contributi concessi	Occupati previsti a regime
2004-5	Parchi cittadini*	9	3	33,3	300.000	231.400	15
2006-7	Caffetterie teatro**	3	2	66,7	200.000	87.095	5
2007	Borghesiana	8	6	75,0	350.000	188.904	13
2007	San Basilio	4	...		200.000
Totale***		20	11	58,3(media)	283.333(medio)	169.133(medio)	33

* attività di ristoro e ricreativo/culturali da realizzare all'interno dei parchi di viale dei Romanisti, via Chiala, via Artusi

** teatro di Tor Bella Monaca e teatro Quarticciolo

***escluso San Basilio

Fonte: Ns rielaborazione da Programma delle attività ai sensi del regolamento ministeriale di cui al D.M. 67 del 2004 in attuazione dell'art. 14 legge 266/9 - Dipartimento XIX V U.O. Autopromozione Sociale

Per quanto riguarda i bandi tematici 2005-2008 (Tab. 4), le domande presentate sono state 450 di cui il 41% (186) afferivano al bando Cittadini immigrati, il 19% (86) chiedeva il finanziamento per la realizzazione di Librerie, il 17% (77) ha riguardato l'investimento nel settore dell'Artigianato, il 15% (69) afferiva al bando relativo al finanziamento di attività di Intrattenimento e il 7% ha fatto richiesta per investire in imprese eco-compatibili.

Tab. 4. Bandi tematici 2003 e 2004

Anno bando	Bando	Domande presentate	Progetti agevolati	% di progetti agevolati su domande presentate	Importo impegnato	Contributi assegnati	Occupati Previsti a regime
2003	Artigiani	77	50	64,9	1.000.000	888.000	*48
2003	Librerie	86	23	26,7	**500.000	888.438	69
2004	Intrattenimento	69	19	27,5	1.500.000	1.329.000	104
2004	Imprese verdi	32	17	53,1	1.000.000	999.864	90
2004	Cittadini immigrati	186	30	16,1	1.000.000	999.864	101
Totale		450	139	37,7 (media)	1.166.667(medio)	1.021.033(medio)	364

*tirocinanti ospitati

**ulteriori fondi sono stati impegnati per permettere lo scorrimento a favore dei progetti ritenuti idonei ma non finanziati nella prima graduatoria

Fonte: Ns rielaborazione da Programma delle attività ai sensi del regolamento ministeriale di cui al D.M. 67 del 2004 in attuazione dell'art. 14 legge 266/9 - Dipartimento XIX V U.O. Autopromozione Sociale

Una questione importante è la selezione degli indicatori sulla base dei quali identificare le zone target degli interventi, cioè le zone caratterizzate da un certo livello di degrado sociale e urbano.

Dal 1° report di monitoraggio nazionale emerge come il Comune di Roma abbia usato indicatori sia qualitativi che quantitativi (ma non vengono riportati esempi). Però, mentre altri Comuni hanno utilizzato indicatori sociali ed economici; Roma avrebbe utilizzato solo indicatori infrastrutturali (anche per questa seconda tipologia mancano delle esemplificazioni). Nel corso degli anni il Comune di Roma ha conosciuto un'evoluzione in tal senso e a partire dal 2002 anche indicatori socio economici (mai indicati esplicitamente) hanno portato all'individuazione di una "fascia della

periferia” su cui intervenire con minore o maggiore intensità con politiche e modalità integrate comprensive di tutte le componenti di sviluppo sociale, ambientale, urbanistico³⁵.

Un aspetto interessante, che non riguarda solo il Comune di Roma, è quello delle revoche/rinunce: il 29% degli aventi diritto ha rinunciato/si è visto revocare il finanziamento. Questo dato, di cui si dirà meglio nelle considerazioni conclusive, può essere indicativo di alcune “debolezze” dello strumento legate, da un lato, a requisiti di accesso troppo generici e, dall’altro lato, a criteri di selezione poco discriminanti.

Attualmente, in seguito ai cambiamenti nella composizione della Giunta comunale dettati dai risultati delle elezioni amministrative 2008 nel Comune di Roma, l’ufficio Autopromozione, e conseguentemente lo strumento, ha attraversato una fase di riassetto organizzativo e gestionale, in parte ancora in corso. Nel Luglio del 2009 è stato chiuso l’ultimo bando³⁶ destinato a finanziare progetti di investimento e sviluppo di piccole e micro imprese nuove o esistenti in aree di degrado urbano (Euro 3.800mila). Tuttavia, le modifiche apportate nello stesso bando fanno intuire la nuova impostazione che lo strumento Autopromozione tenderà ad avere: uno strumento finanziario “generico” ovvero non destinato a particolari target con una previsione di restituzione del prestito del 50%. Le altre novità previste dalla nuova dirigenza sono frutto di una *lettura critica*³⁷ dei limiti riscontrati rispetto ai precedenti bandi e riguardano l’obbligo per le imprese richiedenti di avere la garanzia di una fideiussione³⁸; 2) l’attività di Tutoring svolta gratuitamente da professionisti³⁹ per seguire l’azienda lungo tutto l’iter (avvio della attività, assistenza, monitoraggio).

3.2. Il caso Calabria⁴⁰

3.2.1. Progetto A.MI.CA (Azione Microcredito Calabria)⁴¹

Attivo in Calabria dal 2007, l’approdo allo strumento del microcredito nasce dalla consapevolezza della profonda criticità in cui versa la realtà sociale calabrese: ciò tanto in relazione alle condizioni di vita ed all’incidenza della povertà (il 25% delle famiglie calabresi risulta povero secondo l’ultima stima Istat del 2008), quanto alle dotazioni di servizi alle persone ed alle imprese.

Trattandosi di un dispositivo strumentale della regione Calabria, ciò non poteva che avvenire in attuazione di una precisa volontà politica e coerentemente con le linee guida tracciate in sede di istituzione della Fondazione Calabria Etica⁴²: organismo al quale la regione affida il ruolo fondamentale di perseguire finalità di *solidarietà sociale* attraverso il sostegno a persone fisiche e

³⁵ Parallelamente è stato costruito un data base delle zone urbanistiche del Comune di Roma contenente tutte le vie considerate target, che avrebbe dovuto facilitare la consultazione e la trasparenza nei criteri di valutazione dei progetti. Per maggiori approfondimenti: <http://1266metro.ipi.it/>

³⁶ Approvato con DGC n.53 del 20/02/2008. Si precisa che il Fondo nazionale per Autopromozione si chiuderà il 31-12-2010.

³⁷ Anche in questo caso, come per gli altri strumenti, il limite principale è la mancanza di attività di monitoraggio e valutazione strutturate. I pareri espressi sull’efficacia dello strumento sono da attribuirsi alle personali considerazioni dei testimoni privilegiati che sono stati intervistati.

³⁸ Il Comune di Roma ha attivato un Fondo di Garanzia in collaborazione con Banca Etica per favorire l’erogazione del prestito.

³⁹ Tali professionisti provengono dall’ONLUS Seniores. Si tratta di un gruppo di pensionati (ex manager ex dirigenti) che offrono la loro consulenza in qualità di volontari.

⁴⁰ E’ opportuno specificare che la Regione Calabria è stata oggetto di analisi nella seconda fase della ricerca. Ai fini del paper è stata privilegiata l’indagine relativamente alla fase attuativa degli strumenti studiati, di cui si riporta i risultati preliminari nei paragrafi che seguono. L’obiettivo sarà, successivamente, quello di ottenere dai testimoni privilegiati maggiori informazioni per meglio ricostruire il quadro politico-istituzionale e normativo nell’ambito del quale tali strumenti sono stati programmati.

⁴¹ Per la stesura del paragrafo sono state utilizzate le informazioni disponibili sul sito istituzionale della Fondazione Calabria Etica www.calabriaetica.org nonché gli approfondimenti rilasciati dalla Responsabile dello staff tecnico mediante colloquio telefonico e breve questionario (aggiornamento al 24/04/2010).

⁴² Art. 18 della L.R. 2/2001.

famiglie in difficoltà nonché ad imprese sociali impegnate nello svolgimento di servizi socialmente rilevanti e/o nell'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti deboli e svantaggiati.

