

# Impresa Sociale

**ISSAN**  
*edizioni*

Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit  
Via Inama, 5 - 38100 Trento  
e-mail: [issan@issan.info](mailto:issan@issan.info)  
Tel. 0461.88.22.89 Fax 0461.88.22.94

**Direttore responsabile**  
Felice Scalvini

**Direzione scientifica**  
Carlo Borzaga, Luca Fazzi

## **Comitato editoriale**

Michele Andreas, Gregorio Arena, Gianpaolo Barbeta, Andrea Bassi, Marco Bombardelli, Luigino Bruni, Fabrizio Cafaggi, Maurizio Carpita, Ivo Colozzi, Pierpaolo Donati, Giulio Ecchia, Antonio Fici, Gianluca Fiorentini, Giorgio Fiorentini, Gianna Giannelli, Danilo Galletti, Giorgio Giorgetti, Andrea Giovanardi, Benedetto Gui, Mauro Magatti, Domenico Marino, Antonio Maccena, Marco Musella, Luca Nogler, Giorgio Osti, Fabrizio Panozzo, Salvo Pettinato, Giancarlo Provasi, Giovanna Rossi, Lorenzo Sacconi, Marina Schenkel, Luca Solari, Claudio Travaglini, Stefano Zamagni.

## **Comitato di redazione**

Sara Depedri, Ermanno Tortia, Flaviano Zandonai.

## Sommario

**GLI AUTORI** 5

**EDITORIALE** 7

*Carlo Borzaga*

**INTRODUZIONE** 9

*Luca Beltrametti*

### I BUONI SERVIZIO NELLE POLITICHE SOCIALI

**Verso una progressiva separazione fra le funzioni di finanziamento, regolamentazione e produzione delle prestazioni sociali? Alcune riflessioni sugli ambiti della sanità e dell'istruzione obbligatoria** 17

*Elena Granaglia*

**Riscoprire la funzione pubblica del "mercato sociale" dei servizi alla persona** 39

*Anna Zenarolla*

**L'utilizzo dei voucher nel mercato del lavoro: una rassegna critica** 58

*Gabriele Cardullo*

#### Responsabile recensioni

(cui inviare i volumi da recensire)

Marco Musella  
Università degli Studi di Napoli -  
Dip.to Teoria Economica  
Via Rodinò, 22 - 80100 Napoli

#### Proprietà

Consorzio Nazionale della Cooperazione  
di Solidarietà Sociale Gino Mattarelli  
Soc. Coop. a r.l.  
Via Rose di Sotto, 53 - 25126 Brescia  
Tel. 030.28.93.411 Fax 030.28.93.425

#### Redazione

Federica Silvestri - ISSAN  
mail: redazione@impresasociale.info

#### Grafica e fotocomposizione

èdiZac grafica (Tn) - info@edizac.it

#### Stampa

Lineagrafica Bertelli Editori snc (Tn)

#### Diffusione nazionale

#### Cadenza trimestrale

#### Registrazione

Tribunale di Trento n. 1257 del 15/07/05

|   |            |
|---|------------|
| <b><i>Conditionally or unconditionally? Trasferimenti monetari e politica dell'educazione in America Latina</i></b>                       | <b>74</b>  |
| <i>Luca Pellerano</i>   |            |
| <b>Donna, madre, lavoratrice. Sostegno e conciliazione con i "buoni di servizio o di accompagnamento" in provincia di Trento</b>          | <b>91</b>  |
| <i>Luciano Covi</i>   |            |
| <b>I buoni per la formazione permanente: l'esperienza della provincia di Trento</b>   | <b>105</b> |
| <i>Beatrice Valline</i>   |            |
| <b>Il voucher di conciliazione. Matrici prevalenti e modelli attuativi in alcune sperimentazioni locali nell'Italia del Nord</b>          | <b>134</b> |
| <i>Luca Martignani</i>  |            |
| <b>I voucher sociali in Lombardia</b>   | <b>157</b> |
| <i>Sergio Pasquinelli</i>   |            |
| <b>Tra pubblico e privato: i servizi di assistenza domiciliare agli anziani: l'esperienza del programma "Serdom" nel comune di Modena</b> | <b>172</b> |
| <i>Carlo Nicoli, Giovanni Solinas</i>   |            |

**IL FORUM****201****Oltre l'ideologia: i mercati sociali dal punto di vista dei fornitori***Intervista a: G. Gavezotti; G. Marocchi; P. Menetti; R. Signoretto; G. Tadioli; U. Zandrini***Abbonamenti:****sostenitore** 70 euro**ordinario** 45 euro**estero** 80 euro**studente** 25 euro**copie singole** 15 euro**copie arretrate** 10 euro

Ci si abbona tutto l'anno.

L'abbonamento dà diritto a ricevere i quattro numeri della Rivista che escono nel corso dell'anno.

La quota di abbonamento è da versare al

C/C postale n. 62238555,

intestato a ISSAN Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit

oppure alle seguenti coordinate:

BAN X 0760-01800-000062238555

IBAN IT-18-X07601-01800-000062238555

L'impegno di abbonamento è continuativo, salvo regolare disdetta da notificarsi entro il 31 dicembre.

**Ufficio Abbonamenti**

Aleksandra Bobic - ISSAN

telefono: 0461.88.22.89 - 0461.88.37.82

mail: abbonamenti@impresasociale.info

**L'IMPRESA SOCIALE IN ITALIA****225****L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate  
nelle imprese sociali: il contesto normativo  
e le nuove opportunità***Caterina Pedrotti***OSSERVATORIO INTERNAZIONALE****267****Introduzione dei quasi-mercati nel campo  
dei servizi alla persona in Belgio***Stéphane Nassaut, Marthe Nyssens, Arnaud Henry, Jacques Defourny***RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI****Recensioni e segnalazioni****297****English abstract****300****Referenti regionali**

Franco Alleruzzo (Regione Marche);  
 Andrea Bernardoni (Regione Umbria);  
 Angelo Bodra (Regione Liguria); Ga-  
 briella Bon (Regione Friuli Venezia Giu-  
 lia); Simone Brunello (Regione Veneto);  
 Luciano D'Angelo (Regione Sicilia);  
 Teodora Di Santo (Regione Abruzzo);  
 Davide Drei (Regione Emilia Romagna);  
 Paolo Ferraro (Regione Calabria); Anna  
 Ferretti (Regione Toscana); Michele Fi-  
 ninzio (Regione Basilicata), Guido Geni-  
 natti (Regione Piemonte); Massimo Giu-  
 gler (Regione Valle d'Aosta); Giuseppe

Guerini (Regione Lombardia); Michele  
 Odorizzi (Provincia di Trento); Klaudia  
 Resch (Provincia di Bolzano); Rugge-  
 ro Signoretti (Regione Lazio); Giacomo  
 Smarrazzo (Regione Campania); Gavino  
 Soggia (Regione Sardegna); Gianfranco  
 Visicchio (Regione Puglia).

## Gli autori

---

**LUCA BELTRAMETTI**

Professore ordinario di Politica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Genova

---

**GABRIELE CARDULLO**

Ricercatore presso il Dipartimento di Economia e metodi quantitativi (DIEM) dell'Università degli Studi di Genova

---

**LUCIANO GOVI**

Responsabile dello Sportello di orientamento formativo territoriale dell'Ufficio Fondo Sociale Europeo della Provincia Autonoma di Trento

---

**JACQUES DEFOURNY**

Professore al HEC - School of Management - Università di Liegi

---

**ELENA GRANAGLIA**

Professore ordinario di Scienza delle finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza di Roma 3

---

**ARNAUD HENRY**

Ricercatore al CES-Ulg - Belgio

---

**LUCA MARTIGNANI**

Dottore di ricerca in Sociologia dei processi culturali e comunicativi e borsista post-dottorato presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università degli Studi di Bologna

---

**STÉPHANE NASSAUT**

Assistente di ricerca al CERISIS-Ucl - Belgio

---

**MARTHE NYSENS**

Professore al CERISIS-Ucl - Dipartimento di Economia - Belgio

---

**CARLO NICOLI**

Dirigente Responsabile Servizio assistenza anziani Comune di Modena

**SERGIO PASQUINELLI**

---

Ricercatore senior dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano e docente di Analisi delle politiche pubbliche presso l'Università Ca' Foscari di Venezia

**CATERINA PEDROTTI**

---

Collaboratrice dell'Ufficio Relazioni Industriali dell'Amsa di Milano

**LUCA PELLERANO**

---

Dottore di Ricerca in Economia e metodi quantitativi applicati presso l'Università di Genova

**GIOVANNI SOLINAS**

---

Professore Straordinario di Economia politica presso la Facoltà di Economia "M. Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia

**BEATRICE VALLINE**

---

Collaboratrice di ricerca presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Trento

**ANNA ZENAROLLA**

---

Ricercatore dell'Istituto di Ricerche economiche e sociali del Friuli Venezia Giulia e docente di Sociologia dell'organizzazione presso l'Università di Trieste

## Partecipanti al Forum

**GRAZIELLA GAVEZOTTI**

---

Amministratore Delegato Accor Services Italia S.r.l.

**GIANFRANCO MAROCCHI**

---

Presidente del Consorzio Nazionale Idee in Rete

**PAOLA MENETTI**

---

Presidente di Legacoopsociali

**RUGGERO SIGNORETTI**

---

Presidente del Consorzio Nausicaa di Roma

**GIUSEPPE TADIOLI**

---

Presidente della Fondazione Sospiro

**UMBERTO ZANDRINI**

---

Presidente Consorzio Sir di Milano

## Editoriale

Tra i tanti processi di cambiamento dello scenario in cui operano le imprese sociali, uno di particolare rilevanza riguarda i sistemi di finanziamento pubblici.

Il settore nonprofit si è sviluppato in Italia in forma di impresa sociale in base al meccanismo di finanziamento all'offerta. Da venti anni a questa parte, le pubbliche amministrazioni hanno proceduto ad affidare la gestione di servizi tramite contratti e attraverso questo meccanismo transita attualmente la maggioranza delle risorse economiche provenienti dal settore pubblico. Dall'inizio del nuovo secolo si è iniziato a discutere sull'opportunità di modificare almeno in parte questo modello di finanziamento per le organizzazioni nonprofit introducendo una più ampia libertà di scelta da parte dei cittadini con il fine di aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

La legge 328/00 ha introdotto la possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare i cosiddetti buoni servizio o *voucher* e sono state realizzate diverse sperimentazioni a livello locale, non solo nel settore dell'assistenza. Diversamente da quanto accaduto in altre nazioni europee, come l'Olanda, la Germania o la Gran Bretagna, la diffusione del principio di libertà di scelta nell'acquisto di servizi sociali risulta tuttavia in Italia ancora molto limitato.

Tra le ragioni di tale situazione sono da annoverare la ridotta percentuale di spesa sociale per servizi, la scarsa vocazione all'innovazione delle amministrazioni pubbliche e la carenza di strutture di accompagnamento e supporto per la scelta dei cittadini. Esistono tuttavia anche forti resistenze da parte del settore nonprofit e di molti dei suoi organismi di rappresentanza a livello locale a sperimentare nuovi modelli di finanziamento dei servizi. Il timore evocato dall'introduzione di una maggiore libertà di scelta è quello dell'aumento della concorrenza in una situazione di marcata riduzione degli utili e di una crescente crisi economico-finanziaria.

*Impresa Sociale* si è proposta con questo numero di fornire ulteriori elementi di analisi e discussione sui rischi, ma anche sulle opportunità derivanti dalle politiche di promozione di una maggiore libertà di scelta da parte dei cittadini. L'esperienza europea insegna infatti che una differenziazione dei meccanismi di finanziamento dell'erogazione di servizi sociali può rappresentare non solo un ostacolo, ma anche un'opportunità di crescita e sviluppo dell'offerta privata.

Diversi studiosi di varie discipline si sono riuniti sotto il coordinamento di Luca Beltrametti, uno dei maggiori esperti italiani dell'argomento, per cercare di offrire elementi di lettura e comprensione della realtà attuale, evidenziando la grande pluralità di utilizzi dello strumento dei *voucher* e le problematiche legate all'introduzione di modelli di finanziamento centrati sulla domanda.

Il numero che ha preso forma è composto da una ricca articolazione di riflessioni ed esperienze che riflettono in parte anche la fluidità e la diversità delle esperienze in atto. Il quadro che esce offre allo stesso tempo uno spaccato dei processi di trasformazione a livello di *welfare* locali che dovrebbe indurre a guardare al nuovo con meno stereotipi e pregiudizi e con una maggiore capacità di analisi e valutazione.

Se è probabile che il finanziamento all'offerta continuerà ad essere il pilastro portante del *welfare* dei servizi in Italia ancora a lungo, altrettanto probabile è che forme nuove di finanziamento all'offerta prenderanno rapidamente forma. È quanto mai opportuno coglierne pertanto, sia gli elementi di innovazione, che le sfide che essi aprono per lo sviluppo di un settore nonprofit sempre più responsabile e consolidato.

*Carlo Borzaga*

## Introduzione<sup>1</sup>

*Luca Beltrametti*

A partire dalla fine degli anni '70 del Novecento si è sviluppato un importante movimento culturale che ha declinato in varie modalità innovative l'idea (peraltro antica quanto l'economia) che i meccanismi di mercato attivati dalla libertà di scelta dei cittadini possano produrre effetti positivi per la società nel suo complesso. Come è ben noto, questo movimento ha esercitato un'influenza crescente nell'azione di politica economica dapprima dei governi conservatori della Sig.ra Thatcher nel Regno Unito e della presidenza Reagan negli USA, ma successivamente anche nell'azione di governi di altro orientamento politico ed in altri paesi. Questa impostazione culturale ha prodotto esiti importanti in vari ambiti dell'economia e della società: si pensi, ad esempio, ai processi di privatizzazione, in particolare dei servizi pubblici locali. Queste innovazioni di politica economica hanno forse prodotto tuttavia gli esiti più significativi (ed anche controversi) nel campo del *welfare* e delle politiche sociali.

L'idea di fondo, nella sua relativa semplicità, è innovativa. Prevede politiche capaci di attribuire un effettivo potere di scelta ai beneficiari delle prestazioni con effetti positivi sotto una duplice prospettiva. In primo luogo, tale potere di scelta attiva una concorrenza tra erogatori che produce una riduzione dei costi e/o un miglioramento nella

<sup>1</sup> Ringrazio il dott. Matteo Della Valle per il significativo aiuto fornito nel processo di revisione dei papers.

qualità dei servizi resi. In questa logica si colloca anche l'allargamento della platea dei potenziali erogatori delle prestazioni al mondo del nonprofit e della cooperazione sociale: l'eterogeneità di tipologie dei produttori contribuisce al processo virtuoso di allargamento e potenziamento qualitativo dell'offerta. La creazione dei cosiddetti "quasi-mercati" rientra in questa prospettiva: si creano nuovi ambiti nei quali soggetti diversi per natura, finalità ed anche impostazioni culturali competono per erogare ai cittadini le prestazioni migliori ai prezzi migliori.

In secondo luogo, il potere di scelta attribuito direttamente ai cittadini - e dunque non mediato attraverso la pubblica amministrazione - permette a questi di segnalare al mercato le proprie preferenze: ciò permette di massimizzare il benessere dei cittadini per ogni dato livello di spesa pubblica.

Lo strumento centrale per la realizzazione di queste politiche è il *voucher* o "buono servizio". Si tratta dello strumento che consente alla pubblica amministrazione di trasferire risorse al cittadino ponendo un vincolo di destinazione: il cittadino che riceve il buono può esercitare una scelta nell'ambito delle possibilità dichiarate ammissibili dall'erogatore dei fondi. Più precisamente, il *voucher* costituisce una modalità per il trasferimento delle risorse intermedia tra l'erogazione monetaria e l'erogazione in natura. Nel primo caso infatti il beneficiario della prestazione gode di una libertà assoluta nella scelta dell'uso delle risorse ricevute: con il denaro contante si può acquistare qualsiasi bene o servizio. È evidente che a tale assoluta libertà corrisponde il rischio che le risorse trasferite vengano utilizzate in modo improprio o comunque diverso rispetto alle finalità che l'ente erogatore intendeva finanziare con lo stanziamento delle somme. All'opposto, nel caso di erogazione in natura, il beneficiario non ha alcun potere di scelta se non quello di rifiutare le prestazioni offerte: l'ente pubblico produce il servizio/bene direttamente oppure ne affida la produzione ad un soggetto privato selezionato tramite gara. L'ente pubblico si sostituisce quindi al beneficiario nella scelta e attua tale scelta attraverso meccanismi amministrativi. Come si è detto, nel caso del buono servizio/*voucher* ci troviamo in una situazione intermedia: il beneficiario può effettivamente esercitare una scelta che tuttavia avviene in un ambito circoscritto dal gestore del programma; i limiti alla libertà di scelta possono riguardare le categorie merceologiche, l'identità dei soggetti erogatori, il tempo ed il luogo in cui la prestazione

viene erogata. Nel caso di prestazioni erogate con *voucher* il ruolo della pubblica amministrazione consiste quindi principalmente nella selezione delle tipologie di beni e servizi acquistabili e nella selezione degli erogatori abilitati: si tratta quindi di fissare requisiti qualitativi attivando procedure di accreditamento e di regolazione dei mercati. È evidente quindi che gli effetti di un programma di *voucher* dipendono (anche in modo molto complesso) da una molteplicità di fattori: la capacità dei beneficiari di esercitare in modo efficace il potere di scelta loro attribuito, la capacità dell'ente pubblico di attivare procedure di accreditamento trasparenti ed efficaci contenendo i costi amministrativi della gestione del programma, l'intensità degli incentivi al miglioramento del prodotto e del processo produttivo attivati dalla competizione tra erogatori.

Negli ultimi anni il quadro culturale ed anche politico che aveva creato un clima di grande fiducia circa la capacità dei meccanismi di mercato di produrre esiti efficienti, anche nel campo delle politiche sociali, si è modificato ed ha lasciato il posto ad una situazione più complessa ed articolata, che impone un atteggiamento prudente. Infatti, in primo luogo, - a partire soprattutto dagli anni '90 del secolo scorso - gli economisti sono divenuti sempre più consapevoli dei limiti cognitivi che impediscono alle persone di attuare scelte pienamente razionali: nella letteratura economica l'astrazione dell'*homo oeconomicus* lascia sempre più spesso il posto a rappresentazioni più realistiche di agenti economici che compiono scelte in modo imperfetto. In secondo luogo, ci si è sempre più resi conto dei limiti delle politiche di regolamentazione dei mercati da parte dei pubblici poteri: talvolta il regolatore viene "catturato" dagli interessi dei soggetti che devono essere regolati, talvolta le politiche di accreditamento non riescono ad imporre una pressione sugli erogatori capace di garantire una qualità minima agli utenti. La drammatica crisi finanziaria che si sta verificando nel 2008, sia pur riferita a mercati di natura ben diversa, sta certamente modificando in modo profondo la fiducia della pubblica opinione e della classe politica nella capacità dei mercati di produrre esiti complessivamente efficienti. Questa evoluzione nell'atteggiamento prevalente tra gli economisti e le autorità di politica economica non implica tuttavia necessariamente un atteggiamento meno favorevole verso il *voucher* come strumento per l'erogazione dei benefici nelle politiche sociali. Al contrario, è possibile che l'evoluzione recente del dibattito aumenti l'attenzione verso uno strumento che - rispet-

to alle erogazioni monetarie - riduce lo spazio per meccanismi di mercato totalmente privi di un controllo pubblico.

Questo nuovo clima implica la necessità di un atteggiamento non ideologico verso i problemi: dobbiamo acquisire la consapevolezza, da un lato, del fatto che i buoni servizio non hanno da soli poteri miracolistici, dall'altro, che la bontà di politiche sociali che facciano ricorso a questi strumenti deve essere valutata sulla base degli esiti effettivi più che sulla base di grandi principi generali. È sempre più evidente tuttavia che occorre discutere dell'efficacia dei *voucher* nelle singole politiche sociali valutando senza pregiudizi le evidenze empiriche a nostra disposizione circa i loro effetti ed analizzando le specifiche condizioni sotto le quali tali strumenti si rivelano utili. L'esperienza di molti paesi dimostra che nella prassi concreta i dettagli operativi ed il disegno organizzativo spesso sono decisivi nel determinare gli esiti delle politiche. È evidente, per esempio, che l'ipotetica applicazione di *voucher* all'istruzione dell'obbligo comporta problematiche e criticità profondamente diverse rispetto all'applicazione all'alta formazione; analogamente, differenze importanti riguardano l'ipotetica applicazione a politiche per la non autosufficienza oppure a politiche sanitarie. In termini più generali è ovvio che l'utilità dell'utilizzo di *voucher* dipende in modo cruciale dalla capacità di scelta dei beneficiari; questa a sua volta dipende dallo stato cognitivo di questi, dalla complessità delle prestazioni da acquisire, dalla possibilità di effettuare acquisti ripetuti imparando dai propri errori, dalla presenza di asimmetrie informative, dalla concreta possibilità di attivare una competizione tra una molteplicità di erogatori.

In questa prospettiva si muove il presente volume: si è data voce ad una pluralità di posizioni e - senza ovviamente pretesa di completezza - si sono analizzati contesti specifici e specifiche esperienze concrete. Un'attenzione speciale, anche se non esclusiva, è stata dedicata al ruolo che le imprese sociali svolgono e potranno svolgere in futuro nell'ambito di politiche di questo tipo.

Alcuni lavori analizzano tematiche di carattere più generale, altri discutono esperienze specifiche attuate in contesti locali specifici.

Un primo gruppo di lavori adotta una prospettiva più generale e discute, fornendo anche un'ampia rassegna della letteratura, le problematiche relative all'utilizzo dei *voucher* nell'ambito di specifici settori della politica sociale. Granaglia affronta il controverso tema dell'ipotetico utilizzo di *voucher* nell'ambito delle politiche sanitarie

e dell'istruzione discutendo la questione cruciale delle condizioni sotto le quali può essere utile separare le funzioni di finanziamento e di regolazione (da lasciare in mano pubblica) dalle funzioni di produzione (da affidare alla concorrenza tra erogatori prevalentemente privati). Il contributo di Zenarolla parte da un'esperienza locale (l'assistenza domiciliare in un distretto del Friuli Venezia Giulia), ma ci conduce ad una discussione più generale sul ruolo cruciale dei meccanismi di accreditamento nel garantire gli esiti desiderati nell'ambito di politiche di questo tipo. Cardullo si concentra sull'utilizzo di tali strumenti nell'ambito del mercato del lavoro come strumento di contrasto della disoccupazione: tale tema viene affrontato sia con riferimento ai principali modelli teorici sia con riferimento alle evidenze empiriche emerse nel dibattito internazionale. Il lavoro di Pellerano è utile perché ci mostra che i *voucher* non costituiscono l'unica modalità possibile per introdurre un condizionamento nei trasferimenti attuati nell'ambito delle politiche sociali. L'autore ci offre una breve rassegna ed una discussione di importanti esperienze condotte in America Latina con i cosiddetti "trasferimenti monetari condizionati": si tratta di una modalità alternativa al *voucher* per indurre i beneficiari delle prestazioni ad adottare comportamenti (per esempio, mandare i figli a scuola o sottoporli a controlli medici) ritenuti socialmente desiderabili. Questo contributo ci induce quindi a riflettere sull'uso dei *voucher* in modo non dogmatico, ma considerando anche opzioni alternative.

Un secondo gruppo di lavori si concentra su alcune significative esperienze attuate negli ultimi anni nel nostro paese tentando una prima valutazione dei processi di adesione a tali programmi e dei loro effetti nelle diverse realtà locali. Con riferimento alla Provincia Autonoma di Trento, Covi discute un'esperienza di buoni servizio tesa a favorire la conciliazione tra lavoro ed impegni di cura dei figli; Valline affronta invece un'esperienza di *voucher* per l'accesso a corsi di formazione (in informatica ed in inglese) tesi a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti fragili. Il tema dei *voucher* di riconciliazione è ripreso da Martignani che offre una "tassonomia" di modelli di politiche sociali che hanno utilizzato *voucher* non solo nella Provincia di Trento, ma anche in Friuli Venezia Giulia e nella Provincia di Torino. Pasquinelli illustra la complessa esperienza in tema di *voucher* sociali attuata in Lombardia ed offre alcune valutazioni sulle condizioni che possono garantirne un uso appropriato. L'esperienza condotta nel comune di Modena utilizzando buoni ser-

vizio nell'ambito di politiche volte all'emersione ed alla qualificazione del lavoro nel settore della cura degli anziani non autosufficienti è analizzata e discussa da Nicoli e Solinas che riescono a collocare queste tematiche anche nella prospettiva nazionale dando alcune significative indicazioni di carattere generale tratte da questa importante esperienza locale.

Il lavoro di Nassaut, Nyssens, Henry e Defourny (ospitato nella sezione "Osservatorio Internazionale") ci offre, infine, un'analisi dell'esperienza del Belgio in materia di servizi di prossimità concentrandosi in particolare sulla complessa problematica della coesistenza di fornitori nonprofit e for-profit. Tale esperienza offre molti spunti importanti per il dibattito italiano, in particolare sui meccanismi di regolazione di "quasi-mercati".

**I buoni servizio  
nelle politiche sociali**



## Verso una progressiva separazione fra le funzioni di finanziamento, regolamentazione e produzione delle prestazioni sociali? Alcune riflessioni sugli ambiti della sanità e dell'istruzione obbligatoria

Elena Granaglia

### Sommario

1. Introduzione - 2. I possibili benefici della separazione - 3. I possibili limiti della separazione - 4. Possibili ragioni a favore del quasi-mercato pubblico - 5. Conclusioni

### 1. Introduzione

Nel dibattito sulla riforma dello stato sociale, è ormai luogo comune negare l'equivalenza fra interesse pubblico e offerta pubblica, affermando la desiderabilità della separazione fra funzioni di finanziamento e governo (*steering*), da lasciare in mano pubblica, e funzioni di produzione (*rowing*), da affidare alla concorrenza fra erogatori prevalentemente privati.<sup>1</sup> Tale prospettiva costituirebbe un miglioramento paretiano o una *win-win solution*, nei termini di Besley e Ghatak (2003). Essa va a beneficio di tutti o, comunque, non danneggia alcuno.

Non si tratta, certamente, di una novità. Basti ricordare i richiami di Lord Beveridge in favore dell'azione volontaria o, in Italia, le proposte della Rivista trimestrale, all'inizio degli anni '80. A partire dagli

<sup>1</sup> Sulla contrapposizione fra *steering* e *rowing* (remare), cfr. Osborne, Gaebler, 1993.

ultimi anni, grazie anche al sostegno della Commissione europea, la separazione è, però, divenuta un'idea-guida dominante. Secondo l'Oecd, rappresenterebbe addirittura il primo dei "dieci comandamenti" per le riforme dei servizi sanitari (Poullier, 1996).<sup>2</sup>

L'obiettivo del lavoro è quello di mettere in evidenza alcuni punti deboli di tale prospettiva, argomentando a favore di un possibile ruolo dell'offerta pubblica dei servizi o, più precisamente, di quello che denominerò il quasi-monopolio pubblico. La discussione concerne gli ambiti della sanità e dell'istruzione obbligatoria.<sup>3</sup>

Molteplici sono le configurazioni in cui la separazione potrebbe concretizzarsi. Si potrebbe fare leva su una concorrenza attivata dalla libertà di scelta degli utenti, come nella prospettiva dei buoni, dei quasi-buoni<sup>4</sup> e delle agevolazioni fiscali. La concorrenza potrebbe, altresì, essere attivata dagli amministratori pubblici, come nella prospettiva dell'esternalizzazione (*contracting-out*). Ancora, la concorrenza potrebbe limitarsi alla qualità, in un contesto di prezzi fissi, o estendersi al prezzo. Le organizzazioni private potrebbero essere a scopo di lucro oppure non a scopo di lucro e, queste ultime, a loro volta, essere a stampo commerciale oppure no, come nel caso delle imprese civili.<sup>5</sup> Potrebbero pure operare imprese miste, a partecipazione pubblico/privata e le attività di governo potrebbero esercitarsi attraverso insiemi diversi di raccolta/diffusione di informazione, regolamentazione e controllo. Diversi sono, anche, gli obiettivi rispetto ai quali effettuare la valutazione.

I dettagli sono cruciali ai fini della valutazione.<sup>6</sup> Questo lavoro si focalizza sulla concorrenza, basata sulla qualità, generata dagli utenti, nella forma di quasi-buoni per la sanità e di buoni (non integrabili) per l'istruzione,<sup>7</sup> in un contesto dove le organizzazioni non a scopo di lucro sono diffuse e dove è presente un forte ruolo pubblico di

<sup>2</sup> Per una forte difesa della separazione, cfr. anche Le Grand, 2007a e 2007b.

<sup>3</sup> D'ora in avanti, il termine istruzione si riferisce unicamente all'istruzione obbligatoria.

<sup>4</sup> Sia i buoni sia i quasi-buoni contemplanò una remunerazione degli erogatori sulla base della quota di mercato soddisfatta. Nel caso dei buoni, il pagamento è, però, effettuato direttamente dagli utenti, mentre nel caso dei quasi-buoni, gli amministratori rimborsano gli erogatori in funzione delle prestazioni erogate.

<sup>5</sup> Su caratteristiche e potenzialità delle imprese civili, cfr. Bruni, Zamagni, 2004.

<sup>6</sup> Ad esempio, sull'insufficienza di un generico richiamo all'introduzione di elementi di mercato in ambito sanitario, cfr. Ginsburg, 2005 e sull'insufficienza di un generico richiamo ai buoni in ambito di istruzione, cfr. Brighthouse, 2006 e Witte, 2001.

<sup>7</sup> La necessità di differenziare l'ammontare dei buoni, alla luce delle diverse condizioni di salute, e le difficoltà di una siffatta differenziazione, insieme alle carenze dei mercati assicurativi, motivano la scelta a favore dei quasi-buoni in sanità.

governo.<sup>8</sup> È a questa configurazione cui, d'ora in avanti, mi riferisco con il termine di separazione. Rispetto alla valutazione, concentro l'attenzione sugli obiettivi allocativi, in termini di qualità complessiva delle prestazioni erogate; sugli obiettivi distributivi, in termini di accessibilità delle prestazioni per i soggetti più svantaggiati e sugli obiettivi di sostegno dell'*ethos* della cittadinanza. Cenni sono indirizzati all'efficienza produttiva e alle dimensioni della spesa pubblica. La scelta a favore dell'assetto appena delineato trova giustificazione nel ruolo attribuito nel dibattito pubblico alla libertà di scelta degli utenti e nei rischi di deterioramento della qualità associati alla concorrenza sui prezzi. Inoltre, in presenza di asimmetrie informative, le organizzazioni non a scopo di lucro potrebbero essere meno esposte delle imprese per il profitto ai rischi di opportunismo. Ovviamente, è più interessante discutere di schemi robusti che non di cani di paglia. L'argomentazione include una *pars destruens*, volta a mettere in luce possibili limiti della separazione, ed una *pars construens*, volta ad argomentare la possibile superiorità del quasi-monopolio pubblico. Precede una sintetica descrizione dei benefici attesi dalla separazione. L'approccio è in preminenza teorico. Nel riconoscimento del carattere sub-ottimale dei diversi assetti, si rifugge, però, dalla classica prospettiva dei fallimenti del mercato, che contraddistingue molte valutazioni teoriche, implicitamente basate sulla disponibilità di un intervento pubblico ideale, e si tiene conto dell'evidenza empirica. L'intento è quello di una valutazione complessiva della separazione e del quasi-monopolio pubblico. Il che implica, pur considerando un'opzione ben definita di separazione, che non ne descrivo/discuto nel dettaglio tutte le possibili specificazioni. Similmente, l'evidenza empirica, lungi dall'offrire una meta-analisi degli studi disponibili, funge soprattutto da pezza di appoggio delle valutazioni presentate.

## 2. I possibili benefici della separazione

Al di sotto delle diverse posizioni, quattro mi sembrano le principali famiglie di benefici attribuibili alla separazione. La prima famiglia concerne la responsabilizzazione degli erogatori (*accountability*). Il merito, come sottolineano Bowles e Gintis (1999), sarebbe della libertà di uscita, la quale comporta un riallineamento dei diritti di

<sup>8</sup> In una prospettiva simile, cfr. De Vincenti, Gabriele (1999), i quali danno, però, più peso alle partecipazioni alla spesa, e Montebugnoli (2002).

proprietà a favore degli utenti. Sarebbero questi ultimi a decretare con le proprie scelte, il successo o la punizione degli erogatori, esattamente al contrario di quanto si verificherebbe nel monopolio, dove il potere è attribuito agli erogatori.

La seconda famiglia concerne la rispondenza dell'offerta alle preferenze individuali (*responsiveness/matching*). Di nuovo, cruciale sarebbe il meccanismo di riallineamento dei diritti di proprietà insito nella libertà di uscita. In questo caso, però, ciò che conta della libertà sarebbe la possibilità di soddisfare preferenze diverse. I benefici della responsabilizzazione, invece, si realizzerebbero anche a parità di preferenze.

La terza famiglia di benefici concerne l'autonomia (*empowerment*). Mentre nella prospettiva della responsabilizzazione e della rispondenza alle preferenze individuali, la libertà di uscita avrebbe un ruolo essenzialmente strumentale, in questa, il valore sarebbe intrinseco. Importante sarebbe l'esercizio in sé della scelta, indipendentemente dalle conseguenze.

La quarta famiglia prescinde dalla libertà di uscita, facendo leva sui benefici in termini di efficienza produttiva. Tali benefici deriverebbero dal meccanismo prospettico di finanziamento, il quale incentiva la minimizzazione dei costi. La minimizzazione dei costi, a sua volta, potrebbe favorire il contenimento della spesa pubblica.

Ai benefici associati al gioco concorrenziale, si aggiungerebbero i benefici associati alla struttura privata dei diritti proprietari delle organizzazioni che diventerebbero dominanti. Le organizzazioni non commerciali, inoltre, potrebbero fare leva su una maggiore motivazione degli erogatori nonché sul lavoro gratuito. Le organizzazioni private, nel complesso, beneficerebbero, altresì, di modelli organizzativi più flessibili di quelli che caratterizzano le organizzazioni pubbliche.

L'insieme di questi benefici andrebbe a vantaggio di tutti, inclusi i più svantaggiati. Da un lato, sarebbe universalizzata la libertà di scelta di cui oggi godono i più avvantaggiati. Dall'altro, i guadagni di efficienza produttiva potrebbero liberare risorse utilizzabili per finalità distributive.

### 3. I possibili limiti della separazione

#### *I rischi della separazione*

Rischi che tutto resti eguale. Seguendo il contributo seminale di Hirschman (1970), qualora la bassa qualità derivi da negligenza (*slack*)

per assenza di incentivi, la concorrenza e la proprietà privata potrebbero essere utili. Qualora la bassa qualità derivi da altri fattori, quali carenze nelle competenze medie degli erogatori e/o carenze strutturali nelle dotazioni di risorse fisiche, gli effetti rischiano, però, di essere sostanzialmente nulli. A quest'ultimo riguardo, non si dimentichi come la presenza di prezzi fissi pre-determini il livello raggiungibile di qualità: anche se si verificassero, i miglioramenti sarebbero limitati nel tempo, in quanto essi necessitano di ulteriori finanziamenti.

La persistenza, in tutti gli assetti sanitari, di quelli che Maynard (2005) definisce come un nucleo di problemi duri, ossia, gli errori medici e l'inappropriatezza,<sup>9</sup> deporrebbe a favore di un ruolo circoscritto della negligenza in tale ambito. La persistenza, infatti, implica una sostanziale indifferenza agli incentivi. Problemi duri affliggono anche l'istruzione nei confronti dei più svantaggiati.

Rischi sul piano della qualità. Anche in presenza di negligenza, affinché l'*accountability* e il *matching* favoriscano la qualità è necessaria una condizione ulteriore. Gli utenti devono essere informati o, quanto meno, l'informazione deve essere distribuita in modo relativamente simmetrico fra utenti ed erogatori. Diversamente, si svilupperebbe una relazione inegualitaria in cui gli erogatori, avvantaggiati del divario informativo, riescono a tenere legati a sé o, addirittura, ad attrarre utenti, pur in presenza di bassa qualità.

Il rischio di asimmetrie informative è elevato in sanità, a causa della natura di bene fiducia delle prestazioni erogate. Il riferimento, più in particolare, è alla componente tecnica di tali prestazioni, ossia, alla capacità di produrre salute (diverso sarebbe il caso per altre dimensioni di qualità, quali le dimensioni alberghiere). Date le carenze informative, anche in presenza di negligenza, il rischio è che tutto rimanga immutato. Se gli utenti non hanno informazioni sufficienti per porre pressione sugli erogatori, perché erogatori negligenti dovrebbero migliorare i propri comportamenti? È anche quello di in-

<sup>9</sup> Per inappropriatezza intendo, in senso lato, l'erogazione sia di prestazioni tecnicamente inefficaci, ossia, con un profilo beneficio/rischio negativo, sia di prestazioni efficaci ad utenti per cui il profilo beneficio/rischio è, però, negativo. Ad esempio, gli antibiotici sono efficaci, ma sono utilizzati in modo inappropriato se somministrati a pazienti affetti da virus. Gli errori medici sarebbero il caso estremo di inappropriatezza. La distinzione cruciale fra inappropriatezza ed errori risiede nella presenza o meno di incertezza. Trattamenti inappropriati sono trattamenti rispetto ai quali vi è una presunzione di erroneità, ma non vi è la certezza assoluta che contraddistingue i veri e propri errori. In realtà, Maynard (2005), anziché all'inappropriatezza, si riferisce alla variabilità delle pratiche in assenza di differenze di prestazione. Tale variabilità, però, altro non riflette se non inappropriatezza.

centivare ulteriormente l'inappropriatezza sotto forma sia di sovra-produzione sia di sotto-produzione.<sup>10</sup>

*Prima facie*, la sovra-produzione riguarderebbe le prestazioni rimborsate e la sotto-produzione le prestazioni intermedie (il cosiddetto *skimping*, nei termini di Ellis, 1998) (Horwitz, 2005; Le Grand, 2001) e quelle finali dai benefici non escludibili per le quali non è utilizzabile il meccanismo dei prezzi. Sovra-produzione potrebbe, altresì, registrarsi per gli elementi alberghieri e di più complessivo *comfort* più facilmente osservabili dagli utenti (a discapito della qualità meno osservabile).<sup>11</sup> All'interno di tale quadro, potrebbero poi verificarsi fenomeni di scrematura orizzontale,<sup>12</sup> a favore delle prestazioni finali relativamente più remunerative e a danno di quelle meno remunerative.

Le conseguenze negative per la salute derivanti dalla sotto-produzione dovrebbero essere evidenti. Anche la sovra-produzione potrebbe, però, essere problematica, in quanto fonte non solo di sprechi, ma, con riferimento alla componente tecnica, anche di rischi per la salute. Al riguardo, è interessante ricordare come i medici tendano a prescrivere alcune operazioni assai meno a sé e ai propri familiari ed amici di quanto prescrivano ai propri pazienti (Domenighetti, 1994).

Alle asimmetrie informative con opportunismo potrebbero affiancarsi mere asimmetrie senza opportunismo. Gli utenti stessi potrebbero domandare prestazioni in eccesso o in difetto.

In ambito di istruzione, il peso delle asimmetrie è più contenuto, sebbene, come vedremo più avanti a proposito degli indicatori di prestazione, non sia assente.<sup>13</sup> Anche in tale ambito, inoltre, possono essere presenti asimmetrie senza opportunismo. I genitori potrebbero, ad esempio, richiedere meno qualità/severità/disciplina rispetto a quanto utile per i propri figli. Ancora, le preferenze dei genitori potrebbero essere erroneamente influenzate dalla storia passata, come nel caso di genitori che domandino l'istruzione che essi stessi avrebbero voluto ricevere, anche se superata (Barr, 2001).

Rischi sul piano distributivo. Le carenze informative tendono a pe-

<sup>10</sup> Sovra-produzione e sotto-produzione si riferiscono a quantità in eccesso o in difetto rispetto a quelle che utenti dotati delle medesime informazioni disponibili agli erogatori vorrebbero consumare.

<sup>11</sup> Su quest'ultimo punto, cfr. Goldman, Romley, 2008.

<sup>12</sup> Sui rischi di scrematura orizzontale, cfr., fra gli altri, Levaggi, Montefiori, 2003. Un altro esempio di sovra-produzione è costituito dai ricoveri ripetuti.

<sup>13</sup> Cfr. le considerazioni riportate più avanti sui limiti di indicatori di prestazione, quali quelli forniti dalle *League Tables*.

nalizzare chi è meno informato/più povero. In ambito sanitario, ad esempio, chi è meno informato ha meno strumenti per opporsi alle decisioni mediche. Lo stesso vale per l'istruzione.<sup>14</sup> Inoltre, chi è più povero è anche più penalizzato da atti di *skimping*, quali le dimissioni precoci.

Anche gli svantaggiati sotto il profilo dei bisogni potrebbero, però, risultare penalizzati. La responsabilità primaria sarebbe dei prezzi fissi, i quali favoriscono la discriminazione/scrematura verticale a danno degli utenti più costosi da trattare (*dumping*). La discriminazione potrebbe anche estendersi all'ambito territoriale, disincentivando l'offerta di strutture sanitarie e di scuole nelle zone meno remunerative (Ellis, 1998).

In realtà, le due categorie di svantaggio spesso si cumulano. In sanità, i più poveri tendono ad accedere ai servizi quando più malati. In ambito di istruzione, gli studenti più difficili da istruire sono quelli che provengono da contesti svantaggiati sul piano socio-economico.<sup>15</sup>

Il danno si sostanzierebbe nella creazione di barriere all'accesso e, dati i prezzi fissi, nel rischio di deterioramento della qualità, a seguito dell'insufficienza di risorse per le strutture che scegliessero di ammettere gli utenti più costosi. Un ulteriore effetto negativo, anche per gli utenti, potrebbe essere quello di favorire la demotivazione del personale coinvolto in tali strutture.

Al ruolo giocato dai prezzi fissi si aggiunge quello giocato dal *matching*. Garantire quest'ultimo implica, infatti, permettere la soddisfazione delle diverse preferenze, incluse eventuali preferenze a favore dell'omogeneità socio-economica da parte dei più avvantaggiati. Soddisfare tali preferenze comporta, però, una crescente polarizzazione delle strutture, le une, di migliore qualità, frequentate dai più avvantaggiati e le altre, di peggiore qualità, frequentate dai più svantaggiati.

La questione appare particolarmente preoccupante in ambito di istruzione, a causa sia della maggiore diffusione di siffatte preferenze sia delle caratteristiche della funzione di produzione dell'istru-

<sup>14</sup> Per esemplificazioni, cfr. *Epidemiologia e Prevenzione*, 2004, per la sanità e Schneider *et al.*, 2000, per l'istruzione.

<sup>15</sup> Il che non significa, ovviamente, che chi nasce in famiglie più avvantaggiate sia anche più abile. Chi nasce in famiglie più avvantaggiate ha, però, maggiori opportunità, fin dalla nascita, di sviluppare abilità cognitive e non cognitive, di sviluppare comportamenti cooperativi, di non sentirsi emarginato, ecc. Dunque, in media, arriva alla scuola più dotato, con le ovvie eccezioni dei poveri meritevoli.

zione stessa, il cui *input* principale è costituito dalla qualità del corpo studentesco, a seguito del verificarsi del cosiddetto effetto fra pari, ossia, dell'influenza che ciascun studente ha sulle opportunità formative degli altri studenti.<sup>16</sup> Gli studenti più svantaggiati sarebbero, pertanto, ulteriormente penalizzati dalla perdita dei benefici derivanti dall'interazione con i più avvantaggiati (nonché dall'accentuazione dei fattori di demotivazione degli insegnanti).

Rischi di indebolimento dell'*ethos* della cittadinanza. Gli effetti distributivi appena rilevati implicano la non soddisfazione dei diritti di cittadinanza. La separazione potrebbe ulteriormente contrastare con la cittadinanza, attraverso la via dell'indebolimento dell'*ethos* della cittadinanza, il cui valore centrale è il riconoscimento della comune eguaglianza di considerazione (nei confronti delle condizioni altrui) e rispetto (nei confronti dei piani di vita altrui).

Come afferma van Parijs, (1995, p. 231), "*One can hardly expect the required dispositions to flourish as spontaneous expression of a universal human nature. They will have to be nurtured, preserved, encouraged, engineered into existence by specific social conditions, specific ways of organizing social life*". L'*ethos* della cittadinanza, in altri termini, va sostenuto con un disegno istituzionale appropriato. Il rischio è che la separazione sia lungi dal realizzare tale condizione.

La responsabilità sarebbe ancora del *matching*. Fare leva sul *matching* significa legittimare il diritto alla soddisfazione delle proprie private preferenze, senza obbligo alcuno di valutazione delle conseguenze sulla base della comune eguaglianza di considerazione e rispetto. La prospettiva, in altri termini, diventa essenzialmente quella tipica delle scelte del mercato: si ha una preferenza ritenuta sostanzialmente data e si cerca di soddisfarla guardando soltanto al proprio privato benessere.<sup>17</sup> Il *matching*, inoltre, grazie alla sopra-mentzionata tendenza all'omogeneità socio-economica, ostacola la conoscenza dei diversi. Il problema appare, di nuovo, particolarmente grave per l'istruzione, datone il ruolo fondamentale ai fini della socializzazione alla cittadinanza.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Sul ruolo di tale effetto, oltre al famoso Coleman (1966), che dimostra la sostanziale irrilevanza dell'ammontare di risorse disponibili rispetto alla composizione del corpo studentesco, cfr., fra gli altri, Akerlof, Kranton, 2002 e Epple, Romano, 1998 e 2000.