La gestione dello strumento è completamente delegata alla Fondazione Calabria Etica quale soggetto promotore, la quale agisce in sinergia e collaborazione con i partner di progetto: la Banca Popolare Etica e le Caritas Diocesane di Catanzaro, Crotone, Lamezia Terme, Reggio Calabria e Rossano. Ciascuno dei soggetti coinvolti nella concreta attuazione dello strumento si impegna, nel rispetto della reciproca autonomia, a sviluppare *una rete di sostegno* per i soggetti beneficiari del credito in modo da assicurarne l'accompagnamento sia nella fase di avvio delle singole esperienze, sia nella fase di gestione, con un monitoraggio periodico del rapporto di credito. Ciascuno dei partner interviene ulteriormente attraverso specifiche attività: la Fondazione Calabria Etica costituendo un fondo di garanzia a parziale copertura dei mancati rientri del Capitale concesso in prestito; la Banca Popolare Etica effettuando i prestiti da restituire a tassi agevolati nel periodo compreso tra un minimo di dodici mesi ed un massimo di sessanta mesi; le Caritas Diocesane coinvolte ciascuna per il proprio territorio di riferimento raccogliendo e selezionando le istanze di credito avanzate dagli interessati ed offrendo supporto agli stessi, con informazioni ed assistenza specifica, nella presentazione della documentazione per l'accesso al credito richiesto. Le istanze presentate vengo poi valutate da un apposito Comitato di valutazione composto dai un rappresentante di ciascun organismo coinvolto.

Il microcredito si è presentato in Calabria come sperimentazione di un modello di sostegno alternativo destinato alle fasce deboli della popolazione (famiglie monoparentali, non autosufficienti con basso reddito, immigrati non regolari, disoccupati, portatori di handicap, ex detenuti, famiglie numerose monoreddito, i ceti operai, i giovani con livelli medi di istruzione), nonché come *misura preventiva* ("salvagente") per evitare che situazioni iniziali di povertà o indigenza potessero trasformarsi in stati o situazioni di pre-usura, abbandono e esclusione sociale. Il Fondo di garanzia costituito è stato di euro 100mila così suddiviso⁴³:

- a) *Microcredito socio- assistenziale* (30mila euro) volto a soddisfare esigenze, bisogni per il sostenimento di spese finalizzate al miglioramento della qualità della vita di persone fisiche e famiglie in difficoltà, specialmente le più deboli e svantaggiate;
- b) *Microcredito alla microimpresa* (70mila euro) per l'avvio di piccole imprese o per il superamento di situazioni di criticità anche legate ad eventi criminosi.

Questa ripartizione del Fondo conferma la doppia finalità espressa anche in questo caso, come per la regione Lazio, dalla volontà politica e valoriale dello strumento: l'idea di utilizzare il microcredito quale risposta al disagio sociale anche e soprattutto al fine di prevenire situazioni di vulnerabilità sociale che in maniera progressiva colpiscono fasce di popolazione fino a poco tempo fa erano esenti da rischi sociali: famiglie monoreddito, ceti operai, giovani con livelli medi d'istruzione, etc.

Si tratta di una misura ancora molto giovane per la quale i risultati sono interessanti ma ancora parziali. Sono trascorsi tre anni dalla stipula della Convenzione, intervenuta nel 2007 tra Fondazione Calabria Etica e Banca Popolare Etica, volta conferire concretezza all'azione di microcredito. Tale periodo di tempo ha voluto costituire una sorta di sperimentazione circa la sostenibilità del progetto e l'effettività della risposta dei soggetti destinatari nonché a diffondere sul territorio la conoscenza delle molteplici possibilità offerte da uno strumento come il microcredito completamente sconosciuto alla realtà calabrese nella quale, sebbene gli enti locali spendano una non trascurabile percentuale dei fondi a loro disposizione per effettuare trasferimenti monetari a beneficio di persone singole od organizzazioni, l'eroga, a parere delle referente della Fondazione, ha consentito di raggiungere significativi risultati «le richieste sempre maggiori, la consapevolezza sempre più forte delle potenzialità dello strumento da parte degli stessi fruitori ed un'adesione più cosciente e partecipata nel tempo, confermano che si è intrapresa la strada giusta».

⁴³ Si noterà l'entità del finanziamento rispetto alla regione Lazio.

Al 31-12-2009, le domande pervenute sono state 33, di queste ne sono state ammesse il 9 I microcrediti concessi, per un totale di 85 mila euro, sono stati destinati 5 all'asse Microcredito socio-assistenziale e, 4 all'asse Microcredito alla microimpresa⁴⁴.

Relativamente al microcredito socio-assistenziale il motivo principale è legato alla necessità di sostenere spese mediche impreviste. Riguardo, invece, al sostegno alla microimpresa le richieste hanno riguardato, non tanto la creazione di nuove attività, quanto l'implementazione di microimprese già esistenti (in particolar modo l'acquisto di attrezzature).

I risultati del primo triennio sono ancora in fase di elaborazione per conto della Fondazione. Ma il riscontro avuto mediante l'intervista e "l'accompagnamento" svolto dalle Caritas territoriali alle famiglie, sembra confermare un buon impatto dello strumento nonostante il plafond e i destinatari siano numericamente modesti. La programmazione delle attività della Fondazione per il triennio 2010-2012 prevede, infatti, la prosecuzione del programma di microcredito avviato e la sua implementazione da attuare attraverso l'incremento del Fondo di Garanzia, la stipula di nuovi accordi con ulteriori Istituti di credito e il rafforzamento della rete territoriale di supporto all'iniziativa.

Il principale obiettivo che si è inteso perseguire, attraverso l'azione di microcredito, è volto al definitivo superamento della logica meramente assistenziale che connota il conferimento di sussidi da parte degli enti pubblici ai soggetti svantaggiati. Ciò che la Fondazione Calabria Etica ha inteso avviare è un percorso che consente la creazione di un *sistema di credito innovativo* al quale gli utenti possano partecipare in modo *attivo e responsabile* e che consente di attivare concreti processi di *sviluppo socio-economico* favorendo la generazione di capitale sociale per il consolidamento di rapporti di solidarietà reciproca

3.2.2. Le Borse Formazione-Lavoro nel Comune di Lamezia Terme⁴⁵

Nell'ambito delle politiche di inclusione sociale messe in atto dal Comune di Lamezia Terme, si inserisce un progetto dedicato all'attuazione di Borse-lavoro destinate a categorie particolarmente svantaggiate (soggetti disabili), con l'obiettivo di consentire un loro inserimento nella vita attiva e relazionale. Il contesto socio-economico del territorio lametino si presenta caratterizzato da debolezze strutturali, che sembrano riprodurre alcune delle note condizioni di arretratezza della regione Calabria (livelli occupazionali bassi, forte incidenza del settore primario, disoccupazione giovanile). Negli ultimi anni, anche in ragione degli effetti della crisi economica, il Dipartimento per le Politiche Sociali e del Lavoro della Regione Calabria⁴⁶ ha promosso una serie di interventi finalizzati a costruire *opportunità lavorative alternative* o ad offrire *ammortizzatori sociali* a condizioni di disoccupazione di breve e lunga durata. Tali interventi vengono trattati sia nei documenti di programmazione dell'offerta socio-assistenziale, *Piano Regionale degli interventi e dei servizi sociali e Indirizzi per la pianificazione dei Piani di zona (2007-2009)*,⁴⁷ sia nel *Piano per l'Occupazione 2008-2009* predisposto dal Dipartimento competente. In entrambi i documenti l'attenzione principale è rivolta ad accompagnare la persona verso un percorso autonomo di

⁴⁴ I dati relativi alle caratteristiche anagrafiche e socio-economiche dei beneficiari sono attualmente allo studio della Fondazione; pertanto, non è ancora possibile fornire indicazioni più puntuali.