<sup>17</sup> Sul tema, cfr., ad esempio, Clarke, 2004 e Daniels, Sabin, 1998. Nel mercato, però, in assenza di finanziamento pubblico e di effetti esterni, chi domanda sopporterebbe il costo delle proprie preferenze. L'allocatione sarebbe, quanto meno, efficiente. Nella prospettiva della separazione, invece, si rischia di essere obbligati a finanziare le altrui preferenze, anche se con un saldo benefici/costi negativo per la collettività, dunque, con perdite di efficienza.

<sup>18</sup> Si noti, in questo ambito, il doppio beneficio dell'interazione fra diversi: in termini di effetti

Nonostante le pretese, la separazione potrebbe, altresì, ostacolare l'autonomia, un altro valore importante della cittadinanza.<sup>19</sup> Certamente, anche la separazione potrebbe permettere tale valore (quanto meno, qualora i consumatori lo desiderino e, diversamente da quanto sopra paventato, riescano ad esercitare pressione sugli erogatori). In sanità, ad esempio, potrebbero essere realizzati meccanismi del tipo consenso informato. Il punto, come sopra richiamato, è che i valori non crescono nel vuoto, ma vanno promossi con un coerente disegno istituzionale.<sup>20</sup>

Il rischio, ancora una volta, appare particolarmente pronunciato in ambito di istruzione, la libertà di scelta implicando la libertà di frequentare scuole dedite a concezioni di buona vita contrarie all'autonomia. Ragazzi educati in siffatte concezioni potrebbero, nel tempo, ribellarsi. Appare, però, assai debole affidare le sorti dell'autonomia ad effetti inattesi.

Rischi sul piano dell'efficienza produttiva e delle dimensioni della spesa pubblica. Infine, alcune ultime brevi osservazioni sui supposti benefici in termini di efficienza produttiva e di contenimento della spesa pubblica. Rispetto ai primi, anche se le organizzazioni private avessero una struttura dei costi più bassa di quella delle organizzazioni pubbliche, sarebbe difficile, per il bilancio pubblico, trarne giovamento a causa dei cosiddetti *ratcheting effects*. Le organizzazioni private non avrebbero interesse a rendere pubblica tale informazione. In ogni caso, i dati sui costi delle organizzazioni private non dimostrano alcuna netta superiorità.

Ancora, la separazione richiede eccesso di offerta: come garantire libertà di scelta, in assenza di una pluralità di erogatori con capacità insoddisfatta? La contropartita dell'eccesso di offerta sono, però, costi medi di produzione superiori ai costi minimi.

Rispetto ai secondi, oltre alle ripercussioni derivanti dalle carenze appena rilevate, si pone il rischio, in ambito di istruzione, di un incremento di spesa, a seguito di una copertura, da parte dei buoni, di spese prima sopportate privatamente. In ambito sanitario, si aggiunge la questione degli incentivi alla sovra-produzione.<sup>21</sup> Inoltre, in sa-

---

fra pari e di sviluppo dell'*ethos* della cittadinanza. Sul tema, cfr. anche Swift, 2003.

<sup>19</sup> Più precisamente, dati i possibili costi delle scelte per gli individui stessi che dovrebbero effettuarle, il riferimento dovrebbe essere all'opportunità di esercitare l'autonomia, anziché all'autonomia *tout court*. Su tali costi, cfr., ad esempio, Beltrametti, 2004.

<sup>20</sup> Sulla necessità di una strategia istituzionale al fine di mettere tutti in condizione d'esercitare concretamente l'autonomia, cfr. Rodotà, 2006.

<sup>21</sup> Incrementi nella spesa non sarebbero fonte di inefficienza se riflettessero le preferenze

nità, il contenimento della spesa deriva soprattutto da valutazioni collettive sull'appropriatezza delle prestazioni e sui costi-benefici delle diverse tecnologie, le quali sono estranee ad una prospettiva, come quella della separazione, che ha come elemento centrale la sovranità di scelta degli utenti.

### *Obiezioni e contro-obiezioni*

Le osservazioni appena esposte potrebbero sembrare semplicistiche. Limitandosi a mere esemplificazioni, dato il taglio generale dell'articolo, alcuni studi empirici dimostrerebbero benefici della separazione sul piano della qualità. Come argomentano Kessler, McClellan (2000), per la sanità, la mortalità ad un anno per infarto, ponderata sulla base dei rischi, sarebbe significativamente più bassa tanto maggiore è la concorrenza sulla qualità (la concorrenza essendo misurata in termini di indici di concentrazione). Il dato appare di particolare interesse, in quanto chi soffre di infarto tende ad arrivare in ospedale con l'ambulanza, dunque, non esercitando potere di scelta. Come sostiene Gaynor (2006), ciò proverebbe che gli ospedali situati in contesti competitivi tendono a fare meglio nel complesso. Effetti positivi sono stati individuati anche per la dialisi (Held, Pauly, 1983). Similmente, segnali di miglioramento sono stati riscontrati per l'istruzione (Bergstrom, Sandstrom, 2001; Hoxby, 2000, 2001, 2003; Lundsgard, 2002).

Inoltre, nello schema qui considerato di separazione, vi sarebbe ampio spazio per organizzazioni non a scopo di lucro, le quali non solo sarebbero meno soggette all'opportunismo, ma, qualora strutturate nella forma dell'impresa civile, potrebbero anche essere mosse dall'impegno diretto nei confronti dei più svantaggiati e dall'eguaglianza di considerazione e rispetto. Ad esempio, negli Stati Uniti, le scuole cattoliche dimostrerebbero una superiorità nell'istruzione degli afro-americani provenienti da contesti svantaggiati (Coleman, Hoffer, Kilgore, 1982).

Nello schema qui considerato è, altresì, contemplato un forte ruolo pubblico di governo. Come nei fatti è successo, l'introduzione della separazione potrebbe accompagnarsi alla raccolta/diffusione di

---

dei consumatori, senza scaricamento di costi su terzi. Ad esempio, se si preferissero i buoni scuola e la collettività, nel complesso, fosse disposta a coprirne il costo, non si avrebbe inefficienza. Come sopra indicato, però, non tutti gli incrementi hanno questa natura. Ancora, i confronti devono essere fatti a parità di risorse. Se più risorse fossero disponibili, miglioramenti potrebbero verificarsi anche in un contesto di quasi-monopolio pubblico. In ogni caso, un conto è una giustificazione in termini di efficienza, la quale fa leva sulla presenza di benefici netti per la collettività, data la distribuzione corrente delle risorse, e un altro è una giustificazione in termini della comune eguaglianza morale.

informazione. Potrebbero, ad esempio, essere introdotti indicatori di prestazione, quali le cosiddette *League Tables*, atti a facilitare la scelta degli utenti, inclusi i meno informati (Hastings, Weinstein, 2007). L'informazione sulle buone prassi/linee guida, dal canto suo, potrebbe sostenere gli erogatori nel miglioramento della qualità.

Potrebbero, inoltre, essere introdotti interventi diversi di regolamentazione. Sul piano dei prezzi, si potrebbero prevedere abbattimenti al raggiungimento di determinati volumi di attività (così, disincentivando la sovra-produzione) nonché differenziazioni sulla base della diversa gravità dei casi da trattare (il che contrasterebbe gli incentivi alla discriminazione). A quest'ultimo riguardo, in ambito sanitario, si potrebbe fare leva su procedure cosiddette di *disease staging*, oppure, in ambito di istruzione, i buoni potrebbero essere differenziati sulla base delle caratteristiche dei beneficiari o della composizione socio-economica del corpo studentesco. Ad esempio, il valore di un buono potrebbe essere maggiore per ragazzi "difficili", come in Olanda, dove alcuni studenti possono beneficiare di buoni dal valore fino al 90% superiore rispetto al valore normale (Lundsgard, 2002). I buoni, inoltre, potrebbero coprire i costi di trasporto. Ancora, il rimborso potrebbe essere correlato a risultati, anziché a singole prestazioni, come nella prospettiva cosiddetta della concorrenza basata sul valore, delineata per la sanità da Porter e Olmsted Teisberg (2006).

Sul piano delle quantità, in sanità, si potrebbe limitare la rimborsabilità alle prestazioni coerenti con una valutazione sull'appropriatezza e sui costi-benefici delle tecnologie. In ambito di istruzione, potrebbero essere richiesti *curricula* volti a promuovere sia l'eguaglianza di considerazione e rispetto sia, come suggerito da Brighouse (1999), l'autonomia.

Altre regolamentazioni potrebbero riguardare *standard* di qualità sia delle strutture sia dei processi di erogazione delle prestazioni. Si potrebbe, ad esempio, introdurre un vincolo di pari accesso alle scuole, a prescindere dalla condivisione della concezione di bene cui le scuole stesse potrebbero ispirarsi: le scuole confessionali non potrebbero, così, discriminare sulla base della religione. Come suggerito da Bowles e Gintis (1999), in presenza di eccesso di domanda, si potrebbe affidare la selezione a lotterie. Ancora, in entrambi gli ambiti della sanità e dell'istruzione, potrebbero essere introdotti istituti di autovalutazione routinaria dei processi di erogazione delle prestazioni. In sanità, inoltre, potrebbero essere imposte procedure organizzative atte a favorire il contrasto degli errori medici.

Contro-obiezioni possono, però, associarsi a ciascuna di tali obiezioni. Rispetto all'evidenza di miglioramenti, vi è, innanzitutto, il rischio di effetti confondenti, molti dei benefici essendo stati rilevati in contesti in cui erano state contemporaneamente introdotte misure di raccolta/diffusione di informazione.<sup>22</sup> Al contempo, esistono molte evidenze patentemente contrarie.<sup>23</sup>

Rispetto alle organizzazioni non a scopo di lucro, l'evidenza è, altresì, ampia circa una sostanziale somiglianza dei rendimenti rispetto a quelli delle organizzazioni a scopo di lucro.<sup>24</sup> Il dato, d'altro canto, non dovrebbe stupire: anche le organizzazioni non a scopo di lucro perseguono un profitto, essendo l'unico vincolo quello della non distribuzione. Tale vincolo, come argomenta Hansmann (1996), appare uno strumento debole di protezione dei consumatori.

Diversa potrebbe essere la valutazione per le organizzazioni a stampo non commerciale. Si tratta, però, di forme organizzative con bassa potenzialità di sviluppo in settori ad alta qualificazione e tecnologia, come quello sanitario (dove tendono ad essere confinate ai settori più "leggeri" dell'assistenza a lungo termine, del *self-help*, del sostegno psicologico e dell'*advocacy*). Inoltre, con riferimento all'istruzione, qualora le scuole confessionali si dimostrino più vantaggiose nei confronti dei più svantaggiati, la contro-partita potrebbe essere la sottovalutazione dell'autonomia. In ogni caso, anche l'evidenza sulle scuole confessionali è mista.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Sul peso dei fattori confondenti in sanità, cfr. Mossialos, Maynard, 2005: ad esempio, la cardio-chirurgia è uno degli ambiti in cui più si sono sviluppate ed introdotte linee-guida. Similmente, con riferimento all'istruzione, cfr. Figlio, Rouse, 2005, i quali proverebbero che, quanto meno in Florida, i miglioramenti siano da attribuire all'introduzione delle *League Tables*.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, Porter, Olmsted Teisberg (2006), per la sanità e per l'istruzione, Hsieh, Urquiola (2006), per il Cile, Belfield, Levin (2002), per gli Stati Uniti e Gibbons, Machin, Silva (2006) per la Gran Bretagna. Essi dimostrerebbero scarsi benefici in aggregato e peggioramenti per i più svantaggiati. Peggioramenti per i più svantaggiati sono anche riportati, sempre per l'istruzione, in Cullen, Jacob, Levitt (2005); Epple, Romano (2000); Fiske, Ladd (2000); Ladd (2002); Levin (2001); Machin, Telhaj, Wilson (2006); Wylie (2006). In ogni caso, anche i miglioramenti sul piano della qualità privata concernerebbero un numero limitato di indicatori, quali le abilità di leggere e di risolvere problemi di matematica. Un dato sull'istruzione in parte contrario potrebbe essere quello della Svezia, dove uno schema universale che si avvicina ai buoni è stato introdotto negli anni '90. Occorre, però, ricordare il basso livello di ineguaglianza socio-economica che caratterizza quel paese e comunque, anche in Svezia sono stati documentati problemi (Bjorklund *et al.*, 2004).

<sup>24</sup> Cfr., fra gli altri, Conrad *et al.* (2002); Cutler, Horwitz (2000); Duggan (2000); Robinson (2001); Sloan (2000); Weisbrod (2000). Il che non ignora studi, quali quello di Feachern *et al.* (2002), che dimostrerebbero una minore sensibilità agli incentivi da parte delle organizzazioni non a scopo di lucro. Si tratterebbe, però, di eccezioni, dove gli erogatori si sono selezionati sulla base della condivisione di una forte etica professionale.

<sup>25</sup> In Cile, ad esempio, le scuole confessionali mostrano prestazioni inferiori a quelle delle scuole

Con riferimento all'eguaglianza di considerazione e rispetto, le imprese civili richiederebbero la contestuale condivisione della socialità in quanto questione di buona vita. Ciò è più di quanto richiesto dall'*ethos* della cittadinanza, secondo cui ciò che conta è trattare gli altri in un dato modo, a prescindere dal provare o no appagamento dalla socialità. Inoltre, utilizzando le categorie di Putnam (2001), il rischio è che le imprese della società civile siano organizzazioni del tipo *bonding* anziché *bridging*, come richiesto dall'*ethos* della cittadinanza.<sup>26</sup> Godere della socialità potrebbe, infatti, essere più facile se ci si sente affiatati con coloro con i quali si entra in relazione.

Infine, rispetto alle attività di governo, il rischio è che, contrariamente alle attese, la separazione non offra un contesto coerente nei confronti di un loro sviluppo. Da un lato, un contesto dove il valore centrale è la libertà di scelta degli utenti appare poco incline sia alla raccolta/diffusione di informazioni sulle prestazioni sia all'adozione delle buone prassi/linee guida pubblicamente consigliate sia, ancora, alla regolamentazione, l'insieme di tali misure richiedendo consenso su obiettivi comuni. Non a caso, in Lombardia, il cui modello sanitario condivide alcune caratteristiche della prospettiva della separazione, la tendenza è stata quella ad un indebolimento dei servizi di epidemiologia volti ad una riflessione pubblica sui risultati di interesse per il complesso della cittadinanza.<sup>27</sup> In nessun paese, poi, sono state introdotte regolamentazioni così forti quali quelle a favore delle lotterie.<sup>28</sup>

Da un altro lato, l'efficacia delle misure rischia di essere indebolita dagli incentivi stessi ingenerati dalla separazione, l'obiettivo finale, per i singoli erogatori, essendo la quota di mercato soddisfatta, non i risultati finali in termini di produzione di istruzione e di salute.<sup>29</sup> Si ipotizzi, ad esempio, la presenza di un sistema di indicatori di prestazione volto a sostenere la scelta da parte degli utenti. Date le carenze informative, gli indicatori non potranno che coinvolgere dimensioni limitate di qualità: tanto più gli erogatori sono interessati

a scopo di profitto (Elacqua, de Gobierno, 2006). In Italia, le scuole private, molte delle quali cattoliche, mostrano prestazioni inferiori a quelle delle scuole pubbliche (Checchi, 2002).

<sup>26</sup> Le organizzazioni del tipo *bonding* uniscono i simili, mentre le organizzazioni del tipo *bridging* uniscono i diversi.

<sup>27</sup> Cfr. Tognoni, comunicazione orale.

<sup>28</sup> Nei pochi casi in cui sono state introdotte, le lotterie sono rimaste circoscritte ai programmi selettivi rivolti agli svantaggiati (con poco da perdere).

<sup>29</sup> Certamente, in presenza di asimmetria informativa e a prescindere dalle finalità distributive e dall'*ethos* della cittadinanza, tali risultati potrebbero essere raggiunti anche dalla concorrenza. Ma questo non è il caso nei settori considerati.

ad acquisire utenti e risorse, tanto più saranno, però, incentivati al *gaming*, ossia, a concentrarsi su tali dimensioni e su utenti che non mettono a repentaglio il raggiungimento di posizioni di successo. L'effetto complessivo è un rafforzamento della tendenza alla discriminazione implicita nel meccanismo dei prezzi fissi nonché, a causa di segnali erronei di qualità, un contributo ulteriore alla demotivazione degli erogatori. Coloro che hanno un insieme più difficile di utenti rischierebbero, infatti, di essere valutati negativamente per ragioni del tutto estranee ai propri comportamenti.

Ciò, a sua volta, può, pure, generare un incremento nei costi amministrativi associati al controllo<sup>30</sup> e, con esso, meno risorse per la redistribuzione. Peraltro, in presenza di asimmetria informativa, la separazione stessa potrebbe rendere difficile il controllo degli erogatori.

Da ultimo, peggiore è la qualità degli amministratori pubblici - il che, *prima facie*, rafforzerebbe il sostegno alla separazione -, maggiori sono i rischi di carenze nelle attività di governo. In questo senso, anziché rappresentare un antidoto alla mancanza di "cavalieri" nel settore pubblico, la separazione stessa richiede cavalieri.<sup>31</sup>

In conclusione, solo alcune brevi osservazioni rispetto a singole misure. Ad esempio, eventuali abbattimenti tariffari rischiano di incentivare la sottoproduzione. Appaiono, inoltre, del tutto impraticabili schemi di finanziamento alla Porter, Olmsted Teisberg (2006) basati sui risultati. Se non si raggiungono i risultati, non si è pagati? E come scomporre la parte dei risultati nei confronti della quale gli erogatori hanno responsabilità rispetto a quella esogena? In ogni caso, come accordarsi sui risultati? Ancora, vi sono alcune finalità di governo che appaiono del tutto non perseguibili in un contesto di separazione, quali, in ambito sanitario, l'integrazione a rete fra le diverse strutture di cura.

Certamente, si tratta di considerazioni ed evidenze parziali, che vanno approfondite.<sup>32</sup> Ciò nondimeno, sembrano del tutto sufficienti a mettere in discussione la supposta superiorità della separazione.

<sup>30</sup> Sull'entità dei costi cfr., ad esempio, Power, 1997.

<sup>31</sup> Il riferimento agli amministratori pubblici in funzione di "cavalieri" (o, di converso, di "banditi") è in Le Grand, 2003.

<sup>32</sup> Altri rilievi critici potrebbero concernere il rischio di concorrenza sleale fra organizzazioni pubbliche e private, le prime dovendo sopportare costi che non graverebbero in eguale misura sulle seconde, quali i costi della trasparenza in materia di concorsi e gare, i costi associati alla maggiore rigidità del personale e quelli derivanti dall'esercizio delle funzioni di ultima istanza.

#### 4. Possibili ragioni a favore del quasi-monopolio pubblico

I modelli del monopolio puro, in cui un unico erogatore soddisfa l'intera domanda e specularmente della concorrenza perfetta, in cui i consumatori informati sono liberi di scegliere fra una pluralità di produttori privati che offrono lo stesso prodotto, in presenza di un intervento pubblico incaricato unicamente della tutela dei diritti di proprietà, sono essenzialmente finzioni. Dunque, la questione non è quella di contrapporre concorrenza/libertà di scelta all'intervento pubblico, quanto quella di confrontarsi con i diversi possibili insiemi di tali elementi.<sup>33</sup>

Per quasi-monopolio pubblico, intendo un assetto caratterizzato da una pluralità di erogatori, alcuni dei quali anche privati, e da concorrenza sulla qualità, anche attivata dagli utenti, esattamente come nella prospettiva della separazione. Come già avviene nel nostro Servizio sanitario nazionale, gli utenti sarebbero liberi di scegliere sia fra strutture (incluse le strutture private, siano esse a scopo di lucro o no) sia fra prestazioni con un diverso profilo beneficio-rischio. Il quasi-monopolio pubblico può permettere anche di sottrarsi a cure, quali l'accanimento terapeutico o, per i maggiorenni, cure risolutive come la trasfusione (nel caso dei testimoni di Geova). Se determinate prestazioni sono vietate, come l'eutanasia, questa ha scarsa attinenza con l'assetto dell'erogazione delle prestazioni.

Considerazioni simili valgono per l'istruzione, sebbene il divieto costituzionale al finanziamento delle scuole private (seppure largamente violato nel nostro paese) circoscriverebbe il peso di queste ultime. Scuole private, sulla falsariga delle americane *magnet schools*, ossia, scuole non a scopo di lucro dedite alla difesa di una composizione mista del corpo studentesco, appaiono, però, compatibili con le finalità pubbliche.

Gli erogatori sarebbero in parte remunerati sulla base di incentivazioni finanziarie come, di nuovo, nella prospettiva della separazione. Ad esempio, gli ospedali che riescono ad attrarre più pazienti e le scuole che riescono ad attrarre più studenti potrebbero ricevere maggiori risorse. La selezione stessa delle organizzazioni private ammesse nel regime di quasi-monopolio pubblico potrebbe avvenire sulla base di criteri in parte competitivi.

<sup>33</sup> Proprio per questa ragione, anziché sulla base di radicali contrapposizioni, sembra più opportuno collocare le diverse configurazioni istituzionali in un *continuum* di più e meno mercato, i cui estremi sono dati dai due tipi ideali dei mercati perfettamente competitivi e del monopolio pubblico integrato.

Le distinzioni principali riguardano il ruolo del settore pubblico nella programmazione della domanda e nell'organizzazione dell'offerta, un minor uso degli incentivi finanziari nella remunerazione degli erogatori e la presenza dell'offerta pubblica.

Ad esempio, in un quasi-monopolio pubblico, la libertà di scelta dei pazienti fra le diverse terapie avverrebbe all'interno di una programmazione della domanda che pre-seleziona l'insieme di scelta sulla base di valutazioni sull'appropriatezza delle prestazioni<sup>34</sup> e sui costi-benefici delle tecnologie. I genitori potrebbero scegliere fra scuole, ma tutte le scuole dovrebbero offrire uno spazio pubblico, dove studenti provenienti da contesti culturali e socio-economici diversi siano fatti interagire sulla base della comune eguaglianza e nel rispetto del valore dell'autonomia.