⁴⁵ Per quanto riguarda lo strumento Borse-Lavoro, lo studio presenta l'esperienza del comune di Lamezia Terme (CZ) ritenuta interessante ai fini dell'indagine per le caratteristiche socio-economiche del territorio che influiscono sulle finalità attribuite a questo tipo di strumento. Come già anticipato si forniranno nel paragrafo informazioni relative alla realizzazione di uno specifico progetto ottenute mediante intervista con la Responsabile del Servizio Handicap nell'ambito dell'Area Servizi alla persona dell'Assessorato alle Politiche sociali del Comune di Lamezia Terme. Sarà cura del gruppo di ricerca, approfondire con ulteriori informazioni le dinamiche di applicazione dello strumento.

⁴⁶ La denominazione completa è Dipartimento 10 – Lavoro, Politiche della Famiglia, Formazione Professionale, Cooperazione e Volontariato.

⁴⁷ Approvato con DGR 364/2009.

inserimento lavorativo. L'emergenza di questa regione è infatti rappresentata da una carenza di occasioni lavorative (o della eccessiva presenza di forme di lavoro sommerso o illecito), che, nel tempo, ha alimentato una domanda di assistenza sempre più numerosa generando una situazione di debolezza strutturale endemica. L'inserimento lavorativo è considerato, dunque, la via principe all'inclusione e, accanto ai trasferimenti monetari, che rimangono la quota principale della spesa sociale dei comuni calabresi⁴⁸, si inseriscono forme alternative di sostegno al reddito quali le cosiddette *work experience*, utilizzate per l'inserimento occupazionale delle categorie fortemente svantaggiate (come disabili psichici o ex detenuti) e le Borse lavoro destinate ad avviare soggetti esclusi verso percorsi di formazione-lavoro (disabili, Rom e categorie protette)⁴⁹ o ancora verso il lavoro sociale⁵⁰. Promozione di tirocini protetti⁵¹ e di tirocini art. 18 Legge 196/97, vengono promossi, insieme ad altri strumenti di attivazione (Auto-imprenditoria giovanile e femminile) o ad altri ammortizzatori (Bouns sociale e Voucher formativi previsti nel Bando anticrisi L.R. 19/2009), anche nei documenti di programmazione regionale delle politiche occupazionali rappresentando strumenti a metà strada tra l'inclusione sociale e l'occupabilità, nella consapevolezza stringente che azioni promozionali di inserimento lavorativo possano concorrere a "correggere" la mancanza strutturale di domanda di lavoro che caratterizza questa regione.

Per quanto riguarda lo specifico caso di Lamezia Terme, le Borse-lavoro richiamano in qualche maniera la logica adottata dalla regione e, attraverso una delibera comunale dedicata⁵², vengono istituite sei borse formazione-lavoro in favore di persone con disabilità residenti nel Comune di Lamezia Terme. La delibera, frutto della volontà politica dell'allora sindaco, stanziava 30mila euro per la sovvenzione di un progetto che avesse come *obiettivo* l'attivazione di interventi a favore dell'autonomia delle persone con disabilità mediante strumenti di integrazione sociale. L'iter procedurale è durato circa tre anni, con una "pausa" tra l'emanazione della delibera e le determine comunali di approvazione dell'impegno di spesa e del progetto stesso. Quest'ultimo⁵³ è stato elaborato dal gruppo di lavoro responsabile dei Servizi Handicap (Settore Politiche sociali) e, oltre a prevedere una gestione integrata con una Cooperativa sociale, rendeva esplicite finalità, destinatari e modalità di erogazione delle borse-lavoro.

Il progetto "Il percorso" si inserisce in un circuito di offerta socio-assistenziale che negli ultimi anni, anche grazie ai lavori di preparazione e approvazione del Piano sperimentale di zona (2009)⁵⁴, ha spinto il Comune ad adottare nuove logiche di programmazione orientando i servizi alla persona a due principi fondamentali: la *domiciliarità*, in sostituzione, laddove possibile, della istituzionalizzazione dell'utente (sia questi anziano, minore o disabile) che rappresenta da sempre la via principale di assistenza alle fasce di popolazione più a rischio, e la *copertura territoriale dei servizi*, che cerca di andare incontro alla domanda sociale locale attraverso la fornitura di una nuova tipologia di servizi (o il consolidamento di quelli già esistenti) e stringendo rapporti sempre più regolari con il tessuto associativo locale.

⁴⁸ Secondo l'ultima rilevazione Istat sulla spesa sociale dei Comuni (2008), in Calabria si spendono 25 euro pro-capite contro i 98 euro della media nazionale. Inoltre, rispetto al tipo di prestazione offerta (servizi, trasferimenti monetari o strutture), questa regione mostra, per tutte le categorie sociali, uno sbilanciamento a favore dei sostegni economici. Per esempio nell'area Assistenza alle famiglie e ai minori, la spesa per voucher è dello 0,1% sulla spesa totale mentre i contributi economici assorbono il 18,9%. Ugualmente per l'Assistenza domiciliare socio-assistenziale viene speso dai Comuni calabresi l'8%, mentre la quota per le Strutture residenziali sale al 37,9%.

⁴⁹ Entrambe queste iniziative sono finanziate mediante risorse del FSE.

⁵⁰ In particolare dal 2004 è stata avviata la sperimentazione delle Borse Lavoro mediante le quali circa 3000 donne, con difficoltà familiari o economiche, sono state impiegate nell'assistenza domiciliare per anziani.

⁵¹ P.I.L.S. (progetti di inserimento di lavoratori svantaggiati); P.O.L.S. (progetti per l'occupabilità di lavoratori svantaggiati presso aziende finanziate con legge 488/92-Finanziamenti ministeriali a fondo perduto;

⁵² D. G.C. n. 675 del 31.12.07

⁵³ Denominazione del progetto è "Il percorso" approvato con Determina di Settore n.1955 del 23.11.2009.

⁵⁴ In materia di programmazione delle politiche sociali, i Distretti socio-assistenziali hanno risentito del ritardo con cui la Regione Calabria ha applicato la L.R. 23/2003, che recepisce i dettami della Legge quadro sull'assistenza 328/2000. IL Piano Regionale delle Politiche sociali e le Linee Guida per i Piani di zona comunali sono stati approvati dalla Giunta solo nel Giugno 2009.

In questa logica, le Borse-lavoro non vengono intese come rapporto di lavoro o misura di integrazione al reddito, ma assumono la specifica finalità di strumento di integrazione sociale e hanno «l'obiettivo di offrire la possibilità al soggetto in difficoltà di integrarsi nell'ambito sociale e di fargli vivere una esperienza nel mondo del lavoro». La permanenza temporanea in un contesto lavorativo⁵⁵ viene, in questo caso, proposto come strategia di miglioramento e rafforzamento delle potenzialità di soggetti che, a causa delle loro condizioni personali, rimangono spesso esclusi da un circuito di vita attiva e relazionale.⁵⁶ I *destinatari* sono individuati in soggetti disabili e non occupati, di età compresa tra i 25-45 anni, con disabilità fisica, psichica e/o sensoriale riconosciuta ai sensi della Legge 104/92, artt. 3 e 4 che non comprometta completamente l'autonomia personale. L'assegnazione delle Borse-lavoro è avvenuta mediante avviso pubblico, formulazione di una graduatoria e colloquio con i tutor dei Servizi sociali e della cooperativa sociale assegnataria del servizio che, «nella selezione» hanno privilegiato l'individuazione di soggetti non inseriti in altri canali di socializzazione, con situazioni familiari piuttosto gravi e con una condizione economica disagiata. Sono state così assegnate le prime 5 Borse-lavoro (1 soggetto è in attesa di ricevere una collocazione idonea) attraverso le quali i destinatari sono stati inseriti presso piccole imprese locali, attività commerciali o laboratori artigianali.⁵⁷

L'esperienza delle Borse-lavoro rappresenta un caso singolo che si esaurirà con la fine dei fondi destinati dalla delibera comunale. Dal colloquio con la Responsabile del Servizio Handicap, i risultati conseguiti in termini di soddisfazione dei destinatari e di collaboratività riscontrata negli enti ospitanti, fanno tracciare un primo bilancio positivo ma appare chiaro che si tratta di un'esperienza ancora a piccolo raggio che, confrontata con quella dei municipi romani, mostra tutta la sua peculiarità. Un altro progetto che potrebbe risultare interessante approfondire riguarda l'assegnazione di Borse lavoro-studio offerte a giovani laureati residenti nel Comune di Lamezia Terme per svolgere tirocini retribuiti presso gli stessi uffici del Comune o in aziende locali. La scelta di questo ulteriore specifico target è direttamente collegata al problema di una «disoccupazione intellettuale» riguardante molti giovani con titoli di studio medio-alti, che incontrano particolari difficoltà ad inserirsi in un mercato del lavoro locale poco dinamico e poco incline ad investire in settori innovativi nei quali il contributo di forza lavoro giovane e qualificata potrebbe costituire vettore di sviluppo.

3.2.3. Progetto PEC-FIELD: Imprenditorialità, Alta Formazione e Innovazione imprenditoriale⁵⁸

Per quanto riguarda la misura Incentivi allo sviluppo locale, poiché nessuna città calabrese è stata destinataria del fondo Autopromozione sociale (Legge Bersani n. 266 del 1997), si è pensato di analizzare l'esperienza di uno dei progetti più importanti a favore dello sviluppo locale di aree marginali portato avanti dalla regione Calabria, prima di concerto con la Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare e, poi, con la costituita Fondazione FIELD⁵⁹ (Formazione Innovazione Emersione Locale Disegno del territorio), organismo in house della Regione Calabria. L'interesse per questo progetto deriva dal suo tentativo di coniugare azioni a favore della «emersione» (di lavoro, di potenzialità, di idee innovative, di risorse) con strategie di sviluppo

⁵⁵ La Borsa-lavoro può durare massimo 7 mesi per «un incentivo di frequenza» di circa 300,00 euro al mese.

⁵⁶ Si noterà la specifica e diversa finalità applicata in questo caso rispetto alle Borse-lavoro promosse dai Municipi del Comune di Roma che, a loro volta, presentano target e obiettivi differenti.

⁵⁷ Nello specifico: 1 soggetto è stato inserito in una Scuola media presso l'Archivio; 1 in un Laboratorio di ceramica; 1 in una falegnameria; 1 in un consorzio agricolo; 1 in un centro commerciale.

⁵⁸ I contenuti del paragrafo sono tratti dagli aggiornamenti presenti sul sito istituzionale della Fondazione FIELD e dalle informazioni raccolte in sede di intervista con il Direttore Operativo della Fondazione FIELD.

⁵⁹ FIELD è un soggetto pubblico, di diritto privato. E' stata promossa dallo stesso ente regionale con legge n. 8 del 26/6/2003 (art. 8) e costituita ufficialmente con DGR. n. 834 del 28 ottobre 2003 e DGR 586 del 26 agosto 2004 con le quali sono state disposte la costituzione e la dotazione patrimoniale iniziale (proveniente interamente dalla Regione).

locale in una logica di coesione sociale che, con un'attenzione specifica alle questioni socio-economiche territoriali, accompagnasse a percorsi di crescita. Si tratta del progetto *PEC (Progetto Emersione Calabria)-FIELD*⁶⁰ finanziato dal CIPE nell'ambito di politiche integrate di emersione e sviluppo locale a favore delle regioni del Mezzogiorno, attraverso il quale sostenere e investire in imprese già esistenti (per acquisto di macchinari, attrezzature, scorte), nonché favorire l'emersione del lavoro non regolare considerato un forte freno allo sviluppo e alla crescita del territorio calabrese.

Avviato nel 2002, il progetto PEC-FIELD ha perseguito i seguenti *obiettivi* è stato principalmente orientato a: contrastare ogni forma di irregolarità o cattivo utilizzo del lavoro⁶¹ e delle forme imprenditoriali (studio del sommerso); svolgere azioni di animazione territoriale; offrire supporto e tutorship alle PMI locali; promuovere percorsi di formazione rivolti agli imprenditori locali (scuola di management); sperimentare forme di finanza innovativa.

Tra i principali interventi avviati nella prima fase (2003-2007) vi sono stati i Progetti d'area ovvero progetti che mostravano di avere una "potenziale idea di sviluppo" la quale, attraverso l'accompagnamento e il tutoraggio del gruppo di animatori locali, sarebbe riuscita a "far emergere" potenzialità di crescita sommerse o male utilizzate. Rispetto al contesto socio-economico nel quale il progetto interveniva (arretratezza economica, condizioni di abbandono delle aree rurali, scarso investimento economico), i primi risultati conseguiti sono stati abbastanza soddisfacenti. Il grande limite riscontrato è stato, tuttavia, quello che, una volta terminata la fase di accompagnamento e animazione, alcune delle iniziative imprenditoriali avviate hanno subito una battuta d'arresto. Alcune esperienze sono rimaste attive (per esempio sono nate diverse Associazioni di imprese, Consorzi, Marchi di qualità di prodotti tipici; Laboratori artigianali), mentre altre si sono via via esaurite. L'attività svolta dagli animatori FIELD è stata fondamentale per stimolare l'attivazione non solo dei soggetti beneficiari dei finanziamenti ma, in questo caso, si è assistito ad un processo di coinvolgimento territoriale che ha riguardato aree particolarmente svantaggiate che hanno potuto usufruire dei benefici di queste iniziative e avviare percorsi locali di sviluppo non solo per l'avvio di nuove imprese ma anche di nuova occupazione.

Non potendo proporre una valutazione di tutti i progetti finanziati nell'ambito del Fondo PEC-FIELD, si è pensato di analizzare i risultati perseguiti in maniera aggregata (Tab.5) I dati presentati⁶² possono aiutare a meglio comprendere l'impatto che l'attuazione di questo strumento di policy per lo sviluppo ha avuto sul territorio: i progetti d'area (32) sono riusciti a far emergere i fabbisogni territoriali e ad accompagnare la realizzazione di nuove imprese⁶³ contrastando l'isolamento di alcune piccole realtà imprenditoriali (attraverso la costituzione di Associazioni e Consorzi di impresa) o *il capitale umano sotterraneo* (regolarizzazione del lavoro nero).

La scuola di management ha avviato 8 percorsi di alta formazione⁶⁴ in un circuito di rete che ha coinvolto università locali ma anche atenei internazionali⁶⁵ (35 partner) con l'obiettivo di creare un'offerta culturale professionalmente orientata a sviluppare abilità, saper fare locale e imprenditorialità. Un altro importante progetto promosso nell'ambito del PEC-FIELD è stata la costituzione di un *Fondo Emersione Calabria (FeC)*. E' stato destinato 1 milione di euro per l'integrazione di un Fondo di garanzia regionale,⁶⁶ gestito in partnership con il FIDART Calabria

⁶⁰ DGR. 642/2002 "Approvazione PEC-Progetto Emersione Calabria"

⁶¹ Da una recente rilevazione dell'Istat sull'economia sommersa (2010), si stima che essa abbia in Italia un peso sull'economia reale compreso tra il 16,3% e il 17,5% del PIL. Una componente importante di questa evasione è rappresentata dall'utilizzo di lavoro irregolare, e quindi della mancanza di contribuzione sociale, che raggiunge nel 2009 il 12,2% (+ 0,3 punti percentuali rispetto al 2008).

⁶² I risultati sono tratti dal lavoro di monitoraggio effettuato da FIELD al 31-12-2006 e consultabile sul sito www.fieldfondazione.org alla sezione Progetti ultimati

⁶³ I settori interessati vanno dal tessile al manifatturiero, dall'agroalimentare al turismo.

⁶⁴ La scuola risiede presso il Laboratorio di Tiriolo (CZ) ed è tutt'oggi attiva.

⁶⁵ Per esempio la Warsaw Schhol of Economics in Polonia, la Chinese University of Hong Kong, l'Universidad Carlos III in Madrid.

⁶⁶ L.R. 12/97 dell'art. 32 comma 3.

(consorzio fidi regionale di II livello), per l'erogazione di credito agevolato sia alle PMI regolari per investimenti materiali (macchinari, impianti, immobili) o immateriali, sia alle imprese non regolari per favorire processi di emersione e regolarizzazione. Anche in questo caso l'ampia partecipazione (628 domande pervenute) può essere interpretata già con un segnale di "reazione" da parte del territorio.