Le attività di governo previste dalla separazione non potrebbero avere effetti simili a quelli della programmazione ricercata dal quasi-monopolio pubblico? Certamente, come sopra riconosciuto, la separazione può contemplare dosi robuste di governo e i diversi assetti, piuttosto che del tutto alternativi, si pongono in un *continuum* con tratti in comune. Come, altresì sopra riconosciuto, in un contesto di separazione, attività di raccolta/diffusione di informazione, di regolamentazione e di controllo potrebbero, però, avere difficoltà a svilupparsi e, comunque, avere una minore efficacia. Un contesto in cui piena legittimità è attribuita al ruolo pubblico nella programmazione appare, invece, più favorevole.

Inoltre, nel quasi-monopolio pubblico, sarebbero attuabili interventi non contemplati dalla separazione, fra cui l'integrazione a rete dei servizi. Le strutture, inoltre, sarebbero dotate di una parte fissa di finanziamenti. Ancora, nonostante il minor spazio ad essi attribuito, gli incentivi finanziari potrebbero essere utilizzati in funzione del raggiungimento degli obiettivi collettivi. Ad esempio, si potrebbero remunerare maggiormente gli erogatori che si occupano degli utenti più difficili. Come sopra accennato, vi sarebbe, altresì, spazio per la produzione pubblica.

I vantaggi che la programmazione della domanda e gli interventi complessivi di qualificazione dell'offerta potrebbero produrre in termini di qualità, effetti distributivi, *ethos* della cittadinanza, efficienza produttiva ed entità della spesa pubblica dovrebbero essere evidenti. Qualche osservazione aggiuntiva potrebbe essere utile per sottolineare i vantaggi dell'offerta pubblica.

<sup>34</sup> In presenza di aree grigie, la valutazione di appropriatezza si limiterebbe all'esclusione delle prestazioni patentemente inappropriate.

Come le organizzazioni private a stampo non commerciale, le organizzazioni pubbliche sarebbero meno sensibili ai rischi di opportunismo.<sup>35</sup> Diversamente da tali organizzazioni, avrebbero, però, la capacità di svilupparsi in contesti ad alta tecnologia e potrebbero offrire uno spazio pubblico cruciale per lo sviluppo e per la pratica dell'eguaglianza di considerazione e rispetto.

Le ultime osservazioni non implicano, di certo, che solo la proprietà pubblica assicuri il carattere pubblico dello spazio. Al contrario, addirittura un mercato walrasiano di scambi anonimi rappresenta uno spazio pubblico in quanto prodotti e produttori sono visibili da tutti.<sup>36</sup> Inoltre, la relazione di scambio ha dimensioni egualitarie: lo scambio cessa al raggiungimento dell'eguaglianza fra benefici e costi marginali, ossia, quando ciò che si è disposti a dare è esattamente eguale a quanto richiesto.

Lo spazio pubblico necessario alla pratica dell'eguaglianza di considerazione e rispetto è, però, ben più che uno spazio visibile a tutti, in cui ciascuno cerca di soddisfare le proprie preferenze. È uno spazio oggettivamente di tutti, in cui i diversi si incontrano e si riconoscono su una posizione di pari eguaglianza. In ambito di istruzione, si aggiungono i benefici per i più svantaggiati, derivanti dall'interazione con gli studenti più avvantaggiati.<sup>37</sup>

Ma non è tutto. L'offerta pubblica favorirebbe anche due libertà negate dalla separazione. Si tratta dell'opportunità dell'impiego pubblico per individui motivati da dedizione al servizio pubblico (Francois, 2000) e dell'opportunità di esercitare la libertà repubblicana, di partecipazione diretta negli affari pubblici.

Da ultimo, in un contesto di offerta pubblica potrebbero risultare facilitate le attività di controllo.

<sup>35</sup> In questo senso, contrariamente a quanto spesso affermato nel dibattito pubblico, l'assenza, nelle organizzazioni pubbliche, di incentivi ad alta potenzialità sarebbe da valutare positivamente. Su tale posizione cfr., Besley, Ghatak (2001); Acemoglu, Kremer, Mian (2003, p. 5), secondo cui "*government may be appropriate for tasks where it is difficult for clients to separate accurately true quality from efforts to signal quality*". La denominazione di incentivi ad alta potenzialità (contrapposta a quella di incentivi a bassa potenzialità) è in Tirole, 1988.

<sup>36</sup> Sul mercato come spazio pubblico e, più complessivamente, sulla pluralità di accezioni di pubblicità, cfr. Geuss (2003); Bifulco, de Leonardis (2005).

<sup>37</sup> Sul complessivo contributo della scuola pubblica, cfr., ad esempio, Macedo, 2000.

## 5. Conclusioni

Laddove siano assenti/meno presenti asimmetrie informative, effetti fra pari e preoccupazioni in termini di *ethos* della cittadinanza le conclusioni potrebbero, certamente, essere più favorevoli alla separazione.<sup>38</sup> Inoltre, i contesti locali contano: lo stato della produzione pubblica potrebbe, ad esempio, essere così negativo da fare preferire, comunque, la libertà di scelta resa possibile dalla separazione.<sup>39</sup> Al contempo, laddove qualità del capitale umano ed *ethos* della cittadinanza siano elevati, minori sono i rischi della separazione.<sup>40</sup> Ancora, anche il quasi-monopolio pubblico non sfugge ai problemi “duri”, che persistono a prescindere dagli specifici assetti realizzati.

Ciò riconosciuto, per quanto concerne la sanità e l'istruzione obbligatoria, il quasi-monopolio pubblico rappresenta il disegno istituzionale, *prima facie*, più coerente sul triplice piano della qualità delle prestazioni, degli effetti distributivi e dell'*ethos* della cittadinanza. Contrariamente alle obiezioni in termini di violazione della libertà di scelta e di trattamento degli utenti come utilizzatori passivi di prestazioni, il quasi-monopolio pubblico potrebbe addirittura accomodare molte libertà di scelta, di cui alcune irrealizzabili in un contesto di separazione, e potrebbe rivelarsi più simpatetico nei confronti dell'autonomia di quanto lo sia la stessa separazione.

Possiamo, dunque, cessare di investire nel suo miglioramento, ma eventuali basse prestazioni, lungi dal derivare da carenze intrinseche, sarebbero da attribuire alla (ir)responsabilità delle politiche e la separazione è ben lungi dall'essere la *win-win solution* auspicata dai sostenitori della separazione. Non si dimentichi, peraltro, che peggiore è lo stato dell'amministrazione pubblica, maggiori appaiono le difficoltà di realizzare le attività di governo che dovrebbero accompagnare la separazione.

<sup>38</sup> Ad esempio, su possibili benefici dei buoni in ambiti diversi da quelli qui considerati, cfr. la circostanziata analisi di Beltrametti, 2004.

<sup>39</sup> Come argomenta Unterhalter, 2003, in alcuni paesi africani il rischio per le ragazze di essere violentate e contrarre l'Aids nelle scuole pubbliche potrebbe giustificare la difesa delle scuole private. Sulla necessità di prendere in considerazione lo *status quo*, cfr. anche Gutman, 1980.

<sup>40</sup> Ciò potrebbe essere fonte di disturbo per economisti alla ricerca di soluzioni univoche. Quando, però, si lascia il mondo ideale della concorrenza perfetta, i rendimenti istituzionali sono, inevitabilmente, influenzati dalla qualità degli individui e del più complessivo contesto socio-culturale. Il che potrebbe, ad esempio, spiegare le diversità di rendimento del Servizio sanitario nazionale fra regioni con modelli simili, quali la Lombardia e la Calabria, e la maggior somiglianza fra regioni con modelli diversi quali la Lombardia e l'Emilia Romagna, invece, più vicina alla prospettiva del quasi-monopolio pubblico. Sul confronto fra tali modelli, cfr. Tavolini, comunicazione orale.

In ogni caso, siccome tali attività di governo sono, comunque, necessarie anche in ambito di quasi-monopolio pubblico, perché non incominciare a concentrare su di esse le energie?

## Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Kremer M., Mian A. (2003), *Incentives in Markets, Firms and Government*, Nber Working Paper n. 9802.
- Akerlof G., Kranton R. (2002), "Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education", *Journal of Economic Literature*, XV, December, pp. 1167-1201.
- Barr N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank*, Stanford University Press, Stanford.
- Belfield C., Levin H. (2002), "The Effects of Competition on Educational Outcomes. A Review of the US Evidence", *Review of Educational Research*, 72, 2, p. 279-341.
- Beltrametti L. (2004), *Vouchers*, Il Mulino, Bologna.
- Bergstrom F., Sandstrom M. (2001), *Report to the Expert Group on Public Finance*, DS 2001, Swedish Ministry of Finance.
- Besley T., Ghatak M. (2001), "Government versus Private Ownership of Public Goods", *Quarterly Journal of Economics*, 116, 4, pp. 1443-1372.
- Besley T., Ghatak M. (2003), "Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services", *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 2, pp. 235-248.
- Bifulco L., de Leonardi O. (2005), "Sulle tracce dell'azione pubblica", in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Bjorklund A. et al. (2004), *The Market comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms*, disponibile su <http://nek.uu.se>.
- Bowles S., Gintis H. (1999), "Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States and Communities" in Bowles S., Gintis H. (a cura di), *Recasting Egalitarianism*, Verso, London.
- Brighthouse H. (1999), "School Choice: Theoretical Considerations", in Bowles S., Gintis H. (a cura di), *Recasting Egalitarianism*, Verso, London.
- Brighthouse H. (2006), "School Choice and Educational Equality", disponibile su <http://mora.rente.nhh.no>.
- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile*, Il Mulino, Bologna.
- Cecchi D. (2002), *A chi servono i buoni scuola?*, disponibile su <http://www.lavoce.info>.
- Clarke J. (2004), "Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism", *Journal of Social Policy*, 33, 1, pp. 27-48.
- Coleman S. (1966), *Equality of Educational Opportunities*, Department of Health, Education and Welfare, Education Office, Washington, DC.
- Coleman J., Hoffer T., Kilgore S. (1982), *High School Achievement: Public, Catholic and Private Schools Compared*, Basic Books, New York.
- Conrad D. et al. (2002), "The Impact of Financial Incentives on Physicians' Productivity in Medical Groups", *Health Services Research*, 37, 4, pp. 885-906.

- Cullen J., Jacob B., Levitt S. (2005), "The Impact of School Choice on Students' Outcomes: An Analysis of Chicago Public Schools", *Journal of Public Economics*, 89, 5-6, pp. 729-60.
- Cutler M., Horwitz J. (2000), "Converting Hospitals from Not-for-profit to For-profit Status", in Cutler M. (a cura di), *The Changing Hospital Industry: Comparing Not-for-Profit and For-Profit Institutions*, Nber, Cambridge.
- Daniels N., Sabin J. (1998), "The Ethics of Accountability in Managed Care Reform", *Health Affairs*, 17, 5, pp. 50-64.
- De Vincenti C., Gabriele S. (a cura di) (1999), *I mercati di qualità sociale*, Laterza, Bari.
- Domenighetti G. (1994), *Marché de la santé: ignorance ou adéquation? Essai relatif à l'impact de l'information sur le marché sanitaire*, Editions Réalités Sociales, Lausanne.
- Duggan M. (2000), "Hospital Ownership And Public Medical Spending", *Quarterly Journal of Economics*, 115, 4, pp. 1343-1373.
- Elacqua G., de Gobierno E. (2006), *Enrollment Practices in Response to Vouchers. Evidence from Chile*, Working Paper n. 125, National Center for the Privatization of Education, Columbia University, New York.
- Ellis R. (1998), "Creaming, Skimping and Dumping: Provider Competition on the Intensive and Extensive Margins", *Journal of Health Economics*, 17, 5, pp. 537-555.
- Epidemiologia e prevenzione* (2004), numero monografico sulle disuguaglianze in sanità, 28(3).
- Epple D., Romano R. (1998), "Competition Between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer Group Effects", *American Economic Review*, 88, 1, pp. 33-62.
- Epple D., Romano R. (2000), *Educational Vouchers and Cream-skimming*, Nber Working Paper n. 9354.
- Feachern R. et al. (2002), "Getting More for their Dollars: A Comparison of NHS with California's Kaiser Permanente", *New England Journal of Medicine*, 324, pp. 135-143.
- Figlio D., Rouse C. (2005), *Do Accountability and Voucher Threats Improve Low-Performing School?*, Nber Working Paper n. 11597.
- Fiske E., Ladd H. (2000), *When Schools Compete: A Cautionary Tale*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Francois P. (2000), "Public Service Motivation' as an Argument for Government Provision", *Journal of Public Economics*, 78, 3, pp. 275-299.
- Gaynor M. (2006), *What Do We Know About Competition and Quality in Health Care Markets?*, Nber Working Paper n. 12301.
- Geuss R. (2003), *Public Goods, Private Goods*, Princeton University Press, Princeton.
- Gibbons S., Machin S., Silva O. (2006), *Choice, Competition and Pupil Achievement*, Working Paper n. 129, National Center for the Privatization of Education.
- Ginsburg P. (2005), "Competition in Health Care: Its Evolution over the Past Decade", *Health Affairs*, 24, 6, pp. 1512-22.
- Goldman D., Romley J. (2008), *What can we Learn About Hospitals from the Revealed Preferences of Patients?*, disponibile su <http://www.voxeu.org>.

- Gutman A. (1980), "Children, Paternalism and Education", *Philosophy and Public Affairs*, 9, 4, pp. 338-358.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*, Belknap Press, Cambridge.
- Hastings J., Weinstein J. (2007), *Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments*, Nber Working Paper n. 13623.
- Held P., Pauly M. (1983), "Competition and Efficiency in the End Stage Renal Disease Programs", *Journal of Health Economics*, 2, 2, pp. 95-118.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge.
- Horwitz J. (2005), *Does Corporate Ownership Matter? Service Provision in the Hospital Industry*, Nber Working Paper n. 11376.
- Hoxby C. (2000), "Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? Evidence from Natural Variation in School Districting", *American Economic Review*, 90, 5, pp. 1209-239.
- Hoxby C. (2001), "Rising Tide: New Evidence on Competition and the Public Schools", *Education Next*, winter, 4, pp. 68-74.
- Hoxby C. (a cura di) (2003), *The Economics of School Choice*, Chicago University Press, Chicago.
- Hsieh C., Urquiola M. (2006), "The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's Voucher Program", *Journal of Public Economics*, 90, 8-9, pp. 1477-1503.
- Kessler D., McClellan M. (2000), "Is Hospital Competition Socially Wasteful?", *Quarterly Journal of Economics*, 115, 2, pp. 577-615.
- Ladd H. (2002), "School Vouchers: A Critical View", *Journal of Economic Perspectives*, 16, 4, pp. 3-24.
- Le Grand J. (2001), *The Quasi-Market Experiments in Public Service Delivery: Did They Work?*, paper presentato alla Conferenza "The Welfare State, Poverty and Social Exclusion in Italy and Great Britain", Certosa di Pontignano, Siena, Aprile 6-8.
- Le Grand J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Le Grand J. (2007a), *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, Princeton.
- Le Grand J. (2007b), "The Politics of Choice and Competition in Public Services", *The Political Quarterly*, 78, 2, pp. 207-213.
- Levaggi R., Montefiori M. (2003), *Horizontal and Vertical Cream-Skimming in the Hospital Care*, disponibile su <http://www.websiep.it>.
- Levin H. (2001), *Privatizing Education. Can the Market Place Deliver Choice, Equity and Social Cohesion?*, Westview Press, Oxford.
- Lundsgard J. (2002), *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, Oecd Working Paper n. 331.
- Macedo S. (2000), *Diversity and Distrust*, Harvard University Press, Cambridge.
- Machin S., Telhaj S., Wilson J. (2006), "The Mobility of English School Children", *Fiscal Studies*, 27, 3, pp. 253-280.

- Maynard A. (2005), "Common Challenges in Health Care Markets: Enduring Problems in Health Care Delivery", in Maynard A. (a cura di), *The Public Private Mix*, The Nuffield Trust, London.
- Montebugnoli A. (a cura di) (2002), *Questioni di Welfare*, Franco Angeli, Milano.
- Mossialos A., Maynard A. (2005), "The Contestable Nature of Health Policy Analysis", *Health Economics*, 14, pp. 3-6.
- Osborne D., Gaebler T. (1993), *Reinventing Government*, Penguin, New York.
- Poullier M. (1996), *Health Care Reforms in Light of Changing Funding, Incentives and Production Patterns*, Oecd Working Paper n. 18.
- Porter M., Olmsted Teisberg E. (2006), *Redefining Health Care*, Harvard Business School Press, Boston.
- Power M. (1997), *The Audit Society*, Oxford University Press, Oxford.
- Putnam R. (2001), *Bowling Alone*, Simon and Schuster, New York.
- Robinson J. (2001), "Theory and Practice in the Design of Physician Payment Incentives", *Milbank Memorial*, 79, 2, pp. 149-177.
- Rodotà S. (2006), *La vita e le regole*, Feltrinelli, Milano.
- Schneider M. et al. (2000), *Choosing Schools. Consumers' Choice and the Quality of American Schools*, Princeton University Press, Princeton.
- Sloan F. (2000), "Not-for-profit Ownership and Hospital Behaviour", in Culyer A., Newhouse J. (a cura di), *Handbook of Health Economics*, Elsevier, Oxford.
- Swift A. (2003), *How not to be an Hypocrite. School Choice for the Morally Perplexed Parent*, Routledge, London.
- Tirole J. (1988), *The Theory of Industrial Organizations*, Mit Press, Cambridge; trad. it, *La teoria delle organizzazioni industriali*, Hoepli, Milano, 1991.
- Unterhalter E. (2003), "The Capabilities Approach and Gendered Education: An Examination of South African Complexities", *Theory and Research in Education*, 1, 1, pp. 7-22.
- Van Parijs P. (1995), *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford.
- Weisbrod B. (a cura di) (2000), *To Profit or Not To Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Witte J. (2001), *The Market Approach to Education*, Princeton University Press, Princeton.
- Wylie C. (2006), *What is the Reality of School Competition?*, Working Paper n. 126, National Center for the Privatization of Education, Columbia University, New York.

## Riscoprire la funzione pubblica del “mercato sociale” dei servizi alla persona

*Anna Zenarolla*

### **Sommario**

*1. Premessa - 2. Oltre il rapporto acquirente-fornitore: riscoprire l'esercizio di una comune funzione pubblica - 3. Verso una regolazione dinamica e flessibile del rapporto tra pubblico e privato: il ruolo della formazione e della valutazione - 4. Il voucher come strumento per favorire il ruolo attivo dell'utente - 5. Conclusioni*

### **1. Premessa**

Alla costruzione di “mercati sociali” o “quasi-mercati” in ambito sociale sono state affidate molte delle speranze di crescita e miglioramento del sistema di *welfare* del nostro paese. Speranze, tuttavia, alimentate spesso da un eccesso di enfasi e di retorica. Varie sperimentazioni di questa nuova modalità di rispondere alla domanda assistenziale realizzate da singole Regioni o Comuni, infatti, hanno evidenziato i non pochi limiti e difficoltà legati alla loro realizzazione. Eppure, nonostante tali limiti e difficoltà, la legge n. 328 del 2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” ripropone queste modalità di risposta basate sulla contrattualizzazione, attribuendo loro una posizione centrale tra le strategie e gli strumenti per la costruzione di nuove politiche sociali. Risulta pertanto di grande attualità una riflessione nel loro merito. A partire dall'analisi della sperimentazione di un “mercato-

sociale" costruito tramite accreditamento e buono servizio, l'articolo intende riflettere sulle modalità con cui regolare il rapporto tra ente pubblico, fornitori privati e utenti al fine di evitare - o quantomeno superare - alcuni dei limiti e dei rischi connessi all'applicazione di questi strumenti che, di per sè, si propongono di creare le condizioni idonee per incentivare la pluralità dell'offerta, garantire la libertà di scelta dell'utente, migliorare la qualità dei servizi, e ridurre i costi e favorire la lotta al lavoro irregolare.

## **2. Oltre il rapporto acquirente-fornitore: riscoprire l'esercizio di una comune funzione pubblica**

In Italia, la costruzione dei cosiddetti "mercati sociali" o "quasi-mercati" in ambito sociale prende avvio verso la fine del secolo scorso quando la possibilità di superare la crisi finanziaria, organizzativa e politica che stavano attraversando le tradizionali forme di intervento del sistema assistenziale - fondate sulla preminenza della fornitura pubblica o di fornitori privati integrati in un sistema di programmazione pubblica - viene intravista nella costruzione di un sistema misto, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di fornitori in competizione, dal rafforzamento della capacità di acquisto dell'utente e da un più stretto legame tra assistenza formale ed informale. Si comincia, così, a sostenere la costruzione di "mercati sociali" che, tramite la netta separazione tra le funzioni di finanziamento, acquisto e fornitura dei servizi, l'introduzione di meccanismi competitivi e di forme di regolazione contrattuale nei rapporti tra finanziatori, acquirenti e fornitori, il rafforzamento della capacità di scelta dei cittadini e la promozione e regolarizzazione dell'offerta privata garantisca l'espansione e il miglioramento dell'offerta di servizi (Ranci, 2001).

Diverse sono state le motivazioni portate a supporto della costruzione di questa nuova modalità di erogazione di servizi. Da quelle riferite alla capacità del mercato di contenere i costi dell'assistenza tramite le regole della concorrenza, a quelle relative al miglioramento della qualità dei servizi grazie agli stimoli offerti dalla competizione, a quelle riguardanti la possibilità di rompere le situazioni di monopolio o protezionismo causate da distorsioni nell'applicazione del sistema di convenzionamento, a quelle inerenti la capacità di promuovere una maggiore libertà di scelta degli utenti in quanto valore da perseguire in sè. Nell'apertura del settore assistenziale ad

una pluralità di fornitori e alle regole del mercato si riconosce, cioè, la possibilità di ampliare l'offerta dei servizi e di migliorarne la qualità e l'efficienza, attribuendo al contempo un ruolo più attivo ai cittadini. Gli strumenti individuati per costruire un tale mercato sono stati, in particolare, l'accreditamento e il *voucher* o buono servizio. Col primo l'ente pubblico regola il versante dell'offerta verificando che i soggetti privati, sia for-profit, ma soprattutto di terzo settore, possiedano gli *standard* minimi di competenza, capacità organizzativa e qualità per erogare i servizi, mentre col secondo - che può assumere anche la variante dell'assegno di cura - l'ente pubblico assegna all'utente un “titolo per l'acquisto” che gli attribuisce il diritto a ricevere determinati beni o servizi, acquistandoli direttamente da uno qualsiasi dei fornitori accreditati in cambio del buono che l'ente pubblico successivamente rimborserà al fornitore.