Tab.5 - Quadro sinottico delle linee di intervento e dei principali risultati del Progetto PEC-FIELD (Regione Calabria)

	Destinatari	RISULTATI CONSEGUITI			
		Progetti d'area	Percorsi di cultura imprenditoriale	Prestiti accordati*	Occupazione aggiuntiva creata
Intervento 5 Progetti d'area	Imprese, Associazioni, Enti locali	32			385
Intervento 6 Scuola di management	Lavoratori, Imprese, neo-imprenditori, giovani laureati		8 (per un totale di 117 partecipanti)		
Intervento 7 Credito	Imprese			152	211

* La media del credito concesso per azienda è stato di euro 55.1945,00

Fonte: nostra elaborazione su dati FIELD (www.fieldfondazione.org)

Siamo di fronte ad un progetto che ha rappresentato, pur con i suoi limiti o i suoi effetti di reversibilità di cui si dirà nel paragrafo dedicato alle considerazioni conclusive, una grande novità per il territorio calabrese. In questo specifico caso, la nozione di *coesione sociale* è appropriata e si esplica nel tentativo dello strumento di unire alla creazione di nuove imprese, alla promozione dell'innovazione del tessuto produttivo locale, l'inclusione di soggetti deboli in un circuito lavorativo regolare e tutelato. Occupazione, inclusione sociale e sviluppo locale come triade a favore dell'attivazione che, come detto sopra, non riguarda solo il singolo individuo ma il sistema territoriale fatto di imprese, istituzioni, agenzie locali di sviluppo, forze sociali e beneficiari.

Attualmente è stato avviato un *Piano riutilizzo economie* (grazie ad una quota di finanza di cui la Regione dispone) attraverso il quale FIELD ha avviato, per il triennio 2009-2012, alcune linee di intervento in coerenza con gli obiettivi della prima fase del progetto, quali favorire la creazione di nuove imprese e forme di lavoro autonomo; promuovere azioni integrate di orientamento e tutorship per l'imprenditoria locale; sostenere la competitività dei settori produttivi strategici per l'economia regionale; stimolare l'attitudine all'innovazione dell'impresa; alta formazione professionale, ecc.

4. Riflessioni sull'implementazione degli strumenti: le quattro dimensioni di analisi

L'ipotesi iniziale del progetto di ricerca intendeva studiare la componente attivante dei tre strumenti selezionati per l'analisi. Come già illustrato (§ 2), si muoveva dall'esistenza di un ipotetico continuum su cui collocare i tre strumenti, che andavano da un minimo di attivazione (microcredito), ad un massimo di attivazione (incentivi allo sviluppo locale). Tale ipotesi era costruita sulla base dello studio della letteratura esistente e della prima documentazione raccolta per ciascun territorio.

Con il procedere dell'indagine e, soprattutto, man mano che i colloqui con i testimoni privilegiati aprivano a nuove informazioni non reperibili altrove, ci si è resi conto che era possibile studiare gli strumenti scelti sotto altre tre dimensioni di analisi che qui proponiamo:

- Integrazione: intesa come capacità dello strumento di combattere l'esclusione sociale attraverso il miglioramento della condizione occupazionale del soggetto. Ciò non equivale necessariamente a dire che un'occupazione assicura una posizione di benessere sociale, ma che consente al soggetto di reinserirsi attivamente in una rete di relazioni strategiche e funzionali ad evitare situazioni di emarginazione;
- La sostenibilità: riguarda la possibilità/capacità dello strumento di sopravvivere a cicli di finanziamento diversi che, poiché influenzati dalle dinamiche Politiche, possono subire variazioni significative che ne inficiano l'effettivo funzionamento;
- La discrezionalità: considerata come elemento imprescindibile e non necessariamente negativo che influenza il processo di implementazione. Quest'ultimo viene pertanto inteso sempre come un'attività di reinterpretazione (Stame in Stame, Lo Presti, Ferrazza 2009) a livello locale di norme e principi generali in cui le peculiarità del contesto e degli attori sono determinanti.

Riassumendo, Attivazione, Integrazione, Sostenibilità e Discrezionalità, saranno le dimensioni attraverso le quali verranno analizzati, in una prospettiva comparata, i tre strumenti puntualizzando che alcune dimensioni sono più significative per certi strumenti e meno esplicative per altri.

Attivazione

Elemento discriminante per il “successo” dello strumento in termini di attivazione è l'esistenza di una condizione di partenza del soggetto non eccessivamente disagiata (*ergo* non tutti sono attivabili). Questo si ricollega anche all'importanza della permanenza, accanto a strumenti di attivazione, dei “classici” strumenti di assistenza, quali ad esempio l'erogazione di redditi di cittadinanza o sussidi economici in generale, che rimangono essenziali per una questione di sopravvivenza del soggetto. Laddove vengono a mancare misure di sostegno ai bisogni primari, si può verificare, ed è il caso di Microcredito e in parte degli Incentivi allo sviluppo locale, che lo strumento di attivazione venga interpretato riduttivamente – sia da parte dei beneficiari che dell'apparato tecnico e politico – come strumento assistenziale (*effetto distorsione*).

Per quanto riguarda Microcredito, a fronte di una dichiarazione esplicita della normativa che promuove lo strumento come “misura di lotta all'esclusione sociale” (Lazio) e come “Microcredito assistenziale” (Calabria), vi è nella prassi una duplice interpretazione dello stesso. Infatti, accanto a linee di finanziamento per singoli e famiglie, sono stati previsti finanziamenti per sostenere nuove imprese o attività già esistenti. La *prospettiva di attivazione* dei soggetti, con conseguente abbandono della logica assistenziale, è stata perseguita stimolando la loro partecipazione al progetto di recupero (in special modo per i finanziamenti destinati ai privati) mentre *l'elemento attivante*, così come configurato, consiste nell'obbligo della restituzione del prestito. Ovvero la capacità del soggetto di estinguere il debito è intesa quasi come un sinonimo di attivazione. Infine, proprio per evitare che il microcredito si riduca ad una misura di tipo assistenziale, un obiettivo dichiarato è quello di utilizzarlo come strumento preventivo che dovrebbe scongiurare di degenerare in situazioni di disagio grave.

Le Borse lavoro si presentano con impostazioni e modalità di erogazione completamente diverse, tali quasi da far pensare di essere di fronte a due strumenti differenti. Nei territori indagati i diversi target di riferimento cambiano, cambiando completamente il “peso” della componente attivante. Nel caso di borse dedicate prevalentemente a soggetti svantaggiati (Municipio VIII e Lamezia Terme), la finalità del tirocinio non è quasi mai l'inserimento lavorativo, ma il lavoro viene concepito come *contropartita* richiesta al beneficiario per l'ottenimento di un trasferimento monetario assimilabile ad una sorta di sussidio. Inoltre, trattandosi di soggetti particolarmente svantaggiati, il lavoro diventa un'occasione importante per mettersi alla prova nelle relazioni con gli altri, per tentare di recuperare autonomia e fiducia in sé stessi. In questo caso, pertanto, la potenzialità attivante dello strumento è abbastanza limitata.

Diversamente, le Borse lavoro dedicate a soggetti più immediatamente occupabili (Municipio XIII) non presentano quel problema di “interpretazione restrittiva” dello strumento, e si configurano più verosimilmente come trampolino di lancio per l’inserimento nel mercato del lavoro per persone che attraversano momentaneamente un disagio. I sostenitori di questo approccio ne sottolineano il carattere preventivo, ovvero la capacità di questo tipo di impostazione di intercettare situazioni di difficoltà temporanea prima che precipitino in disagio grave. La maggiore capacità attivante di questo tipo di borsa rispetto al precedente deve però essere letta in stretto collegamento con la “selezione” dei destinatari, che lascia fuori le fasce di forte esclusione sociale.