Diversi, però, sono i punti deboli e gli elementi di criticità emersi dalla concreta realizzazione di questa particolare tipologia di mercato. È stato sottolineato, infatti, come esso incontri non poche difficoltà tanto sul piano del sostegno della domanda quanto sul piano della regolazione dell'offerta (Ranci, 2001). Dal lato del sostegno della domanda, il “mercato sociale” si scontra, in primo luogo, con la particolare natura del servizio che, per l'elevata relazionalità e personalizzazione che lo contraddistinguono, rende alquanto difficile definirne a priori la qualità e individuare, attraverso i meccanismi di formazione del prezzo, *standard* accettati e riconosciuti per l'acquisto. Esso quindi finisce per rendere l'utente dipendente dal comportamento dei fornitori e privo delle informazioni necessarie per valutare appieno il loro operato e discriminare sulla base di elementi sostanziali la qualità del servizio ricevuto. Sul piano della regolazione dell'offerta invece le difficoltà incontrate dal “mercato sociale” riguardano soprattutto la scarsità di fornitori disponibili e la frequente presenza di contesti territoriali caratterizzati da un bacino d'utenza potenziale numericamente ristretto e territorialmente disperso. Ulteriori difficoltà vengono individuate anche nel rischio che i fornitori mettano in atto comportamenti opportunistici che li portano a selezionare l'utenza da prendere in carico in base alla complessità della situazione e al peso assistenziale ed economico che ad essa si accompagna. Da non dimenticare, infine, soprattutto in considerazione del ragionamento di seguito sviluppato, il rischio che la logica del mercato porti ad un progressivo indebolimento delle specificità culturali del terzo settore, spingendo le organizzazioni

di questo tipo ad assumere comportamenti che le contraddicono e rispondono alla logica della concorrenza e della standardizzazione richieste dal mercato più che a quella della solidarietà e dell'innovazione che contraddistinguono la cultura del terzo settore (Colozzi, Bassi, 2003).

Tra i diversi aspetti analizzati dall'ampio dibattito che nel corso di questi anni si è sviluppato in merito al tema del "mercato sociale", quello che non sembra essere stato sufficientemente sottolineato e su cui si ritiene importante richiamare l'attenzione è la sua natura "sociale", ossia caratterizzata dai valori della solidarietà e dell'equità, della fiducia e della condivisione, della sussidiarietà e della responsabilità. Una natura che deve necessariamente intrecciarsi ed amalgamarsi con quella mercantile, caratterizzata da competizione e concorrenzialità, e non può essere da questa nascosta al punto da passare quasi del tutto inosservata. Su questa natura e, quindi, sull'insieme dei principi e valori che la connotano e sulle modalità con cui sostenerli ed intrecciarli con quelli mercantili si ritiene necessario riflettere, convinti che dalla sua valorizzazione dipenda, in buona parte, il superamento di diversi limiti incontrati dal "mercato sociale" e, in ultima analisi, il suo successo.

La dimensione valoriale infatti caratterizza il "mercato sociale" sin dalla sua costituzione e lo accompagna nel corso di tutto il suo sviluppo. Nella fase iniziale in cui si decide di dare avvio alla costruzione di un "mercato sociale" essa interviene caratterizzandone le finalità e gli strumenti. Rispetto alle finalità, essa richiama la necessità di dare priorità alla promozione della libertà di scelta dell'utente e al miglioramento della qualità dei servizi, rispetto allo sviluppo della concorrenza che deve rimanere a loro subordinata. Analogamente, essa interviene nel declinare correttamente l'applicazione degli strumenti che possono essere adottati per costruire questo mercato. Tali strumenti, infatti, di per sé risultano neutri rispetto allo scopo e, privi dell'ancoraggio ad un preciso riferimento valoriale, possono portare ad inattese conseguenze del tutto diverse e contrastanti da quelle auspiccate.

Un esempio di come la neutralità degli strumenti di regolazione rispetto allo scopo perseguito porti ad effetti indesiderati è offerto dall'accreditamento istituzionale, uno degli strumenti più diffusi per la costruzione dei "mercati sociali". Esso, infatti, può essere tanto uno strumento di mera regolazione dell'accesso al mercato dei soggetti che intendono erogare prestazioni per conto dell'ente pubblico,

quanto uno strumento con cui sostenere un processo permanente di promozione e miglioramento della qualità dei servizi. La possibilità che l'accreditamento sviluppi l'una o l'altra potenzialità dipende dalle finalità che con esso si vogliono perseguire e, in ultima istanza, dai valori che ne sostengono l'applicazione. Quest'ultima, infatti, rilanciata anche dalla legge di riforma dei servizi sociali 328/2000 senza essere accompagnata, però, da una precisa definizione né dello strumento né della sua funzione, può sviluppare tanto l'una quanto l'altra potenzialità sopra descritte. Diventa fondamentale, quindi, l'interpretazione che viene data a questo strumento. Nel contesto dei servizi sociali, in particolare, risulta importante sottolineare che l'accreditamento "non può che essere considerato quale strumento per la realizzazione di rapporti innovativi fra pubbliche amministrazioni e soggetti nonprofit, nella logica sia della condivisione di pubbliche funzioni di tipo programmatorio, sia della condivisione con i medesimi soggetti di funzioni relative alla risposta ai bisogni sociali della comunità attraverso il sostegno, la collaborazione e l'affidamento dell'esercizio di pubbliche funzioni/servizi consistenti nella progettazione e nella realizzazione di servizi e interventi sociali", fermo restando che si tratti di uno strumento direttamente collegato al diritto di libera scelta degli utenti, "non avrebbe senso altrimenti parlare di accreditamento, almeno con il significato che a tale istituto è attribuito dalla legge" (Dalla Mura, 2003, pp. 150-151)

Sono, quindi, la peculiarità delle finalità e delle caratteristiche dei servizi sociali a connotare tale strumento, conferendogli in via prioritaria la funzione di instaurare un particolare rapporto fra accreditante e accreditato: "quest'ultimo, infatti, quale concessionario del primo 'entra' nell'esercizio di una pubblica funzione (quella sociale): che ancor più di quella meramente sanitaria comporta un rapporto strettissimo con il territorio, gli altri soggetti pubblici e privati della 'rete' e una stretta integrazione con le politiche del sociale allargato, come ben precisato dalla legge quadro. Dunque, nel sociale ancor più che in sanità, l'accreditamento non può ridursi ad una (sia pur qualificata) verifica del possesso di peculiari caratteristiche qualitative nell'organizzazione e nei mezzi del soggetto accreditato/concessionario al momento dell'accreditamento (e, eventualmente, anche in successivi momenti periodici di verifica), ma spingersi oltre esigendo l'impegno del soggetto accreditato all'inserimento a pieno titolo nella rete dei servizi sociali pubblici (oltre che, naturalmente, il possesso delle qualità soggettive che lo rendano idoneo a ciò e che

sono diverse e ulteriori rispetto a quelle necessarie per produrre ed erogare un servizio qualitativamente eccellente)" (Dalla Mura, 2003, p. 153). Ciò significa che la funzione pubblica e il ruolo societario di questi soggetti debbano essere riconosciuti dall'ente pubblico, ma, a sua volta, debbano essere pienamente assunti e concretamente esercitati anche dai soggetti privati. Essi stessi, cioè, devono sentirsi titolati a partecipare alle scelte pubbliche inerenti i servizi e non solo alla loro erogazione.

Questa interpretazione dell'accreditamento è tutt'altro che scontata e di facile comprensione. La sua acquisizione, infatti, richiede ai soggetti coinvolti nella sua applicazione di abbandonare gli schemi relazionali ed interpretativi propri della modalità gestionale dell'appalto - che ha caratterizzato a lungo i processi di esternalizzazione di servizi - e di non utilizzarli come chiavi di lettura o "cornici" con cui leggere e "dare senso" (Weick, 1997) alle nuove situazioni di "mercato-sociale", ma di assumerne altri, più coerenti. Si tratta, inoltre, di un'interpretazione dell'accreditamento tutt'altro che neutra, in quanto esplicitamente riferita al principio della sussidiarietà e alla visione delle finalità dei servizi e del ruolo dei soggetti, pubblici e privati, che ad esso si accompagna. Interpretare l'accreditamento come strumento per condividere la medesima funzione pubblica richiede tanto all'ente pubblico quanto ai soggetti privati di compiere un radicale cambiamento dei loro assetti istituzionali ed organizzativi. Per l'amministrazione pubblica, infatti, questo significa cambiare le proprie logiche di azione e regolazione, ossia abbandonare un ruolo regolativo basato sul principio di autorità per assumere un profilo di intermediario della responsabilità (Bifulco, de Leonardis, 2002), e modificare la propria impostazione organizzativa per adottare in ambito amministrativo metodi di gestione del *New Public Management*, quali l'orientamento al risultato, il criterio dell'efficienza, il controllo dei costi e delle prestazioni (Bifulco, Vitale, 2005). Per i soggetti privati questo significa invece assumere un atteggiamento diverso nei confronti dell'ente pubblico, relazionandosi ad esso come *partner* e non come fornitore; mettere in gioco rapporti consolidati, spesso associati a posizioni dominanti o monopolistiche, ponendosi in confronto e in competizione con altri soggetti privati e sviluppando una più spiccata capacità imprenditoriale; sentirsi più direttamente responsabili nei confronti degli utenti rafforzando l'orientamento alla personalizzazione e flessibilizzazione dei servizi che ha contraddistinto, in origine, il loro contributo.

La possibilità di superare le criticità del “mercato sociale”, dunque, dipende dal recupero da parte di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella sua costruzione dei valori ad essa sottesi e della finalità ultima con esso perseguita.

### **3. Verso una regolazione dinamica e flessibile del rapporto tra pubblico e privato: il ruolo della formazione e della valutazione**

Quanto sinora illustrato porta ad interrogarsi in merito alle modalità con cui recuperare e valorizzare la dimensione valoriale del “mercato sociale” al fine di garantire un suo adeguato equilibrio con quella mercantile. In tale prospettiva si ritiene che la formazione e la valutazione possano svolgere una funzione fondamentale, contribuendo in modo significativo alla costruzione e condivisione del sistema valoriale che deve sostenere questo particolare mercato e al miglioramento continuo dei servizi.

La formazione e la valutazione rappresentano infatti strumenti privilegiati con cui mantenere nel tempo una regolazione del rapporto tra ente pubblico e soggetti privati che consenta di dare al “mercato sociale” un’organizzazione che salvaguardi, ad un tempo, le potenzialità sottese alla logica mercantile della concorrenza e l’esercizio della comune funzione pubblica.

Come anticipato, la comprensione dell’interpretazione sopra presentata dell’accreditamento e della nuova modalità d’interazione tra pubblico e privato ad esso accompagnata è tutt’altro che semplice per le organizzazioni coinvolte e, per potersi tradurre in coerenti comportamenti concreti, comporta un profondo cambiamento da parte loro. Un cambiamento di tipo “trasformativo”, ossia tale da raggiungere gli assunti profondi della loro cultura organizzativa, quelli in cui si riflette la loro visione dell’uomo, del tempo, del rapporto con l’ambiente, e da cui dipendono i loro comportamenti anche inconsapevoli (Schein, 2000). L’accezione di accreditamento sopra proposta chiede, infatti, alle organizzazioni pubbliche e private coinvolte dalla sua applicazione di essere guidate da una visione dell’utente come persona la cui globalità e autodeterminazione devono essere sempre salvaguardate e il cui rapporto col proprio ambiente di vita e con le relazioni significative che lo caratterizzano deve essere sempre valorizzato; chiede altresì di considerare il rapporto tra ente pubblico e organizzazioni private come un rapporto

di *partnership* e non di fornitura, un rapporto che porta tanto l'uno quanto le altre a considerarsi parte attiva di un comune progetto di promozione del benessere della comunità spronandoli, quindi, ad agire in modo proattivo.

Attivare processi di cambiamento di questo genere provoca nelle organizzazioni non poca resistenza, in quanto rende necessario mettere in discussione e modificare principi, convinzioni e modalità operative, considerati validi e ormai consolidati. Nei processi di cambiamento che coinvolgono una pluralità di organizzazioni diverse, come quelli relativi alla costruzione di "mercati-sociali", la complessità e la difficoltà aumentano ulteriormente perché il risultato auspicato e le modifiche necessarie per conseguirlo devono essere condivisi da tutti. È necessario quindi che tutte le organizzazioni coinvolte convergano sui significati da attribuire al percorso da compiere e alla meta da raggiungere.

In tale prospettiva la formazione può svolgere un ruolo fondamentale e risulta quanto mai opportuno che accompagni l'intero processo di costruzione e governo del "mercato-sociale". Dovrà però essere una formazione che promuove integrazione operativa tra culture e professionalità diverse, che favorisce la convergenza di tutti gli operatori su significati organizzativi condivisi e che promuove l'utilizzo della conoscenza prodotta per orientare e regolare i processi di miglioramento. Essa pertanto potrebbe assumere la modalità della formazione-accompagnamento che prevede "un'attenzione alle esperienze locali di apprendimento" ed alla strutturale connessione esistente tra processi di costruzione-produzione di conoscenza ed azioni organizzative situate e contestualizzate, all'interno delle quali i soggetti sono costantemente impegnati nella "strutturazione/ristrutturazione del campo conoscitivo ed esperienziale" e nella "reinterpretazione situazionale delle loro competenze" (Lipari, 2002). "[...] La formazione in questa concezione è orientata a sviluppare gli aspetti di apprendimento organizzativo rispetto a saperi non consolidati, ma in divenire, le modalità di *community learning* e il valore della conoscenza per le organizzazioni e le loro culture" (Scaratti, Luppi, 2003). A tal proposito, nella sperimentazione dell'accreditamento come modalità di gestione del servizio di assistenza domiciliare da cui trae spunto la riflessione in oggetto, non solo la definizione del progetto organizzativo e funzionale e dei protocolli operativi alla base della procedura amministrativa è avvenuta attraverso un percorso di confronto congiunto tra ente pubblico e sog-

getti privati, ma anche durante lo sviluppo della sperimentazione è stato accompagnato dall'ente pubblico che ha proposto momenti formativi congiunti tra i propri operatori pubblici e gli operatori dei soggetti privati finalizzati a condividere il metodo e i risultati del percorso avviato.

Strategica per il buon esito di percorsi di formazione e di cambiamento organizzativo di tal genere risulta la figura del *leadership* che può svolgere proprio la funzione di "agente di cambiamento" (Schein, 2000). Tale figura, infatti, diventa fondamentale per far comprendere all'organizzazione la necessità di cambiare, fornendo sostegno e aiutando a contenere l'ansia da apprendimento generata dal dover abbandonare modalità di pensare ed agire conosciute e rassicuranti per sperimentarne di nuove. Il richiamo alla *leadership* e alla sua importanza ai fini di un efficace processo di cambiamento pare quanto mai necessario e da riferirsi non solo alle funzioni ai vertici della struttura organizzativa, ma anche a quelle intermedie con compiti di coordinamento. Queste ultime, infatti, risultano strategiche nel veicolare i processi di cambiamento, soprattutto quando questi coinvolgono il personale a diretto contatto con l'utenza e con l'ambiente specifico dell'organizzazione. Dal punto di vista organizzativo infatti la nuova modalità di interazione tra pubblico e privato instaurata dal "quasi-mercato" porta in primo piano la capacità imprenditoriale dei soggetti privati e quella di valutazione e di progettazione assistenziale dell'ente pubblico. Capacità il cui possesso da parte di questi soggetti non può essere dato per scontato. La capacità imprenditoriale dei soggetti privati infatti paga il prezzo di una lunga storia di erogazione di servizi in regime di convenzionamento che, come ricordato in precedenza, li ha portati ad assumere atteggiamenti di passività e immobilismo più che di intraprendenza e propositività, favorendo anche situazioni di monopolio e scarsa qualità dell'offerta. La capacità di valutazione e di progettazione assistenziale dell'ente pubblico invece soffre della tendenza all'autoreferenzialità dei servizi pubblici che ha avvallato modalità di lavoro standardizzate più che personalizzate, orientate alla prestazione più che al risultato, basate sul rispetto di procedure predefinite piuttosto che sull'individuazione di soluzioni sempre nuove. Se il rapporto diretto con l'utenza e col suo ambiente di riferimento diventa un presupposto necessario per assicurare la qualità dei servizi - e, secondo la logica mercantile, per sviluppare un vantaggio competitivo rispetto ad altri fornitori - ne consegue che sono proprio le funzioni a più stretto e

diretto contatto con l'utente e col suo ambiente ad essere strategiche e, di conseguenza, a dover essere rafforzate. Facendo riferimento, ad esempio, ai servizi di assistenza domiciliare ciò significa riconoscere la centralità del ruolo degli assistenti sociali, degli operatori domiciliari e dei loro coordinatori d'area o di servizio. L'assistente sociale infatti è chiamato a promuovere l'*empowerment* dell'utente e della sua famiglia, sviluppando e supportando la loro capacità di valutare il fornitore e il servizio, tanto nel momento della scelta iniziale quanto durante lo sviluppo del percorso assistenziale. All'inizio dovrà affiancarli nel discriminare i fornitori in base a criteri il più possibile coerenti con le loro esigenze e, *in itinere*, dovrà supportarli nella valutazione del servizio ricevuto. Emerge, a questo proposito, l'esigenza che gli assistenti sociali - ma per molti aspetti anche gli operatori con compiti di coordinamento delle imprese private - acquisiscano specifiche competenze comunicative che li rendano capaci di attuare un'informazione realmente efficace ed equa. Come di seguito si illustrerà, infatti, una delle condizioni indispensabili per la costruzione di un "mercato sociale" tramite l'utilizzo del *voucher* è la possibilità di informare in modo adeguato e omogeneo tutti i suoi potenziali utenti-clienti, evitando situazioni di carenza o assenza di informazione. Ciò richiede all'ente pubblico e ai soggetti privati di compiere uno sforzo per individuare le metodologie di trasmissione dell'informazione più idonee a garantire a tutti i cittadini un'eguale possibilità di accesso all'informazione (Fazzi, 1999).

Anche l'operatore domiciliare vede rafforzato il proprio ruolo che passa da un livello meramente esecutivo ad uno progettuale, entrando nel merito della definizione del progetto assistenziale individualizzato dell'utente. A questa figura quindi vengono richieste competenze di valutazione e progettazione sociale che gli attuali percorsi di formazione non forniscono sufficientemente, delineando per lei un profilo subordinato a quello di altre figure sociali e sanitarie.

Il ruolo del coordinatore d'area o di servizio infine diventa il perno del "mercato sociale" che ad esso deve buona parte del suo sviluppo. Il rapporto diretto con gli assistenti domiciliari, la prossimità con l'utenza e la presenza sul territorio di riferimento del servizio lo pongono, infatti, al centro di questo sistema facendo convergere su di lui una molteplicità di informazioni strategiche per la sua implementazione. L'uso di tali informazioni però richiede a questa figura il possesso di specifiche competenze di analisi ed interpretazione che talvolta mancano a chi ricopre tale funzione, essendo privilegia-

to il suo possesso di competenze relative alla gestione del personale. Diventa fondamentale invece che tali figure possano disporre di un ventaglio di competenze più allargato che consenta loro di partecipare attivamente anche alla definizione della strategia organizzativa. La complessità e variabilità dei bisogni da soddisfare, infatti, rendono alquanto importante che la strategia organizzativa venga costruita secondo una logica di tipo emergente ed incrementale, ossia col coinvolgimento dal basso di tutte le risorse dell'organizzazione. In merito a questo aspetto si ritiene importante evidenziare come nella sperimentazione in oggetto alcuni soggetti privati accreditati abbiano riconosciuto l'importanza delle figure di coordinamento e abbiano attivato nei loro confronti uno specifico piano formativo di consolidamento delle competenze manageriali volto a rafforzare le loro capacità di rilevazione ed interpretazione dei bisogni della committenza e di programmazione esecutiva dei servizi, oltre che quelle di supervisione e motivazione delle risorse umane.

La valutazione rappresenta il secondo strumento fondamentale per governare i “mercati sociali”. In particolare, nei casi in cui essi vengono costruiti tramite accreditamento la valutazione diventa il mezzo con cui evitare che questo strumento li irrigidisca e li appiattisca su un livello statico e predefinito di qualità, mantenendoli invece dinamici ed orientati al miglioramento continuo. L'accreditamento istituzionale, infatti, tende a favorire la conservazione dello *status quo* piuttosto che il suo cambiamento, essendo privo di due elementi fondamentali per promuoverlo, ossia la valutazione e l'apprendimento organizzativo. Il suo obiettivo è quello di accertare la conformità di un fornitore e di un servizio a criteri prestabiliti e non quello di svolgere una vera e propria valutazione *in itinere* in merito alla loro capacità di rispondere con servizi di qualità alle esigenze dei cittadini. Esso pertanto fa coincidere la valutazione con la verifica *ex ante* del possesso da parte dei fornitori di requisiti predeterminati ritenuti, a priori, in grado di assicurare un'efficiente erogazione del servizio e trascura il carattere altamente relazionale dei servizi. Fermandosi alla sola verifica iniziale di conformità, l'accreditamento tralascia l'effettiva erogazione dei servizi e risulta quindi privo della capacità di sviluppare quell'apprendimento organizzativo senza il quale non può esserci un reale sviluppo e miglioramento della loro qualità. A colmare queste lacune può contribuire la valutazione che, per la sua duplice finalità di rendicontazione (*accountability*) e di apprendimento (*learning*), consente non solo di verificare il rag-

giungimento dei risultati previsti, ma anche di sviluppare processi di riflessione critica da parte degli operatori (Palumbo, 2001) tanto dell'ente pubblico quanto dei soggetti privati. Anche in questo caso, come per la formazione, si ritiene importante sviluppare un sistema di valutazione che non contrapponga, ma integri ente pubblico e soggetti privati e preveda anche il coinvolgimento di utenti e *stakeholder*. Solo con l'integrazione del punto di vista di tutti questi soggetti si potrà addivenire ad una visione completa e attendibile della capacità dei servizi di rispondere efficacemente ai bisogni di una comunità, contribuendo al contempo al rafforzamento delle sue stesse capacità di risposta ai bisogni. Si tratta quindi di lavorare per costruire sistemi di valutazione congruenti col carattere relazionale ed incrementale dei servizi alla persona, che pongano quindi al centro della loro attenzione le dimensioni della relazionalità che si sviluppa nel processo di erogazione del servizio, sforzandosi di individuare e sperimentare indicatori e strumenti in grado di rilevare e promuovere lo specifico relazionale di questi servizi. Sistemi di valutazione quindi che, partendo dall'analisi dei bisogni, riescano a migliorare i servizi e privilegino la centralità dei processi di aiuto, il ruolo dei soggetti sociali e comunitari, l'efficacia dell'intervento, piuttosto che le esigenze di razionalizzazione gestionale e contabile. All'interno di tale sistema l'ente pubblico dovrebbe svolgere un ruolo non di regolazione e controllo della conformità e adeguatezza dei fornitori rispetto a *standard* predefiniti, ma di "intermediazione" (Bifulco, de Leonardis, 2002), creando cioè le condizioni affinché i soggetti a vario titolo e in diverso modo interessati e coinvolti nella definizione e realizzazione dei servizi possano prendere parte alla loro valutazione. Un ruolo quindi di attivatore di processi di costruzione di significato che riescano a produrre autentica qualità sociale, favorendo quindi lo scambio e il confronto tra le diverse visioni dei servizi di cui i vari soggetti sono portatori e coniugando la dimensione produttiva e relazionale del servizio (Zenarolla, 2007). La sperimentazione in oggetto conferma lo sforzo compiuto per passare dalla mera verifica del possesso dei requisiti di accreditamento alla costruzione di un sistema di valutazione della qualità del servizio erogato. In tale contesto infatti l'ente pubblico si è dotato di un sistema di valutazione basato sul monitoraggio sistematico del servizio da parte di due operatori dedicati ad accogliere e risolvere in tempo reale eventuali disservizi e sulla rilevazione sistematica a campione del gradimento del servizio da parte degli utenti. I risultati di questa

attività costituiscono la base per un confronto con gli erogatori del servizio e con gli *stakeholder*. Anche i soggetti privati hanno compiuto uno sforzo in tale direzione dotandosi di apposite procedure per la gestione dei reclami. Ciò che risulta ancora debole al loro interno però è l'uso riflessivo dei dati raccolti, ossia il loro utilizzo come elementi per supportare processi di apprendimento organizzativo, superando la mera soluzione dei problemi rilevati e rielaborando problemi e soluzioni in pratiche efficaci e condivise.

Il recupero della dimensione valoriale del “mercato sociale” avviene quindi anche attraverso un'autentica pratica della valutazione, che non si confonda né col monitoraggio, né col controllo o la verifica dei risultati, ma si configuri come un processo di apprendimento diffuso dentro le singole organizzazioni e tra organizzazioni. Solo così si potrà contribuire a ridurre il rischio che a prevalere siano solo le caratteristiche più propriamente mercantili della concorrenzialità e dell'efficienza. Ma si potrà contribuire anche a rafforzare il ruolo di accompagnamento nella promozione dell'*empowerment* dei cittadini da parte degli operatori sociali che altrimenti rischiano di ridursi a svolgere un ruolo meramente amministrativo e non anche - e soprattutto - progettuale ed educativo, ossia di autentico *case management*.

#### **4. Il voucher come strumento per favorire il ruolo attivo dell'utente**

Oltre a modificare il rapporto tra ente pubblico e organizzazioni private la costruzione del “mercato sociale” modifica anche quello tra questi due soggetti e i cittadini utenti del servizio, orientandolo verso lo sviluppo della cosiddetta *agency*, ossia della capacità dei cittadini di partecipare alla definizione del sistema dell'offerta locale e dei suoi *standard* di qualità. La costruzione di un “mercato sociale” infatti implica il “passaggio dalle logiche delle prestazioni predefinite sulla base di ‘titoli’ (*entitlements*) a base universalistica o categoriale (cittadinanza come *status*), alle logiche delle prestazioni individualizzate rispetto alle condizioni di *agency* disponibili e attivabili nei soggetti che ne sono destinatari (nella direzione dell'individualizzazione e della cittadinanza come contratto)” (Bifulco, Vitale, 2005, p. 83).

Il *voucher* rappresenta uno degli strumenti con cui operare tale passaggio. Un suo appropriato utilizzo infatti consente di introdurre a pieno titolo nel “mercato sociale” anche l'utente, non solo in qua-

lità di consumatore finale, ma anche di soggetto che interviene nei processi di progettazione ed erogazione del servizio, svolgendo una funzione fondamentale sia per la regolazione del rapporto tra ente pubblico e soggetti privati, sia per la definizione della configurazione del “mercato sociale” che viene a crearsi.

Anche in merito a questo strumento tuttavia non mancano gli eccessi di retorica che ne enfatizzano, in particolare, la capacità di promuovere la libertà di scelta del cittadino, senza considerare adeguatamente le difficoltà che la sua applicazione incontra nella pratica. L'uso di questo strumento infatti richiede la presenza di specifiche condizioni quali presupposti indispensabili per un'efficiente, equa ed efficace implementazione del sistema di quasi mercato che con esso viene costruito. Nello specifico l'applicazione del *voucher* richiede: la definizione di *target* di utenti che possano disporre di informazioni in modo relativamente omogeneo senza rimanere vittime di situazioni di asimmetria informativa; la capacità degli utenti di far coincidere la propria funzione di utilità con il proprio stato di benessere fisico, psicologico e sociale ossia di selezionare in modo appropriato i servizi di cui usufruire e di valutare con cognizione di causa la loro qualità; la presenza di ambienti non contrassegnati da barriere d'ingresso e da rendite di posizione che possano indurre comportamenti scorretti e distorsivi da parte delle organizzazioni che vengono penalizzate da tali barriere e posizioni; la presenza di gruppi di utenti numericamente in grado di stimolare e sostenere l'offerta evitando che questa finisca per concentrarsi in alcune aree a discapito di altre (Fazzi, 1999). In assenza di queste condizioni l'efficacia del *voucher* risulta alquanto compromessa. Da un lato, quindi si ritiene opportuno ribadire l'importanza di non affrontare il tema dell'utilizzo di questo strumento in modo superficiale o retorico, proponendone un uso indiscriminato che prescindere da un'attenta valutazione della presenza o meno delle condizioni che rendono efficace, efficiente ed equa la sua applicazione. Dall'altro, però si ritiene fondamentale lavorare per cercare di creare tali condizioni o di avvicinarsi il più possibile ad esse, orientando in tal senso le esperienze di sperimentazione del *voucher*. Molto infatti può e deve essere ancora fatto in particolare sul fronte dell'informazione ai cittadini e della promozione della loro capacità di partecipare alla definizione e valutazione dei servizi. In tale prospettiva, quindi, si ritiene importante incentivare la sperimentazione del *voucher* anche in situazioni di parziale presenza delle condizioni di cui sopra, per l'importante contributo che

il suo utilizzo può fornire all'individuazione di modalità con cui creare tali condizioni nei vari contesti locali. Pur non portando l'utente ad esercitare in ogni circostanza una libertà di scelta paragonabile a quella del consumatore del mercato, l'uso del *voucher* gli consente comunque di esercitare un ruolo più rilevante ed attivo nel sistema di offerta dei servizi di quello che avrebbe in sua assenza, aiutandolo quindi a passare da una posizione di sostanziale passività ad una di maggior protagonismo, non solo grazie al tramite di associazioni di tutela e rappresentanza, ma anche come singolo. L'impiego di questo strumento accompagnato da un sistema di valutazione che, come quello sopra delineato, preveda una corretta e sistematica rilevazione del punto di vista dell'utente in merito ai servizi auspicati e fruiti, pone l'utente nella condizione di poter partecipare direttamente alla definizione dell'offerta. Sicuramente non tutti gli utenti, per cause oggettive, sono in grado di esprimere con cognizione e attendibilità una propria valutazione sui servizi e non possono, quindi, essere coinvolti a pieno titolo in questo sistema. Ciò nonostante in diversi casi sono in grado di prendervi parte e in diversi altri casi possono essere educati ed accompagnati a parteciparvi in modo competente. È su questi utenti che si ritiene importante concentrare gli sforzi degli operatori pubblici e privati. Non di rado, infatti, la negazione della libertà di scelta degli utenti e l'enfasi sui suoi limiti nascondono la difficoltà dell'ente pubblico e dei soggetti privati di costruire sistemi e strumenti di valutazione con cui dare agli utenti l'effettiva possibilità di esprimere il proprio punto di vista sui servizi e di influenzarne l'offerta. La valutazione degli utenti, invece, per quanto parziale, rappresenta comunque una componente imprescindibile dei sistemi di valutazione e fornisce informazioni che, se adeguatamente rilevate, analizzate ed integrate con altre, possono indirizzare le scelte tanto dell'ente pubblico quanto dei soggetti privati. Ciò che risulta importante è costruire il sistema di valutazione andando oltre la mera *customer satisfaction*, facendo dialogare ed interagire i punti di vista dei diversi soggetti, a vario titolo, coinvolti nell'offerta dei servizi. Le valutazioni degli utenti sui servizi fruiti, in particolare, possono essere utilizzate come elementi utili a regolare il rapporto tra ente pubblico e soggetti privati secondo criteri di maggior flessibilità e personalizzazione, contribuendo a superare i limiti dell'approccio categoriale e standardizzato che spesso caratterizza la loro modalità di intervento. Esprimendo le proprie preferenze rispetto ai servizi, inoltre, gli utenti introducono nel sistema informazioni e

richieste importanti per modificare e implementare l'offerta contribuendo ad imprimere al mercato una certa dinamicità e promuovendo anche un ampliamento della sua offerta. La sperimentazione in oggetto infatti conferma queste considerazioni evidenziando come la sottovalutazione degli aspetti legati alla soddisfazione degli utenti e della loro capacità di scelta sia stata la causa dell'uscita dal sistema di accreditamento di uno dei soggetti accreditati per la progressiva perdita da parte sua di utenti che hanno preferito rivolgersi ad un altro soggetto accreditato. Ciò che si ritiene opportuno richiamare, quindi, è l'importanza di concentrare gli sforzi dell'ente pubblico e dei soggetti privati sulle capacità dei cittadini e sul contributo che essi possono portare alla costruzione di servizi in grado di meglio rispondere alle loro necessità, investendo nella ricerca degli strumenti e delle modalità di rilevazione più adeguati a monitorare la loro valutazione e il loro punto di vista.

L'uso del *voucher* inoltre può svolgere un'importante funzione di stimolo alla compartecipazione economica da parte dell'utente al suo progetto assistenziale, incentivandolo ad investire risorse proprie per l'acquisto di servizi che vadano ad integrare o a completare quelli previsti dal sistema pubblico. In tal modo verrebbero introdotte nel mercato risorse private aggiuntive in grado di avere un effetto volano andando a modificare anche la domanda di servizi. L'introduzione di risorse aggiuntive infatti consentirebbe di articolare e differenziare maggiormente la domanda, contribuendo quindi ad ampliare le potenzialità del mercato che potrebbe quindi diventare più soddisfacente per gli utenti e più appetibile e conveniente per i soggetti privati.

L'uso del *voucher* inoltre può svolgere un ruolo importante anche nei confronti dell'ente pubblico, aiutandolo a sviluppare una cultura organizzativa maggiormente orientata al raggiungimento dei risultati piuttosto che al rispetto delle procedure, alla pratica della valutazione più che a quella del controllo, alla soddisfazione di bisogni reali dei cittadini più che alla garanzia del rispetto di diritti formali. La sua adozione infatti comporta un cambiamento delle tradizionali modalità di accesso ai servizi e richiede all'ente pubblico di compiere una revisione ed una semplificazione delle procedure in uso. Il caso oggetto di studio ha evidenziato come l'introduzione dell'accREDITAMENTO con l'uso del *voucher* abbia rappresentato per le amministrazioni comunali coinvolte l'occasione per snellire ed uniformare i regolamenti del servizio di assistenza domiciliare, contribuendo

anche a rafforzare la modalità di gestione associata e ad assicurare livelli omogenei di prestazioni su tutto il territorio. L'esigenza di assicurare a questa modalità di gestione del servizio un bacino d'utenza sufficientemente ampio da innescare una certa concorrenza tra i fornitori ha reso necessario applicarlo su un'area territoriale vasta portando quindi le singole amministrazioni comunali ad aderire alla nuova modalità di gestione e che quindi, abbandonando i propri regolamenti del servizio e i propri criteri di accesso e di contribuzione per adottare un unico regolamento che uniformasse i criteri d'accesso e di contribuzione da parte dell'utenza, prevedesse le medesime procedure e garantisse il medesimo livello di offerta sull'intero territorio. Si tratta di un risultato importante perché ha richiesto alle singole amministrazioni comunali una ridefinizione della loro stessa identità, dei loro rapporti gerarchici interni alle singole amministrazioni comunali e del loro rapporto con i cittadini. L'applicazione del *voucher* infine rappresenta uno stimolo tanto per l'ente pubblico quanto per i soggetti nonprofit ad investire nella comunicazione col cittadino, sforzandosi di individuare modalità e strumenti più efficaci per entrare in relazione diretta con lui. Anche a questo proposito, la sperimentazione in oggetto ha evidenziato come la sperimentazione dell'accreditamento con l'uso del *voucher* abbia portato tanto agli assistenti sociali quanto i coordinatori del servizio domiciliare ad acquisire nuove e più coerenti competenze comunicative e ad introdurre strumenti informativi prima assenti, quali la carta dei servizi.

## 5. Conclusioni

La riflessione proposta ha cercato di evidenziare il carattere strumentale dell'accreditamento e del *voucher* e, più in generale, del contesto di “mercato sociale” che col loro utilizzo si viene a creare. Le considerazioni svolte hanno tentato di mettere in luce la loro natura di strumenti per l'assunzione da parte dell'ente pubblico e dei soggetti privati di una comune funzione pubblica, da esercitare nell'ambito di un condiviso processo di costruzione e regolazione del rapporto che tra loro si viene ad instaurare. Sono la funzione pubblica e le finalità che nel contesto del suo esercizio si vogliono perseguire, quindi, a dare significato a tali strumenti e al “mercato sociale” con essi costruito, mantenendo saldo il loro riferimento al principio della sussidiarietà e al valore della persona. Le considerazioni svolte hanno cercato, inoltre, di evidenziare come l'individuazione e la condi-

visione dei significati da attribuire a tali processi possano verificarsi attraverso percorsi formativi congiunti tra i diversi soggetti coinvolti nel "mercato sociale" e con l'accompagnamento della valutazione. Formazione e valutazione diventano quindi gli assi portanti con cui sviluppare e governare "mercati sociali" in grado di salvaguardare la natura sociale che li contraddistingue. Esse infatti aiutano non solo a mantenere vivo il riferimento valoriale che consente una corretta declinazione operativa degli strumenti con cui costruire tali mercati, ma aiutano anche a far condividere tale riferimento da tutti i soggetti in essi coinvolti, promuovendo in loro una propria comune visione di benessere e di qualità sociale.

Le numerose analisi compiute nel corso di questi anni sulle sperimentazioni di "mercati sociali" realizzate in vari contesti hanno puntualmente individuato tanto i presupposti quanto i limiti della loro attuazione che continua ad essere proposta come una delle principali strategie della costruzione delle nuove politiche sociali. Ad essa quindi deve essere dedicata particolare attenzione. Nel far questo, però, si ritiene necessario ritrovare un maggiore equilibrio: tra la retorica, ideologica e superficiale, e il richiamo necessario ed operativo ai principi; tra l'attenzione agli aspetti tecnici, legati agli strumenti e alle condizioni della loro applicazione, e gli aspetti valoriali, riferiti ai principi e alle finalità che motivano tale applicazione. Tanto l'eccesso di retorica quanto quello di tecnicismo portano, infatti, a distogliere la dovuta attenzione da quella dimensione valoriale che rimane invece indispensabile per conferire senso al ricorso alla logica mercantile anche nel contesto dei servizi sociali. La traduzione operativa di tale dimensione può trovare utili indicazioni nelle analisi svolte, nel corso di questi anni, su varie esperienze - come anche la riflessione qui presentata ha cercato di dimostrare - e trarre notevole vantaggio per proseguire in tale direzione, concentrando i propri sforzi soprattutto nella ricerca e predisposizione di più idonei strumenti e modalità informative, di *case management* e di valutazione.

## Riferimenti bibliografici

- Bifulco L., de Leonardis O. (2002), "Pratiche e retoriche dell'intermediazione amministrativa", in Battistelli A. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 109-127.
- Bifulco L., Vitale T. (2005), "La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale", in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma, pp. 81-100.
- Colozzi I., Bassi A. (2003), *Da terzo settore a imprese sociali*, Carocci, Roma.
- Dalla Mura F. (2003), *Pubblica amministrazione e non profit*, Carocci, Roma.
- Fazzi L. (1999), "Come si utilizzano i voucher nei servizi sociali?", in Fazzi L., Messora E. (a cura di), *Modelli di welfare mix*, Franco Angeli, Milano, pp. 123-143.
- Lipari D. (2002), *Orientamenti delle pratiche formative nelle organizzazioni. Elementi per una lettura comparata*, Guerini&Associati, Milano.
- Palumbo M. (2001), "Qualità ed efficacia nei servizi: convergenza o coincidenza?", *Politiche Sociali e Servizi*, n. 1, pp. 65-90.
- Ranci C. (a cura di) (2001), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Scaratti G., Luppi M. (2003), "Gestire risorse umane e creare valore: la formazione a supporto del cambiamento organizzativo", *Studi Organizzativi*, 1, pp. 97-115.
- Schein E.H. (2000), *Culture d'impresa*, Raffaello Cortina, Milano.
- Weick K. (1997), *Senso e significato nell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano.
- Zenarolla A. (2007), *Costruire qualità sociale*, Franco Angeli, Milano.

## L'utilizzo dei *voucher* nel mercato del lavoro: una rassegna critica

*Gabriele Cardullo*

### **Sommario**

1. Introduzione - 2. I modelli teorici - 3. Verifiche empiriche - 4. Considerazioni conclusive

### **1. Introduzione**

Questo articolo vuole essere una rassegna critica sull'utilizzo dei *voucher* nel mercato del lavoro. A questo proposito, una distinzione appare subito necessaria. L'assegnazione di *voucher* può influenzare indirettamente il mercato del lavoro, nel caso in cui tale strumento, utilizzato a fini assistenziali, risulti avere effetti positivi anche sul tasso di occupazione. Si pensi, ad esempio, a come l'introduzione di *voucher* per servizi di cura alla casa e alle persone possa incentivare l'ingresso nel mercato del lavoro a coloro che ne fanno uso. Quest'articolo si occuperà invece degli effetti diretti dei *voucher* su salari ed occupazione; in altri termini, di quelle politiche che, facendo uso di *voucher*, intervengono in primo luogo nel mercato del lavoro e hanno come scopo precipuo incentivarne la domanda e l'offerta.

L'idea di inserire nelle politiche attive del lavoro un meccanismo di *voucher* ha ricevuto senza dubbio un impulso decisivo grazie ai contributi di Orszag e Snower (1996). Il loro *Benefit Transfer Programme* prevede la possibilità per il lavoratore di trasformare una parte dei suoi sussidi di disoccupazione in *voucher* da consegnare al datore

di lavoro una volta assunto. Questi, una volta compiuti i necessari adempimenti burocratici, ottiene un rimborso in denaro dallo Stato o una riduzione del carico fiscale.

La proposta si differenzia da altri tipi di politiche atte a ridurre il peso fiscale sul costo del lavoro per il suo forte legame tra sgravi all'impresa e sussidi di disoccupazione per il lavoratore: è quest'ultimo a scegliere se aderire al programma o meno e, in caso affermativo, senza oneri aggiuntivi ex ante per lo Stato. Quest'ultimo sarebbe infatti tenuto a versare ugualmente risorse a favore dei lavoratori disoccupati. Tuttavia, nonostante l'iniziale eco che le proposte di Orszag e Snower hanno generato, l'introduzione di *voucher* designati per aumentare l'occupazione è stato piuttosto limitato. Tra le ragioni della scarsa considerazione di questo strumento nel mercato del lavoro un elemento senza dubbio importante proviene dagli alterni successi che si sono registrati dopo una corretta valutazione empirica. Se in alcuni casi i risultati sono stati e sono tuttora molto incoraggianti (si pensi, ad esempio, all'esperienza dei *voucher* di collocamento introdotta in Germania dalle riforme Hartz),<sup>1</sup> in altri paesi le conclusioni sono state più incerte. Negli Stati Uniti, ad esempio, i pionieristici lavori di Burtless (1985) e Woodbury e Spiegelman (1987) hanno messo in luce la presenza rilevante di *stigma effects* (cioè lavoratori che non vengono assunti perché il possesso del *voucher* viene interpretato dall'impresa come un segno di scarsa produttività o scarso impegno) o comunque un'istintiva diffidenza a rivelare l'appartenenza al programma (tale da spingere un numero consistente di lavoratori assunti a non consegnare il *voucher* al proprio datore di lavoro).

Un altro motivo che può spiegare il modesto utilizzo di *voucher* riguarda più in generale le scelte di politica economica fatte dalla maggior parte dei paesi europei. I paesi dell'Europa continentale che alla fine degli anni '90 erano più piagati da un alto tasso di disoccupazione (Spagna, Italia, Francia, Belgio) hanno preferito intervenire introducendo nuove tipologie contrattuali o modificando quelle esistenti che attraverso un ridisegno complessivo del loro stato sociale (che comprende politiche attive del lavoro, ammortizzatori sociali, assistenza) come prospettato in parte dal *Benefit Transfer Programme*.<sup>2</sup> L'innegabile diminuzione del tasso di disoccupazione avvenuta negli ultimi anni in molti paesi europei (Italia *in primis*) ha

<sup>1</sup> Come vedremo nel paragrafo 3.3, con tali *voucher* il legislatore tedesco intende sostenere finanziariamente la ricerca di un impiego da parte del lavoratore mettendo però in concorrenza agenzie di collocamento pubbliche o private.

<sup>2</sup> Eccezione fa la Germania con le cosiddette riforme Hartz.

poi reso meno impellente il desiderio di sperimentare nuovi schemi per sostenere domanda ed offerta di lavoro. A fronte di questi successi, rimane la necessità di costruire un nuovo *welfare* in cui la fondamentale assistenza verso chi si trova senza lavoro si combini ad altri strumenti atti a favorire il loro reinserimento professionale. In questo senso, e nonostante i *caveat* sopra citati, i *voucher* appaiono uno dei possibili strumenti da mettere in campo.

L'articolo è suddiviso come segue. Nel paragrafo 1 discuterò dei modelli teorici utilizzati per spiegare gli effetti dei *voucher* nel mercato del lavoro. Nel paragrafo 2 presenterò i principali risultati empirici. Nel paragrafo 3 concludo.