Gli Incentivi all’occupazione (Autopromozione e Progetto Emersione Calabria), che nelle ipotesi iniziali rappresentavano il livello massimo nel processo di attivazione, sono risultati certamente utili dal punto di vista dell’animazione territoriale ma con risvolti attivanti modesti. Nel caso di Autopromozione nel Comune di Roma, i limiti principali sono stati essenzialmente due: la mancanza di uno spirito imprenditoriale di molti beneficiari che non hanno dimostrato la capacità di portare avanti il progetto di impresa (e quindi la restituzione del prestito); direttamente collegato a questo, il secondo limite è consistito nell’insuccesso di un meccanismo vizioso tale per cui lo strumento è stato inteso come “elargizione generica di prestiti” senza tenere in debita considerazione che si trattava di un finanziamento cosiddetto a rimborso (ovvero il soggetto era tenuto a sostenere e certificare le spese affrontate su cui veniva solo successivamente rimborsato). Nel caso del Progetto PEC-FIELD, il limite principale coincide con il primo individuato per Autopromozione ed, anzi, alcune attività imprenditoriali hanno risentito subito e pesantemente della fine delle attività di accompagnamento e tutoraggio.

L’ipotesi iniziale relativa alla presenza di un continuum risulta parzialmente smentita. Solo Borsa-lavoro si colloca effettivamente a metà strada tra una policy assistenziale, laddove destinata a categorie particolarmente svantaggiate, e un intervento attivante che proietta il soggetto nel mercato del lavoro.

Integrazione

Il Microcredito nasce come misura di contrasto alla povertà e come tale si prefigura come uno strumento a forte vocazione assistenziale. Il fatto che molte domande siano state avanzate, soprattutto nel primo ciclo (2007-2008), da soggetti per affrontare periodi di difficoltà o per saldare situazioni debitorie, evidenzia la sua portata di strumento di sostegno al reddito. Il grado di integrazione tra assistenziale e lavoro è, dunque, debole probabilmente perché nella volontà del programmatore politico il Microcredito è stato pensato da subito come un canale di inclusione sociale (o meglio di lotta all’esclusione ed all’emarginazione) per quei soggetti non necessariamente classificabili come svantaggiati ma che presentano uno stato di bisogno temporaneo e che necessitano di un contributo economico straordinario.

Nelle Borse lavoro realizzati dai due municipi romani, la dimensione dell’integrazione delle policy è presente in maniera diversificata mentre nel caso di Lamezia Terme è del tutto assente poiché l’obiettivo è esplicitamente l’integrazione sociale e relazionale del soggetto disabile. Nelle borse per soggetti svantaggiati (Municipio VIII) è predominante la componente assistenziale, mentre nelle borse per categorie più immediatamente occupabili (Municipio XIII) l’inserimento occupazionale rappresenta la finalità principale che implica un’esclusione tra i beneficiari di coloro che vivono una grave situazione di difficoltà socio-economica.

Negli Incentivi allo sviluppo, il fine principale è quello di finanziare nuove imprese e creare occupazione. In questi strumenti più che su specifiche categorie di utenze, l’attenzione è orientata a migliorare le condizioni socio-economiche di aree depresse. In tal senso, a livello teorico, si potrebbe rilevare il maggior livello di integrazione tra interventi di taglio assistenziale e misure di finalità economiche. Nella pratica, questa sinergia risulta indebolita proprio da una delle componenti che tale strumento cerca di abbattere: il degrado sociale e territoriale finisce spesso col

prevalere determinando anche in questo caso, un effetto distorsione dello strumento che viene considerato come una strada alternativa alla disoccupazione.

Sostenibilità

Avendo constatato che, in molti casi, per gli strumenti considerati vi è all'origine una volontà politica che ne determina l'avvio e che può concorrere alla buona riuscita dello strumento, la dimensione della sostenibilità può essere letta anche in ragione di questa influenza più o meno consistente.

Nel caso del Microcredito Lazio a partire dal 2006 è stata garantita – tramite Legge di bilancio finanziaria regionale - la continua alimentazione del Fondo fino al 2011. Questo rappresentava l'impegno di spesa della precedente Giunta e seppure vi sia stato un ricambio della compagine politica a seguito delle elezioni regionali 2010, dall'ultimo aggiornamento risulta che l'attività di erogazione prestiti continua normalmente. Ugualmente, la Regione Calabria insieme alla Fondazione che gestisce di fatto lo strumento, hanno confermato il loro impegno a mantenere attivo lo strumento e a rafforzarlo mediante l'incremento del Fondo di Garanzia costituito e la stipula di nuovi accordi con ulteriori Istituti di credito.

Per quanto riguarda le Borse Lavoro nel Comune di Roma la dimensione della sostenibilità assume caratteristiche salienti. Infatti, le borse lavoro non esistono ufficialmente come strumento di policy, esistono nella pratica del servizio sociale fin da quando la DGC. 154/97 coglieva lo spunto dalla legge 196/97 per proporre la Borsa lavoro come strumento nell'ambito di un più ampio progetto di inserimento socio-lavorativo. Come già illustrato, l'idea alla base dello strumento è *sopravvissuta* ed è stata reinterpretata dai Servizi sociali municipali per essere adattata alle esigenze locali. Il finanziamento delle borse-lavoro si è svincolato dalle fonti che ne avevano garantito l'avvio e, negli ultimi dieci anni, è stato sostenuto dal Fondo Regionale per le Politiche Sociali (328/2000). Nel caso del Comune di Lamezia Terme il discorso sulla sostenibilità è più circoscritto in quanto si è trattato di un finanziamento, previsto da delibera comunale, destinato ad un numero predefinito e ad un target specifico, rappresentando così uno strumento *una tantum*.

Riguardo agli Incentivi allo sviluppo locale, nel caso di Roma – Autopromozione sociale – il ciclo di vita dello strumento è risultato fortemente legato al supporto e alla sponsorizzazione politica. Trattandosi di un fondo nazionale sono stati rispettati gli impegni di spesa, previsti fino al 2010, che hanno assicurato un gettito di risorse consistente, anche se decrescente nel corso degli anni⁶⁷. Con l'avvicinarsi delle diverse amministrazioni, lo strumento ha ricevuto un imprinting legato alla volontà politica dell'Assessore di turno. L'impianto concettuale previsto dalla normativa nazionale è stato comunque rispettato, ma è pur vero che, alla luce delle ultime dichiarazioni raccolte, dopo i recenti cambiamenti di Giunta nella Capitale, sembrerebbe esserci l'intenzione di trasformare l'Autopromozione in una finanziaria con maggiori garanzie di sostenibilità.

PEC-FIELD ha rappresentato una grande novità nel panorama delle politiche dello sviluppo locale della Calabria e, come è stato detto, l'impatto iniziale è stato molto positivo. Il Fondo a disposizione della Fondazione FIELD, alimentato dalla restituzione di una parte dei prestiti concessi, è stato recentemente riutilizzato per un nuovo progetto coerente con la mission iniziale del PEC-FIELD.

Discrezionalità

Il meccanismo di accesso ai prestiti agevolati previsto nell'ambito del Microcredito Lazio non lasciava molto spazio alla discrezionalità degli operatori. I requisiti, infatti, erano rigidamente

⁶⁷ Secondo le dichiarazioni dei nostri interlocutori negli ultimi anni il budget per Autopromozione è drasticamente diminuito: dai 20 milioni del primo ciclo (1999-2001), ai 13 milioni del triennio 2005-2008, agli attuali 6.483.208,00 milioni di euro (2008-2010) messi a disposizione del Comune di Roma dal Ministero dello Sviluppo Economico. Il bando 2009 (definito generico) prevede lo stanziamento di 3.800 mila di euro.

definiti e le domande degli utenti venivano valutate, in successione, da tre referenti diversi (operatori territoriali, staff Microcredito di Sviluppo Lazio e, infine, l'istituto di credito).

Probabilmente un margine di discrezionalità si è potuto registrare soprattutto al primo dei tre livelli di valutazione, poiché le organizzazioni di Terzo settore, impegnate nella raccolta delle domande, informavano i propri utenti (già in carico al circuito assistenziale) della possibilità di ottenere un prestito agevolato. Tuttavia, i successivi passaggi di *selezione* si basano sui rigidi criteri previsti dai bandi.

In Calabria, le domande di Microcredito sono state gestite da un apposito Comitato Tecnico di Valutazione composto da un componente nominato da Fondazione Calabria Etica, un componente nominato da Banca Etica e da un componente per ogni Caritas Diocesana coinvolta. In questo senso, per l'erogazione del credito sono stati seguiti i criteri, limiti e condizioni predeterminati ciò rappresentando garanzia di trasparenza per i beneficiari.

Per le Borse lavoro di Roma, il tema della discrezionalità emerge sotto vari punti di vista ed è interessante considerare i seguenti aspetti: i diversi momenti in cui si esercita la discrezionalità (concezione di base dello strumento, requisiti di accesso al servizio, requisiti nella valutazione del profilo del cittadino); la convergenza tra discrezionalità e specifiche esigenze del territorio (in altre parole, quanto i diversi modi di concepire lo strumento rispondono a diverse esigenze/caratteristiche del territorio). Nel Municipio VIII, la forte attenzione sui minori (il maggior numero di borse è attivato sui minori) sembra rispondere ad un'esigenza del territorio, alla stregua della concentrazione del Municipio XIII sui "quasi poveri" come figure emergenti dal biennio di crisi economica intercorso. Un terzo aspetto rilevante è il ruolo della singola assistente sociale "fondatrice" nel determinare la linea di interpretazione da tenere presso il servizio. Come già in altre ricerche è emerso (Stame, Lo Presti, Terrazza, 2009), alcuni servizi/progetti si legano all'operatore che concretamente ha contribuito al loro avvio in maniera molto forte, per cui l'implementazione risente fortemente delle concezioni e dei valori che muovono il singolo assistente sociale. In questo senso, l'assistente sociale in questione si può fare portatrice di innovazione all'interno dell'organizzazione (un nuovo modo di combattere l'esclusione sociale, un nuovo modo di fare le borse lavoro) ed è interessante osservare come l'organizzazione risponde a questa innovazione e come la gestisce. Nel caso del Municipio VIII l'organizzazione è assolutamente impermeabile all'innovazione, il concetto di lavoro di rete promosso dall'assistente sociale responsabile e dal gruppo di lavoro non intacca in nessun modo la prassi delle colleghe del servizio che "*continuano a lavorare ognuno per suo conto*". Nel Municipio XIII non è ancora chiaro questo aspetto, ma certamente è possibile ipotizzare che vi sia un maggiore sostegno dei vertici organizzativi legato forse ai migliori risultati ottenibili in termini di inserimento grazie alla logica di riferirsi a fasce di occupabilità più alta.

La discrezionalità di Autopromozione, nel caso romano, è emersa in maniera più vaga, poiché le ricercatrici hanno avuto contatti prevalentemente con figure istituzionali, maggiormente orientate a descrivere lo strumento "per come sarebbe dovuto essere" più che "per come è effettivamente". La procedura di selezione prevedeva che le domande di finanziamento, dopo una prima scrematura sulla base della completezza dei documenti e la presenza di requisiti indispensabili (come ad esempio la giusta localizzazione del progetto imprenditoriale), passassero nelle mani di un gruppo di valutatori (generalmente collaboratori esterni del Comune di Roma) che provvedevano alla determinazione di un punteggio per ciascun progetto, sulla base del quale poi stilare la graduatoria.

Dai colloqui intercorsi con un professionista in passato coinvolto in questa fase della procedura sembrerebbe che la griglia di valutazione fosse sufficientemente rigida da scongiurare eccessivi spazi di discrezionalità. Allo stesso tempo però, almeno per un certo periodo, vi era una quota del punteggio (5 punti su 100) che poteva essere attribuita dal valutatore complessivamente per la qualità del progetto. Pare che in questo passaggio si potesse esprimere una maggiore quota di discrezionalità e per questo motivo tale componente è stata poi eliminata.

Considerazioni conclusive

A questo punto della ricerca⁶⁸ è possibile aprire delle *piste* di riflessione analizzando in prospettiva comparata – tra territori diversi e tra strumenti diversi – i risultati intermedi raggiunti.

È necessario premettere due elementi relativi ai contesti che rappresentano coordinate importanti entro le quali leggere similarità e differenze osservabili.

Innanzitutto, vi è nelle due Regioni un diverso livello di sviluppo del sistema dei servizi di welfare. Nel Lazio i vari strumenti di policy, più o meno innovativi, si inseriscono in un sistema complessivo relativamente maturo, in cui vi è – ad esempio – una pratica decennale di programmazione locale di welfare che integra i Piani di zona con la programmazione a livello regionale. In Calabria, invece, l'applicazione degli strumenti risente della mancanza di un quadro di programmazione unitario che li fa apparire come “esperienze singole” (è il caso delle Borse-lavoro del Comune di Lamezia Terme) o come progetti dagli effetti troppo reversibili (è il caso degli Incentivi allo sviluppo). Le realtà osservate fanno intravedere una volontà politica e progettuale certamente in coerenza con le nuove direttive di *policies* in materia di assistenza e lavoro (dimensione formale), ma emerge in maniera chiara come il contesto socio-economico nel quale gli strumenti si inseriscono ne possa influenzare finalità e attuazione. Il secondo elemento riguarda infatti le differenze socio-territoriali dei contesti indagati che dovrebbero imporre alle istituzioni un aggiornamento per la ridefinizione delle proprie politiche. (Calza Bini 2001) e che, dunque, dovrebbero costituire le premesse a partire dalle quali impostare interventi più aderenti alle reali necessità e con un corretto indice di fattibilità che esuli da un processo isomorfico di programmazione (Cortese 2010).

Guardando i casi osservati, il Lazio, e Roma in particolare, è caratterizzato da un mercato del lavoro in cui il terziario e Pubblica amministrazione svolgono un ruolo fondamentale, mentre industria e costruzioni hanno una posizione decisamente marginale. Qui, a seguito della crisi finanziaria del 2008 la precedente tendenza positiva in termini occupazionali è stata smentita da una flessione che riguarda soprattutto giovani e donne (categoria classicamente in difficoltà nell'accesso e permanenza nel mercato del lavoro) ed è aumentata la quota di inattivi e di lavoratori cosiddetti precari. La Calabria, nel panorama del Mezzogiorno, è tra le regioni con maggiori difficoltà in questo senso e di questa mancanza risentono ovviamente anche strumenti orientati all'attivazione che presupporrebbero un contesto economico maggiormente vivace e attivo. Alla peculiarità del contesto calabrese corrisponde, quindi, una peculiarità delle politiche portate avanti dall'attore locale: il ritardo sembrerebbe doppio: ritardo socio economico e ritardo istituzionale. In questo scenario, infatti, parlare di politiche attive del lavoro è quasi “inadeguato” nel senso che, data una serie di ostacoli strutturali all'occupazione, la politica è costretta ad intervenire prima di tutto sul superamento di quelle situazioni di disagio grave che impedirebbero comunque al soggetto di attivarsi.

Passando ad una riflessione sul funzionamento degli strumenti e ricollegandosi alle ipotesi iniziali della ricerca (che andava alla scoperta di *modelli* regionali di policy), bisogna dire che la dimensione regionale è risultata poco strategica.

Ad eccezione del caso del Microcredito, iniziativa tutta regionale e, in un certo senso, gestita anche in un'ottica di scarsa apertura verso altri livelli di governance, in Borse Lavoro e negli Incentivi allo sviluppo locale sono altri gli attori di volta in volta protagonisti.

Nelle Borse Lavoro, la dimensione locale determina contenuti e impostazioni dello strumento e la Regione svolge “unicamente” una funzione di finanziamento con scarsa possibilità di incidere sulle direttrici di programmazione. In Autopromozione e PEC FIELD la presenza di una legge nazionale che finanzia contesti locali di intervento salta in un certo senso il livello regionale nel processo di effettive messa in pratica degli strumenti.