## 2. I modelli teorici

### *Il Benefit Transfer Programme*

Orszag e Snower sono senz'altro gli economisti che più di tutti hanno formalizzato l'idea di introdurre *voucher* nel mercato del lavoro (si vedano Snower, 1994; Orszag, Snower, 1996; Snower, 1997; Orszag, Snower, 2002). I due autori partono dal presupposto che una delle cause più importanti degli alti livelli di disoccupazione che affliggono l'Europa continentale possa essere l'eccessiva generosità delle politiche passive del lavoro che lì sono attuate. Sussidi di disoccupazione elevati e protratti nel tempo, ad esempio, pur rispondendo ad ovvie esigenze assicurative e redistributive di cui lo Stato decide di farsi carico, hanno anche l'effetto evidente di disincentivare la ricerca di un nuovo impiego da parte dei disoccupati. Allo scopo di reindirizzare le risorse da politiche passive a politiche attive del lavoro, Snower e Orszag propongono di permettere ai disoccupati (specie quelli di lunga durata, cioè senza impiego da più di un anno) di trasformare una frazione del loro sussidio in *voucher* da consegnare al futuro datore di lavoro. Quest'ultimo potrà poi tramutare il *voucher* ottenuto in un sussidio monetario o in una riduzione fiscale. I due autori sottolineano la volontarietà dell'iniziativa: il lavoratore è libero o meno di trasformare in *voucher* una quota dei suoi sussidi e lo farà soltanto se i vantaggi in termini occupazionali o salariali saranno superiori ai costi in termini di mancato introito durante il periodo di disoccupazione. L'importo dei *voucher* deve dipendere positivamente dalla durata attesa del periodo di disoccupazione e dalla disponibilità dell'impresa ad impegnarsi per la formazione del

neoassunto. Le ragioni di questo schema sono le seguenti. In primo luogo, è noto che la probabilità di trovare un impiego diminuisce con la durata del periodo di disoccupazione. Un disoccupato di lunga durata ha quindi, a parità di condizioni, una più alta probabilità di beneficiare ancora per un lungo tempo di sussidi o altre forme di assistenza da parte dello Stato. Concedere a loro un *voucher* dall'importo più elevato nasce quindi dall'idea che il valore atteso dei loro sussidi è più alto di quello di un lavoratore disoccupato da meno tempo. Legare infine l'importo del *voucher* alle scelte di formazione dell'impresa nasce dall'idea che più il lavoratore diventa qualificato, più breve dovrebbe essere il suo periodo atteso di disoccupazione, meno probabile quindi l'utilizzo di *voucher* in futuro.

Il *Benefit Transfer Programme* presenta alcuni indubbi vantaggi rispetto ad altre politiche ugualmente pensate per risolvere il problema disoccupazione. Il primo elemento positivo è che è a costo zero per lo Stato, visto che le risorse impiegate per finanziarlo provengono al 100% dai risparmi di spesa per i sussidi di disoccupazione. Il *Benefit Transfer Programme* non avrebbe neanche effetti inflazionistici, visto che i principali beneficiari sarebbero disoccupati di lungo periodo e l'evidenza empirica mostra un debole legame tra tasso di disoccupazione di lunga durata e tasso di crescita dei salari. Inoltre, il *Benefit Transfer Programme* avrebbe il pregio di essere uno stabilizzatore automatico, in virtù del fatto che, con disoccupazione decrescente, l'ammontare di risorse destinate al programma diminuirebbero automaticamente. Infine, sono noti i problemi di *market failure* connessi alla crescita e formazione di capitale umano.<sup>3</sup> La possibilità che il valore monetario dei *voucher* cresca col crescere dell'investimento in formazione pensato dall'impresa cerca di ovviare anche a questo.

#### *Le principali critiche al Benefit Transfer Programme, deadweight e displacement*

Tra le principali obiezioni rivolte al *Benefit Transfer Programme*, si può distinguere tra gli ostacoli segnalati *in primis* dagli autori stessi e quelli evidenziati invece dalla letteratura successiva. Orszag e Snower individuano due controindicazioni alla loro proposta: l'effetto di *displacement* e quello di *deadweight*. Con *displacement* si intende l'eventualità che i lavoratori disoccupati soggetti al *Benefit Transfer Programme* possano sostituirsi ai lavoratori già occupati o, più plau-

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, l'analisi di Acemoglu sulla possibilità che il livello di formazione scelto dai lavoratori sia più basso del valore efficiente per un problema di *hold-up*.

sibilmente, ad altri lavoratori senza impiego che non beneficiano di tale programma. Con effetto di *deadweight* si intende invece evidenziare la possibilità che si attribuiscono *voucher* a lavoratori che avrebbero comunque trovato un impiego. All'effetto di *deadweight* Orszag, Snower e la letteratura successiva hanno dato un'importanza relativa. Non si può infatti parlare, a proposito del *Benefit Transfer Programme*, di un vero e proprio spreco di risorse, visto che il valore del *voucher* sarebbe stato comunque assegnato al beneficiario sotto forma di sussidio monetario. Essendo poi una libera scelta del lavoratore trasformare o meno parte del suo sussidio in *voucher* da girare all'impresa, è ragionevole pensare che egli sappia valutare quali vantaggi in termini di prospettive lavorative tale opzione possa recargli. Diverso è il caso dell'effetto di *displacement*. L'eventualità che tale strumento favorisca alcuni a scapito di altri è senz'altro possibile e colpisce essenzialmente altri lavoratori disoccupati che non fanno parte del *Benefit Transfer Programme*, magari perché disoccupati da poco, e che potrebbero veder diminuire le loro prospettive lavorative. Non appare invece realistico pensare alla sostituzione di lavoratori occupati con disoccupati possessori di *voucher*: i costi di licenziamento sono assai alti in Europa e un dipendente ha senz'altro una produttività più alta di un neo-assunto. È chiaro a questo proposito che la risposta agli effetti del *displacement* molto dipenda dalla percezione che hanno i *policy maker* su chi deve essere realmente aiutato. Se si ritiene che favorire i disoccupati di lungo periodo a possibile scapito degli altri disoccupati sia uno sforzo da affrontare perché i primi richiedono un'attenzione sociale prioritaria potrà guardare con maggiore favore il *Benefit Transfer Programme* di chi pensa che i disoccupati di lunga durata siano tali perché meno interessati ad un impiego. Un'altro pericolo ad esso connesso è segnalato da Drèze (1997): è ben possibile che lavoratori disoccupati da poco possano rifiutare offerte di lavoro o impegnarsi meno nella ricerca di un nuovo impiego allo scopo di ottenere un *voucher* più elevato col passare del tempo.

### *Stigma effects*

Un ostacolo di cui gli autori sembrano non tener conto riguarda potenziali *stigma effects*. È il pericolo simmetrico a quello di *displacement*, cioè che i datori di lavoro rifiutino di assumere qualcuno proprio perché partecipante al *Benefit Transfer Programme*. L'idea è che le imprese interpretino il *voucher* come un aiuto dello Stato a co-

loro che, per motivi diversi, hanno i problemi maggiori nel trovare un impiego. In presenza di asimmetrie informative (l'impresa non sa per quale motivo il lavoratore ha più difficoltà nel mercato del lavoro), l'impresa decide di cautelarsi non assumendo i titolari di *voucher*. Questa eventualità è empiricamente fondata. Come vedremo, Burtless (1985) conferma l'esistenza di *stigma effects* in un esperimento condotto negli Stati Uniti. Una possibile soluzione a questo ostacolo è offerta però da Spermann (1999), che propone di modificare il *Benefit Transfer Programme* permettendo che sia il lavoratore e non l'impresa ad ottenere l'equivalente monetario del *voucher* una volta trovato lavoro. Anche di questa proposta si discuterà più in seguito.

#### *Irrilevanza nel lungo periodo*

Un'ulteriore critica al modello, sostenuta, ad esempio, da Coe (1997) riconosce possibili effetti positivi del *Benefit Transfer Programme* sull'occupazione solo nel breve periodo. Nel medio-lungo termine, l'assegnazione di *voucher*, così come ogni altra forma di sussidio all'impiego, finisce per influenzare positivamente anche l'utilità attesa dei lavoratori disoccupati, spingendo in alto le rivendicazioni salariali e annullando gli effetti positivi sull'occupazione. Il ragionamento ha come fondamento teorico l'idea che lavoratori ed imprese contrattino secondo un modello di *bargaining* alla Nash, dove l'utilità attesa percepita come disoccupato influenza positivamente il salario ottenuto in quanto aumenta il benessere del lavoratore in caso non si giunga ad un accordo. L'incentivo che il *Benefit Transfer Programme* darebbe alle imprese per assumere verrebbe quindi annullato dalle maggiori rivendicazioni salariali avanzate dai nuovi assunti.

Tuttavia, a mio parere, l'eventualità che il *Benefit Transfer Programme* finisca per avere effetti positivi solo sugli stipendi e non sul livello di occupazione appare remota. Il *Benefit Transfer Programme* ha come obiettivo principale quello di aumentare la differenza tra l'utilità attesa in quanto occupati e quella da disoccupati. Questo ha un effetto positivo non solo sulla domanda di lavoro, ma anche sull'offerta, poiché i lavoratori cercherebbero un nuovo impiego con maggiore intensità. In ragione di ciò, ammesso anche che le pressioni salariali facciano venir meno l'effetto positivo del *Benefit Transfer Programme* sulla domanda, ancora resterebbe l'incremento dell'offerta di lavoro.

### *Sostenibilità finanziaria*

Un'altra osservazione critica che viene mossa al programma riguarda la sua sostenibilità finanziaria. Snower e Orszag sostengono che il *Benefit Transfer Programme* sia a costo zero per lo Stato, ma non tengono conto del fatto che i disoccupati di lungo periodo, quelli che dovrebbero essere i maggiori destinatari dello schema, in gran parte dei paesi sono anche coloro che ricevono i sussidi di disoccupazione più esigui. Il profilo di tali sussidi ha generalmente un andamento decrescente nel tempo: elevati subito dopo la perdita del lavoro, per ragioni di *consumption smoothing*, e poi via via inferiori affinché non si minimizzi il loro effetto disincentivante sull'offerta di lavoro. Assegnare *voucher* ai disoccupati di lungo periodo può quindi voler dire destinare maggiori risorse a costoro o addirittura ridisegnare complessivamente il profilo temporale dell'assicurazione contro la disoccupazione.

### *Mismatch*

Infine, un'ultimo *caveat* sull'opportunità di trasferire risorse dai sussidi di disoccupazione ai *voucher* per l'occupazione riguarda i possibili effetti di *mismatch* che si possono creare. Come Burdett (1979) e Marimon e Zilibotti (1999) osservano, il sussidio di disoccupazione può anche essere visto come un incentivo non al tempo libero, ma alla ricerca di un impiego più adatto alle proprie competenze. In questo senso, il *Benefit Transfer Programme* può indurre i beneficiari a cercare un impiego il più velocemente possibile, senza curarsi del possibile *mismatch* di competenze che ne potrebbe derivare. Tuttavia, anche se l'argomento di Burdett, Marimon e Zilibotti è senz'altro meritevole di attenzione, si può ritenere meno decisivo per i lavoratori disoccupati da lungo tempo, i destinatari della proposta di Snower, sovente poco qualificati e disposti ad uscire dalla loro condizione senza timori di un eccessivo *mismatch*.

### *Sussidiare i lavoratori e non le imprese: il targeted negative income tax*

Spermann (1999) condivide di sostituire parte dei sussidi di disoccupazione in *voucher* per l'impiego, ma ritiene preferibile che a beneficiarne siano i lavoratori e non le imprese. Per distinguere la sua proposta dal *Benefit Transfer Programme* di Orszag e Snower, egli parla di *targeted negative income tax*. Spermann sostiene che l'obiettivo principale deve essere sostenere l'offerta di lavoro e non la domanda.

La sua riflessione parte dal presupposto che molti lavoratori disoccupati siano in una sorta di trappola della povertà. Rimanere senza impiego garantisce un livello di sostentamento di poco inferiore a quello che essi otterrebbero una volta occupati: l'obiettivo è quindi aumentare i salari netti per stimolare l'offerta. È noto che in presenza di un mercato perfettamente concorrenziale sussidiare le imprese o i lavoratori è indifferente in termini di salario reale ed occupazione. Spermann evidenzia però tre motivi che non solo differenziano il mercato del lavoro dal paradigma della concorrenza perfetta, ma inducono a preferire il *targeted negative income tax* al *Benefit Transfer Programme*:

1. costi di avviamento e di amministrazione. Le imprese sovente decidono di non approfittare dei vantaggi dei programmi governativi a favore dell'impiego perché temono l'eccessivo carico burocratico che ne risulterebbe. Spermann calcola che al 1999 dodici diverse tipologie di sussidi alle imprese erano già presenti in Germania. Assegnare l'importo dei *voucher* ai lavoratori farebbe venir meno questi costi a livello aggregato, poiché il singolo individuo dovrebbe farsi carico solo della propria situazione personale e non occuparsi di tutte le fattispecie disponibili;
2. costi di licenziamento. L'eventualità che le imprese licenzino il lavoratore una volta ottenuti i benefici del *voucher* verrebbe meno in caso di *targeted negative income tax*;
3. *stigma effects*. È senza dubbio l'argomento più importante a favore del *targeted negative income tax*. Con il *Benefit Transfer Programme*, il rischio che le imprese non assumano i titolari di un *voucher* è reale, mentre il meccanismo di Spermann è immune da questo pericolo, non essendo i lavoratori tenuti a riferire all'impresa la propria appartenenza al programma.

Se il *targeted negative income tax* di Spermann ha l'innegabile vantaggio di evitare problemi di *stigma*, anch'esso è soggetto alla critica rivolta da Drèze al *Benefit Transfer Programme*: i disoccupati possono decidere di rimanere tali il tempo sufficiente per beneficiare del programma. Anzi, il *targeted negative income tax* corre questo pericolo in misura ancora maggiore, dati i vantaggi monetari che i lavoratori avrebbero una volta assunti sotto tale programma.

### 3. Verifiche empiriche

#### *Stati Uniti*

L'idea di introdurre *voucher* nel mercato del lavoro non è nata con la ricerca di Orszag e Snower, sebbene, come detto, essi siano stati coloro che l'hanno formalizzata in maniera più compiuta. Negli Stati Uniti, in particolare, un esperimento simile al *Benefit Transfer Programme* venne provato dallo Stato dell'Ohio per cinque mesi nel 1981, con risultati negativi. Burtless (1985) spiega in cosa consisteva e motiva le ragioni del fallimento. L'esperimento consistette nel dividere un numero di lavoratori disoccupati con caratteristiche simili in tre gruppi differenti. Le imprese che assumevano quelli appartenenti al primo gruppo beneficiavano di un consistente risparmio di imposta, oltre che di materiale esplicativo per comprendere il funzionamento del *voucher*.<sup>4</sup> Chi assumeva i lavoratori del secondo gruppo riceveva invece un importo immediato in denaro. Infine, al terzo gruppo non veniva dato alcun *voucher*. Dopo un iniziale periodo di formazione, i tre gruppi vennero monitorati per alcune settimane. I risultati furono i seguenti: il tasso di occupati del primo gruppo fu del 13%, del 12% per il secondo e del 20% per il terzo. Il programma non è solo inefficace, ma, sottolinea Burtless, segnala la presenza di un fortissimo *stigma effect*. Risultati convincenti vengono invece presentati da Woodbury e Spiegelman (1987) su due test effettuati nell'Illinois tra il 1984 e il 1985. Il primo esperimento, chiamato *Claimant Experiment*, consisteva nell'assicurare un sussidio monetario ad un campione casuale di lavoratori disoccupati da poco tempo se fossero riusciti a trovare un impiego di almeno 30 ore settimanali entro undici settimane.<sup>5</sup> Nel secondo test - chiamato *Employer Experiment* - erano i datori di lavoro a beneficiare dello stesso importo in caso di assunzione. Si noti inoltre che i partecipanti ad entrambi i programmi erano ammissibili a ventisei settimane di sussidi. I due test quindi avevano anche lo scopo di segnalare l'eventuale guadagno per lo Stato nell'utilizzo dei due programmi in luogo dell'assicurazione di disoccupazione. I risultati furono i seguenti: l'84% dei lavoratori del primo gruppo accettarono il programma, contro il 64% del secondo;

<sup>4</sup> Gli adempimenti burocratici erano comunque assai limitati: si trattava per l'impresa di compilare un modulo, consegnarlo all'agenzia responsabile del programma e comunicare ogni tre mesi lo *status* di occupato del possessore del *voucher*.

<sup>5</sup> L'importo era di 500 dollari e all'epoca corrispondeva all'incirca al 5% dello stipendio medio annuale o a quattro settimane di sussidi di disoccupazione.

inoltre, il 14% dei partecipanti al *Claimant Experiment* ricevettero il bonus, mentre solo il 3% delle imprese ricevette quello riguardante l'*Employer Experiment*. In media, il *Claimant Experiment* fece risparmiare allo Stato 158 euro per persona, in quanto la durata media del periodo di disoccupazione fu inferiore di una settimana rispetto a quella dei non partecipanti al programma. Anche per i membri dell'*Employer Experiment* la durata media di disoccupazione fu inferiore di una settimana all'incirca. Un'ulteriore verifica che venne fatta riguardava lo stipendio percepito dai beneficiari del *voucher*. L'idea era di controllare eventuali effetti di *mismatch*, la possibilità che i lavoratori scegliessero un lavoro meno retribuito (e magari meno qualificante) solo per ottenere il *voucher*. Risultò una differenza statisticamente non significativa tra lo stipendio dei lavoratori non appartenenti al programma e quello degli appartenenti. Per riassumere, i risultati del test dell'Illinois non possono dirsi né negativi né troppo incoraggianti. Non c'è traccia di *stigma effects* come nel test dell'Ohio, ma i lavoratori effettivamente favoriti dal programma furono un'esigua minoranza. L'assenza di *stigma effects* può forse spiegarsi con la diversa platea di beneficiari: nell'esperimento studiato da Burtless (1985) i partecipanti erano disoccupati di lunga durata, probabilmente più soggetti a questo tipo di discriminazione dei lavoratori considerati in Illinois, che avevano da poco perso l'impiego. Sul basso numero di *voucher* effettivamente incassati si può invece azzardare le ipotesi che a limitare il loro successo siano stati il modesto importo in denaro ottenibile in rapporto agli oneri burocratici da affrontare. Infine, il *Claimant Experiment* risultò più efficace dell'*Employer Experiment*; l'offerta di lavoro risultò quindi più ricettiva della domanda, probabilmente anche perché il secondo programma prevedeva il coinvolgimento di entrambe le parti e quindi un maggior onere burocratico. Un'ulteriore analisi sugli esperimenti dell'Illinois è poi stata condotta da Dubin e Rivers (1993). Essi si concentrano sui possibili effetti negativi dei sussidi sui salari. Si è visto che Woodbury e Spiegelman non hanno trovato differenze statisticamente rilevanti. Dubin e Rivers invece osservano una discrepanza significativa non tra gli stipendi percepiti dai beneficiari dell'*Employer Experiment* e quelli del gruppo di controllo, ma, all'interno del gruppo, tra quelli che hanno voluto utilizzare il *voucher* e quelli che, pur avendone la possibilità, non l'hanno consegnato all'impresa. Gli autori interpretano questo risultato come un effetto di auto-selezione dei lavoratori. Quelli che rifiutarono di usare il *voucher* erano probabilmen-

te lavoratori abbastanza qualificati che, sicuri di ottenere il posto, preferirono non comunicare all'impresa la propria appartenenza al programma (magari per il timore di uno *stigma effect*).

### *Italia*

#### L'esperienza dell'Agenzia del Lavoro di Trento

Felli ed Ichino (1988) hanno verificato empiricamente gli effetti di un sussidio all'occupazione che presenta notevoli punti di somiglianza coi programmi presentati sopra.

Il progetto venne promosso tra il 1985 ed il 1986 dall'Agenzia del Lavoro di Trento ed aveva un obiettivo preciso: ridurre il periodo di Cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs) dei partecipanti. Il meccanismo consisteva nell'assegnare un sussidio alle imprese che assumevano lavoratori con alle spalle un certo numero di mesi di Cigs.<sup>6</sup> Felli ed Ichino, una volta tenuto conto degli effetti del ciclo economico, mostrano come il sussidio abbia aumentato la probabilità di reimpiego dallo 0.0132 allo 0.0278. Questo equivale ad una riduzione del periodo di Cigs di ventuno mesi, talmente consistente da produrre un beneficio netto per le casse dello Stato.

Un'osservazione interessante riguarda la presenza di una relazione inversa tra periodo passato in Cigs e probabilità di trovare un altro impiego. Le cause possono essere due: uno *stigma effect* per coloro che hanno speso molto tempo in Cigs, o la maggiore probabilità per i cassa integrati da molto tempo di aver già trovato un lavoro in nero, di avere quindi un salario di riserva più elevato e di accettare con maggiore difficoltà un impiego regolare. Pur non essendo un vero e proprio programma di *voucher*, l'esperimento dell'Agenzia del Lavoro di Trento presenta caratteristiche interessanti, quali l'idea di usare sussidi alle imprese come mezzo per ridurre sussidi ai lavoratori non occupati. I risultati infine possono dirsi ampiamente positivi.

#### I *voucher* formativi

A partire dal 1998, in numerose regioni italiane è stato sperimentato l'utilizzo dei cosiddetti *voucher* formativi. Il meccanismo è il seguente. Al singolo lavoratore che presenta un progetto per la partecipazione ad attività di formazione professionale viene consegnato un *voucher*. Il lavoratore consegna poi il *voucher* all'organismo di

<sup>6</sup> Più di 36 mesi nel 1985, 7 mesi soltanto nel 1986. I sussidi venivano assegnati alle imprese in due rate: al momento dell'assunzione e dodici mesi dopo.

formazione che riceverà dalla Regione o dalla Provincia un importo in denaro. Appare subito evidente la sostanziale irrilevanza dell'azienda nel meccanismo sopra citato. Il lavoratore è libero di partecipare a programmi che non hanno alcun legame con il settore cui appartiene. Il lavoratore non partecipa al corso gratuitamente, ma è tenuto a pagare fino al 20% del costo totale. Il resto è finanziato dall'ente pubblico (Regione o Provincia) e dal Fondo Sociale Europeo. Il valore del *voucher* individuale varia in genere da un minimo di 500 ad un massimo di 5.000 euro. Altro strumento utilizzato in Italia e finanziato dal Fondo Sociale Europeo è il *voucher* aziendale. La grande differenza rispetto al *voucher* formativo è che il contributo in denaro viene dato all'azienda di cui il lavoratore, titolare del *voucher*, fa parte. L'idea in questo caso è di incentivare la formazione continua degli occupati presso il proprio posto di lavoro. Sia per il *voucher* di formazione che per quello aziendale i destinatari del programma non sono solo i lavoratori disoccupati, ma anche lavoratori a tempo determinato o *part-time*, lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria, ed i lavoratori con contratto di apprendistato o simile. Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha evidenziato in una serie di punti i principali modi in cui i *voucher* vengono utilizzati dalle Regioni/Province.<sup>7</sup> Essi vengono raramente adoperati come vera e propria politica attiva del lavoro, per aumentare il tasso di occupazione; piuttosto, il loro utilizzo è sovente orientato alla vera e propria formazione continua (corsi per l'apprendimento di lingue straniere, corsi di informatica, iscrizioni a master). Per quanto riguarda invece il *voucher* aziendale, il problema che appare più evidente è la mancanza di adeguato sostegno alle scelte del lavoratore, lasciato solo a decidere se e quale corso intraprendere.