Come già argomentato, i tre strumenti sono stati scelti poiché ritenuti interessanti per il loro posizionarsi ipoteticamente “a cavallo” tra settori di policy indicati; nell'analisi puntuale delle

⁶⁸ Si ricorda, infatti, che la fase di raccolta delle informazioni, soprattutto con riferimento alla Regione Calabria, non può dirsi ancora completata.

dimensioni già affrontata, si è cercato di capire se e come i singoli strumenti riuscissero in concreto a interpretare questa identità di confine. Riguardando complessivamente gli strumenti analizzati si può osservare come essi, singolarmente, perseguano obiettivi di benessere, inclusione sociale (Borse Lavoro, Microcredito assistenziale) e sviluppo economico (Autopromozione e Progetto PEC-FIELD) ma se si fa un'analisi complessiva, non si intravede il tentativo esplicito di creare una logica di integrazione *contigua* tra politiche di sviluppo locale, politiche per l'occupazione e azioni di welfare. In altre parole, in nessun caso si è osservata integrazione a nessun livello: istituzionale, gestionale, professionale (Perino in Fazzi, Bissolo 2005) tra i tre strumenti stessi. In entrambi i territori analizzati, ciascuno strumento e, quindi, il complesso organizzativo gestionale che ruota attorno, procede parallelamente senza tentare di perseguire fini programmatori condivisi e senza nemmeno essere semplicemente informati di quanto avviene negli altri ambiti.

Un altro aspetto interessante, che merita ulteriori approfondimenti, è il rapporto che lega la dimensione tecnica degli interventi sociali con quella politica. Quest'ultima infatti, seppure in gradi diversi, viene sempre chiamata in causa dai protagonisti come fattore facilitante/ostacolante l'implementazione degli strumenti in cui sono coinvolti (*effetto leadership politica*).

Sia in Borsa Lavoro (Roma, Lamezia Terme) che in Autopromozione, tale aspetto emerge molto chiaramente. Nelle Borse lavoro di Roma, che abbiamo visto sono realizzate secondo due impianti completamente diversi, il diverso appoggio della componente politica (molto presente nel Municipio XIII e venuto meno nel Municipio VIII), viene considerato determinante per il successo delle attività. In quel caso, il sostegno degli esponenti politici può favorire l'intraprendere di relazioni istituzionali (ad esempio con associazioni di categoria di imprenditori e commercianti) che amplifica notevolmente la possibilità di trovare singoli imprenditori disposti a collaborare.

Ancora, in Autopromozione, la forte eco politica si è anche tradotta in una implementazione differenziata che, come si diceva, ha generato un *imprinting* sullo strumento più o meno collegato alla volontà dell'amministrazione competente di turno.

Infine, è possibile segnalare alcune criticità che riguardano l'impatto che tali strumenti possono avere rispetto alle finalità programmate.

Uno dei limiti più frequenti dei progetti volti per esempio a favorire l'autoimprenditoria è l'*effetto boomerang* che essi possono avere. Ovvero molti soggetti pur avendo doti professionali o artigianali, mancano della capacità di "fare e gestire un'impresa". Un brillante artigiano nella lavorazione del legno può non essere in grado di gestire processi produttivi ad ampio raggio o concorrere sul mercato extra-locale. Ne deriva che alcune buone idee imprenditoriali finanziate da questi programmi abbiano vita breve (come è avvenuto sia nel caso di Autopromozione a Roma, sia di PEC-FIELD, sia infine per alcuni dei progetti del Microcredito nel Lazio) e che, quindi, alla creazione di impresa corrisponda un insuccesso professionale che può generare effetti ancor più gravi rispetto al sentirsi "disoccupato". Nel caso delle Borse-lavoro, l'individuazione di specifici target influisce sulle finalità che esse perseguono, che possono essere orientate maggiormente a sviluppare processi di inclusione o integrazione sociale (Lamezia Terme e Municipio VIII) o di inserimento di soggetti attivabili (Municipio XIII).

Il tentativo di perseguire finalità occupazionali con un'attenzione a specifiche categorie a rischio di esclusione, sono state dunque acquisite nell'offerta di policies dei contesti regionali e locali, anche in contesti più difficili come quello calabrese (*dimensione formale della policy*) ma la comparazione tra i casi di studio rende tangibile come la declinazione del concetto di attivazione (o dei progetti-strumenti ad esso ispirati), vari nelle due regioni (*dimensione sostanziale*): in Calabria non è possibile (o prematuro) puntare esclusivamente sulle strategie di attivazione poiché le condizioni socio-economiche strutturali di questa regione presentano caratteristiche di ritardo e inefficienze tali da rendere necessario il mantenimento di un circuito assistenziale di inclusione sociale (compreso il mero sostegno economico) e di accompagnamento al lavoro. Il Lazio, pur presentando parametri di sviluppo socio-economico migliori, risente dell'eterogeneità che caratterizza le diverse province ma soprattutto della presenza di Roma come catalizzatore di una domanda socio-occupazionale composita.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., 2005, Politiche pubbliche, pratiche partecipative, democrazia deliberativa, governance territoriale, in *Stato e Mercato* n. 73, il Mulino, Bologna.
- Accorinti M., 2008, Terzo settore e welfare locale, Carocci, Roma.
- Barbier J.C. e Nadel H., 2002, La flessibilità del lavoro e dell'occupazione, Donzelli Editore, Roma.
- Barbier J.C., 2005, "Attivazione" in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1, EDIESSE, Roma, pp. 257 – 290.
- Bifulco L., 2005, (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Borghi V.(a cura di), 2002, *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- Borghi V., 2005, Il lavoro dell'attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione, in Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Calza Bini P., 2001, Diversità socio-territoriali e sistemi di welfare, in «Argomenti», n. 1, pp. 22-36
- Ciarini A., Welfare e individualizzazione. Dimensioni e significati, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, 2010, EDIESSE, Roma.
- Cortese C., 2008, Il contesto istituzionale, in Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna.
- Cortese C. 2010, Nuovi strumenti per nuove politiche: evoluzione e sfide nella governance locale, Paper inviato alla XXXI Conferenza delle Scienze Regionali che verrà presentato ad Aosta - 20-22 Settembre 2010.
- Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma
- Ferrazza D., Segretariati sociali: ipotesi di meccanismi, in Stame N., Lo Presti V., Ferrazza D. (a cura di), 2009, *Segretariato sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*, Roma, Franco Angeli
- Ferrera M., 2007, Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione, in *Stato e Mercato* n. 81, il Mulino, Bologna, pp. 341-374.
- Ferrera M., 2008, Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa" in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, EDIESSE, Roma.
- Keating M., 2008, L'invenzione delle regioni: riorganizzazione politica e governo territoriale nell'Europa occidentale, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, Parola chiave, n.3, EDIESSE, Roma, pp. 405-426.
- Istat, 2008, L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni.
- Istat, 2010, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*.
- Lodigiani R., 2008, *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Gardolo (Tn), Erickson
- Lucciarini S., 2008, *Geografie dei nuovi rischi sociali in Italia: quali vincoli e quali opportunità per*

- una rimodulazione del welfare locale in 12 contesti territoriali, Paper presentato alla prima Conferenza annuale ESPAnet Italia 2008 “Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo” Ancona 6-8 novembre 2008.
- Paci M., 2004, Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, Parola chiave, n. 1, EDIESSE, Roma, pp. 335-337.
- Paci M., 2007, Nuovi lavori, nuovo welfare, il Mulino, Bologna.
- Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, il Mulino, Bologna.
- Perino A., 2005, I livelli dell’integrazione sociosanitaria, in Bissolo G., Fazzi L. (a cura di), *Costruire l’integrazione sociosanitaria. Attori, strumenti, metodi*, Carocci, Roma.
- Ranci C., 2003, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C., 2005, Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione e nuovi stili di governance, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, EDIESSE, Roma, pp. 9-26.
- Rizza R., Magatti M. (a cura di), 2001, *Le politiche del lavoro: un quadro comparativo*, Franco Angeli, Milano.
- Stame N., Lo Presti V., Ferrazza D. (a cura di), 2009, *Segretariato sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*, Roma, Franco Angeli
- Van Berkel, R. and Hornemann Møller I. (eds.), 2002, *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*, Bristol, Policy Press.
- Villa M., 2007, *Dalla protezione all’attivazione*, Franco Angeli, Milano.