#### *Germania: voucher di collocamento*

Eichhorst e Zimmermann (2007) hanno recentemente fornito una rassegna critica esaustiva delle varie politiche attive del lavoro messe in atto in Germania a seguito delle riforme Hartz. Secondo la loro classificazione, si possono a tutt'oggi contare in Germania all'incirca 80 diversi tipi di politiche attive. Lo scopo del loro articolo è mostrare come gran parte di esse siano inefficienti e migliori risultati possano essere ottenuti tenendone in vita solo quattro, quelle la cui valutazione ha dato i risultati più positivi. Fra queste quattro politi-

<sup>7</sup> Cfr. sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

che figurano i *voucher* di collocamento. Il successo di questo meccanismo è messo in luce da Winterhager *et al.* (2006). In breve, con le riforme Hartz, lo Stato mette fine al monopolio federale nell'ambito del collocamento e decide di creare un sistema di mercato per mettere in concorrenza agenzie pubbliche e private. Viene così assegnato un *voucher* a tutti gli individui disoccupati per almeno tre mesi e con diritto a sussidi di disoccupazione che ne fanno richiesta. Il lavoratore può scegliere l'agenzia di collocamento che preferisce ed in caso di assunzione, consegna il *voucher* a quest'ultima che riceverà dallo Stato un importo variabile dai 1.500 ai 2.500 euro, a seconda del periodo di disoccupazione del lavoratore assunto (più alto il periodo di disoccupazione, più alta la somma ricevuta dall'agenzia).<sup>8</sup> Il *voucher* ha durata di tre mesi. Il successo del *voucher* di collocamento è testimoniato dai seguenti risultati: 12 mesi dopo il ricevimento del *voucher* il 27% dei beneficiari sono occupati, contro il 20% del gruppo di controllo.

#### *Paesi Bassi: il Vermindering Langdurig Werklozen*

Il *Vermindering Langdurig Werklozen* (VLW, riduzione della disoccupazione di lunga durata) è un programma di incentivo all'impiego applicato nei Paesi Bassi sin dal 1996. Il meccanismo consiste nell'assegnare sussidi sotto forma di *voucher* ad imprese che assumono lavoratori disoccupati di lunga durata. Jongen *et al.* (2000) analizzano l'impatto di tale politica attiva del lavoro simulandone l'efficacia in un modello di equilibrio economico generale. Essi mettono a confronto il VLW con altri due programmi attuati nei Paesi Bassi per contrastare la disoccupazione alla fine degli anni '90: lavori socialmente utili e corsi di formazione professionale, entrambi finanziati dallo Stato. A parità di esborso pubblico (gli autori ipotizzano una spesa di 150 milioni di euro ex ante), il VLW presenta alcuni indubbi vantaggi. In prima istanza, a differenza del finanziamento di lavori socialmente utili, non si verificano fenomeni di *crowding-out*, cioè una riduzione dell'occupazione e della produzione nel settore privato. Inoltre, i programmi di formazione professionale, pur avendo un impatto netto negativo sulla disoccupazione, esercitano una pressione salariale che riduce il tasso di occupazione nel settore privato. I *voucher*, riducendo il costo del lavoro, aumentano l'occupazione nel

<sup>8</sup> Più nel dettaglio, 1.000 euro vengono ricevuti dall'agenzia al momento dell'assunzione. Dopo 6 mesi, un ulteriore bonus rispettivamente di 500, 1.000 o 1.500 euro viene versato a seconda che il lavoratore sia stato disoccupato per meno di 6 mesi, dai 6 ai 9 mesi, o più di 9 mesi.

settore privato e comportano una spesa pubblica inferiore rispetto agli altri due programmi considerati. Il loro impatto sul tasso di disoccupazione è tuttavia inferiore a quello ottenuto tramite il finanziamento di lavori socialmente utili e programmi di formazione.

### *Argentina: il Proempleo Experiment*

Un'analisi interessante riguardante gli effetti dei *voucher* sull'offerta di lavoro viene presentata da Galasso *et al.* (2001). Essi studiano l'efficacia del *Proempleo Experiment* messo in atto in Argentina nel periodo 1998-2000. Il programma era rivolto a lavoratori abitanti in città dove la principale fonte di occupazione era un'unica impresa (sovente una raffineria). Quando codesta impresa era costretta a ridurre la sua manodopera, lo Stato si faceva carico delle eccedenze offrendo ai lavoratori disoccupati impieghi a tempo determinato, dal salario piuttosto basso, di solito orientati a servizi di pubblica utilità. Sotto il *Proempleo Experiment*, un campione rappresentativo di lavoratori temporaneamente impiegati in tali servizi riceveva un *voucher* che permetteva di coprire parte dello stipendio versato dall'impresa. Il sussidio veniva pagato direttamente al lavoratore ed il datore di lavoro doveva semplicemente detrarre la somma dal salario lordo da lui versato.<sup>9</sup> Il sussidio durava 18 mesi. Ad un secondo gruppo di lavoratori veniva inoltre offerto un corso di formazione limitato nel tempo. Infine, un terzo campione di lavoratori rappresentava il gruppo di controllo. I risultati analizzati da Galasso *et al.* (2001) mostrano che l'utilizzo del *voucher* ha aumentato la probabilità di trovare un impiego, ma non ha influenzato i salari dei beneficiari. Il tasso di occupazione tra i possessori di *voucher* è del 5% più alto che nel gruppo di controllo, mentre la presenza di corsi di formazione non sembra avere effetti statisticamente significativi. Tra le categorie più favorite dall'introduzione del *voucher* figurano le donne ed i giovani. Nonostante l'impatto netto positivo sull'occupazione, gli autori segnalano come solo una minoranza delle imprese che avevano la possibilità di ottenere il sussidio effettivamente ne hanno beneficiato. Un risultato questo simile a quello segnalato da Woodbury e Spiegelman (1987) per l'*Employer Experiment* dell'Illinois. Galasso *et al.* (2001) vedono in questa ritrosia, da parte delle imprese, la volontà di non regolarizzare il lavoratore assunto. Anche se i risparmi

<sup>9</sup> Nel dettaglio, un sussidio al salario di 150 dollari al mese per ogni lavoratore assunto con più di 45 anni, ed un sussidio di 100 dollari per i più giovani. Per dare un ordine di grandezza, in quegli anni il salario minimo in Argentina era di 200 dollari al mese.

salariali che avrebbero ottenuto tramite il *voucher* erano superiori ai contributi sociali da versare per ogni occupato regolare, in caso di licenziamento le imprese regolari avrebbero comunque dovuto pagare un'indennità di liquidazione. Ciò ha indotto molte di esse a rimanere in nero. In ragione di ciò, Galasso *et al.* (2001) osservano che il successo del *voucher*, in termini occupazionali, è dipeso non tanto dai benefici economici di cui l'impresa poteva favorire, ma da un incremento dell'offerta di lavoro. Gli autori parlano a questo proposito di *empowerment effect*: i lavoratori possessori di *voucher*, donne e giovani in particolare, affrontano il mercato del lavoro con più convinzione, rivolgendosi ad un numero maggiore di potenziali datori di lavoro, e così ottenendo con maggiore facilità un impiego. In alcuni casi il *voucher*, nominativo e recante alcune brevi informazioni sul titolare, può essere servito come una sorta di lettera di introduzione che ha facilitato il *matching* tra impresa e lavoratore.

#### 4. Considerazioni conclusive

Sebbene non nei modi auspicati da Snower e dalla letteratura più recente, i *voucher* hanno di recente acquisito un ruolo importante come strumento di politica del lavoro in alcuni paesi europei. L'esempio più promettente è quello della Germania, dove il *voucher* di collocamento è sovente ritenuto una delle politiche più efficaci tra le tante presenti nel pacchetto Hartz e dove è stato di recente introdotto un *voucher*-sussidio atto ad incrementare l'offerta di lavoro presso gli occupati vicini all'età di pensionamento.<sup>10</sup> In Italia i *voucher* sono oggi utilizzati principalmente da Regioni e Province per favorire la formazione continua dei lavoratori. I primi risultati sembrano però suggerire un impatto piuttosto modesto di tali corsi di formazione sulle prospettive lavorative dei partecipanti. Il mercato del lavoro nel nostro paese ha dato prova negli ultimi anni di segnali incoraggianti. Primo fra tutti, un tasso di disoccupazione che si colloca intorno al 6%, al di sotto della media europea. È però unanimemente riconosciuto da studiosi e *policy maker* come il nostro sistema di *welfare* sia inadeguato a fronteggiare le sfide della concorrenza globale. Una riforma del sistema di ammortizzatori sociali ed una maggiore uniformità nell'erogazione di sussidi e aiuti alle imprese appaiono necessarie. I *voucher* - l'esperienza tedesca lo dimostra - possono rivelarsi uno strumento utile per il *welfare state* di domani.

<sup>10</sup> L'efficacia di quest'ultima proposta non è stata ancora valutata a livello empirico.

## Riferimenti bibliografici

- Burdett K. (1979), "Unemployment Insurance Payments as a Search Subsidy: A Theoretical Analysis", *Economic Inquiry*, 17(3), pp. 333-343.
- Burtless G. (1985), "Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment", *Industrial and Labor Relations Review*, 1, pp. 105-114.
- Coe D. (1997), "Discussion", in Snower D.J., De la Dehesa G. (a cura di), *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, University Press Cambridge, Cambridge, UK.
- Drèze J. (1997), "Discussion", in Snower D.J., De la Dehesa G. (a cura di), *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, University Press Cambridge, Cambridge, UK.
- Dubin J., Rivers D. (1993), "Experimental Estimates of the Impact of Wage Subsidies", *Journal of Econometrics*, 56, pp. 219-242.
- Eichhorst W., Zimmermann K. (2007), *And Then There Were Four...How Many (and Which) Measures of Active Labour Market Policy Do Will Still Need?*, IZA Discussion Paper n. 6246.
- Felli L., Ichino A. (1988), "Do Marginal Employment Subsidies Increase Re-Employment Probabilities? Preliminary Results on the Experiment of the Agenzia del Lavoro di Trento (Italy)", *Labour*, II (1), pp. 63-89.
- Galasso E., Ravallion M., Salvia A. (2001), *Assisting the Transition from Workfare to Work. A Randomized Experiment*, The World Bank. Policy Research Working Paper n. 2374.
- Jongen E., Van Cameren E., Craafland J. (2000), *The Impact of Active Labour Market Policies - An AGE Analysis for the Netherlands*, Research Memorandum 2000-07, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Marimon R., Zilibotti F. (1999), "Unemployment vs. Mismatch of Talents: Reconsidering Unemployment Benefits", *Economic Journal*, 109, pp. 266-291.
- Orszag J., Snower D. (1996), *A Macro Theory of Employment Vouchers*, Dept. of Economics, Birbeck College, University of London.
- Orszag J., Snower D. (2002), *Unemployment Vouchers versus Lowwage Subsidies*, IZA Discussion Paper n. 537.
- Snower D. (1994), "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies", *The American Economic Review*, 84, n. 2.
- Snower D. (1997), "The Simple Economics of Benefit Transfers," in Snower D.J., De la Dehesa G. (a cura di), *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, University Press Cambridge, Cambridge, UK.
- Spermann A. (1999), "Fighting Long Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Programme (BTP) versus Targeted Negative Income Tax (TNIT)", *Jahrbucher fur Nationalökonomie und Statistik*, maggio, pp. 647-657.
- Winterhager H., Heinze A., Spermann A. (2006), "Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany", *Labour Economics*, 13, pp. 505-517.
- Woodbury S., Spiegelman R. (1987), "Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois", *The American Economic Review*, 77 (4), pp. 513-530.

## ***Conditionally or unconditionally?*** **Trasferimenti monetari e politica dell'educazione in America Latina**

*Luca Pellerano*

### **Sommario**

1. Introduzione - 2. Perché condizionare gli interventi di politica sociale? - 3. È possibile condizionare le erogazioni in denaro? - 4. I conditional cash transfer - 5. La logica dei conditional cash transfer nel campo della politica dell'educazione in America Latina - 6. Alcune riflessioni in merito all'applicabilità del modello in contesti diversi da quello latino-americano ed in altri settori di intervento

### **1. Introduzione**

La decisione di orientare l'uso delle prestazioni sociali secondo fini "socialmente desiderabili" risponde ad argomenti di diversa natura e si può realizzare attraverso molteplici meccanismi di condizionamento. Il dibattito si sviluppa tradizionalmente attorno all'alternativa tra erogazioni in denaro (*in cash*) ed in natura (*in kind*). Mentre i trasferimenti monetari assicurano ai beneficiari piena libertà sull'uso delle risorse - in ragione della completa "fungibilità" del denaro - i trasferimenti in natura obbligano le famiglie a consumare solamente alcuni beni o servizi specifici, la cui desiderabilità sul piano sociale ed individuale è stabilita attraverso un intervento "paternalistico" del "pianificatore pubblico" (o del donatore). I *voucher* costituiscono a loro volta un'opzione

intermedia tra trasferimenti *in cash* ed *in kind*, garantendo ai beneficiari di trasferimenti un grado di "libertà limitata" sull'uso delle risorse erogate.<sup>1</sup>

Nell'ambito di questa scala di alternative, i trasferimenti in denaro sono generalmente identificati come l'opzione classica per il non-condizionamento in politica sociale. Tuttavia, recenti sviluppi nel disegno degli interventi di lotta alla povertà nei paesi in via di sviluppo indicano la possibilità di applicare forme di condizionamento anche a trasferimenti *in cash*. Il riferimento principale in questo senso è rappresentato dai *Conditional Cash Transfers* (CCT).

I trasferimenti monetari condizionati si sono affermati a partire dalla fine degli anni '90 come una delle risposte di politica sociale più efficaci per la lotta alla povertà nei paesi dell'America Latina. Essenzialmente essi consistono in sussidi in denaro rivolti alle famiglie più disagiate, che vengono elargiti solo nel caso in cui (a condizione che) i minori frequentino regolarmente la scuola e siano sottoposti a visite mediche periodiche. In questo modo i CCT intendono contrastare il fenomeno della povertà nel breve periodo, ma allo stesso tempo anche interromperne la trasmissione intergenerazionale attraverso una maggior accumulazione di capitale umano.

In questo articolo si riprendono alcuni degli elementi principali del dibattito attorno al disegno, l'efficacia e l'applicabilità dei trasferimenti monetari condizionati, i quali si sono rapidamente diffusi su scala internazionale come modello di intervento sociale di grande successo e provati risultati. In particolare si affronta il tema della "condizionalità" come meccanismo per garantire una maggiore efficacia ai sussidi in campo sociale, prendendo in considerazione ragioni teoriche, evidenza empirica e argomenti di carattere operativo. L'analisi della logica d'uso dei CCT in America Latina nel settore educativo permette di tracciare conclusioni più ampie sull'applicabilità di questo modello in altri ambiti, incluso quello italiano.

<sup>1</sup> Attraverso erogazioni in denaro non si applica alcun tipo di restrizione sull'uso delle risorse, che possono essere utilizzate d'accordo con le preferenze dei beneficiari. Al contrario, nel caso della distribuzione di beni o servizi "in natura" si realizza un'interferenza assoluta sull'autonomia di scelta dei beneficiari, scavalcando i gusti e le priorità degli agenti. I *voucher* operano come una misura intermedia, restringendo per disegno il perimetro d'uso delle erogazioni ad un campo specifico, ma assicurando ai beneficiari autonomia sulle scelte di consumo da operare all'interno di tale perimetro (Beltrametti, 2004).

## 2. Perché condizionare gli interventi di politica sociale?

Il dibattito sulla necessità di condizionare gli interventi di politica sociale è complesso e si sviluppa attorno ad argomenti di diversa natura. Non è questa la sede per una trattazione esaustiva del tema. Tuttavia è necessario prendere in considerazione per lo meno i seguenti elementi:

- paternalismo e controllo. I trasferimenti condizionati permettono al pianificatore sociale (o al donatore) di esercitare controllo sull'uso delle risorse erogate. Limitando le opzioni dei beneficiari all'ambito delle azioni "desiderabili" si assicura che l'effetto dell'erogazione sia allineato alle preferenze di chi elargisce le risorse. Spesso il ricorso al condizionamento indica che il pianificatore intende incentivare comportamenti ottimali che dovrebbero essere messi in atto da parte dei beneficiari allo scopo di aumentare il loro benessere e quello della società, ma non lo sono. Di fatto, mentre i trasferimenti non condizionati agiscono esclusivamente attraverso un innalzamento del vincolo di bilancio delle famiglie (effetto reddito) - rispettando così il sistema di preferenze dei beneficiari -, i trasferimenti condizionati operano anche una modificazione dei prezzi relativi (effetto prezzo), incentivando il consumo/investimento di beni e servizi "desiderabili" (de Janvry, Sadoulet, 2006);<sup>2</sup>
- protezione di interessi specifici. Le decisioni d'uso delle risorse erogate in politica sociale sono il risultato di un processo di negoziazione all'interno del nucleo familiare. Ciò assume spesso i connotati di una negoziazione tra interessi divergenti, che diventa tanto più aspra quanto meno i trasferimenti siano condiziona-

<sup>2</sup> L'opposizione al principio di condizionamento in politica sociale si basa su due argomenti principali. In primo luogo, si afferma che l'autonomia di decisione delle famiglie dovrebbe essere rispettata come principio assoluto dai *policy maker*, e che ogni forma di restrizione sull'uso delle risorse erogate in politica sociale sarebbe una indebita "intrusione" nel processo decisionale delle famiglie, dunque una violazione del principio della libertà di scelta. In secondo luogo, coloro che argomentano a favore della non-condizionalità considerano che sono quasi esclusivamente restrizioni di tipo economico (costi e costi opportunità) ad impedire agli agenti di effettuare scelte ottimali: una volta rimossa la restrizione di bilancio per mezzo di un trasferimento monetario gli agenti utilizzerebbero le risorse nel modo più efficace ed ogni ulteriore modificazione dei prezzi relativi costituirebbe una innecessaria e dannosa distorsione degli equilibri di mercato. Al contrario i sostenitori della condizionalità affermano che, per ragioni legate allo stato dell'informazione, la struttura delle preferenze ed i processi decisionali degli agenti economici (informazione imperfetta, razionalità limitata, impazienza, miopia, esternalità, barriere culturali, ecc.), le decisioni autonome di consumo ed investimento possono essere non ottimali anche in assenza di restrizioni di bilancio.

ti, dunque soggetti ad una potenziale libertà d'utilizzo. Alcune forme di condizionamento sono dunque invocate come misura per difendere portatori di interessi particolari all'interno delle famiglie beneficiarie (per esempio, donne o bambini);

- incentivi e dipendenza. Secondo il caso esemplificato dal cosiddetto "dilemma del Samaritano", i trasferimenti non condizionati avrebbero l'effetto perverso di ridurre lo sforzo individuale dei beneficiari nel procacciarsi autonomamente occasioni per migliorare la propria condizione (Coase, 1995). Al contrario, l'inclusione di alcuni meccanismi di condizionalità eviterebbe che gli interventi di politica sociale si traducano in azioni di mero assistenzialismo e finiscano per creare situazioni di dipendenza nel lungo periodo (si pensi ai programmi cosiddetti *food for work* o *cash for work*). Sul piano dell'etica politica, i sostenitori del condizionamento si appellano ad un principio di "corresponsabilità" che dovrebbe orientare l'intervento di politica sociale, dove ad un'erogazione da parte dello Stato dovrebbe corrispondere sempre un'obbligazione da parte dei beneficiari. Il condizionamento costituirebbe il contenuto di questa obbligazione in termini di comportamento, attitudine o uso delle risorse;
- *targeting*. La selezione dei beneficiari degli interventi sociali si realizza da parte dello Stato in condizioni di asimmetria informativa rispetto all'oggettiva situazione di necessità dei "riceventi", ed è soggetta ai cosiddetti "errori di rappresentazione". Data la "fungibilità" del denaro, i trasferimenti monetari non condizionati sono soggetti ad incentivi perversi di grande portata in quanto all'accesso al beneficio da parte di soggetti non aventi diritto. Al contrario, gli interventi condizionati, particolarmente quelli che operano trasferimenti in natura/*voucher*, tendono ad essere almeno in parte *self-targeting*, perché restringono l'oggetto del trasferimento a beni e servizi il cui consumo risponde a necessità specifiche della popolazione obiettivo (Nichols, Zeckhauser, 1982);
- sostenibilità politica. I programmi condizionati sono generalmente più sostenibili dal punto di vista politico, visto che le preferenze dell'elettore medio (o del donatore) tenderebbero a favorire interventi focalizzati, ispirati ad un principio di corresponsabilità, e che scongiurino la creazione di situazioni di dipendenza, concedendo benefici solo ai cosiddetti "poveri meritevoli" (Britto, 2005).

### 3. È possibile condizionare le erogazioni in denaro?

Sulla base delle considerazioni sopra sintetizzate, i maggiori benefici del condizionamento in politica sociale deriverebbero dalla possibilità di monitorare direttamente l'uso delle risorse erogate. Tuttavia è opinione comune che questo sia operativamente irrealizzabile, dato il costo (e l'inaccettabilità etica) di un sistema capillare di controllo delle azioni individuali da parte dello Stato. L'approccio classico al problema è stato quello di spostare l'enfasi del condizionamento dall'uso delle prestazioni sociali alla natura dell'oggetto del trasferimento (denaro, beni/servizi o *voucher*), concentrando la discussione tra interventi *in cash* ed interventi *in kind*.<sup>3</sup> Secondo questa tesi, erogare prestazioni *in cash* corrisponderebbe a sposare la causa della non-condizionalità in politica sociale.

In realtà le opzioni di condizionamento dei trasferimenti sono molto più ampie che la sola definizione della natura della prestazione. Di fatto, molteplici forme di condizionalità sono comunemente applicate ad interventi sociali *in cash* come pensioni sociali non contributive, sussidi alla famiglia e *child benefit*, con il fine di aumentare il *welfare* e stimolare la spesa in alcuni ambiti "socialmente rilevanti".

- a) Condizionalità sull'accesso. Una prima forma di condizionamento dei trasferimenti monetari dipende dalla definizione dei criteri di elegibilità dell'intervento. Le caratteristiche dei beneficiari delle erogazioni in denaro, particolarmente in termini della natura e del grado delle necessità che essi fronteggiano, determinano inevitabilmente la forma d'uso delle risorse. Si pensi all'effetto differenziale di un sussidio rivolto ai *care-taker* di anziani non autosufficienti o a famiglie povere con minori a carico.
- b) Condizionalità implicita. Forme di condizionalità sull'uso delle risorse possono anche derivare da caratteristiche intrinseche al disegno dei sussidi monetari e nella struttura del trasferimento. La decisione di erogare i trasferimenti *in cash* per mezzo di carte elettroniche, per esempio, è spesso concepita come un mezzo per incrementare la propensione al risparmio ed all'investimento rispetto al consumo corrente. Ancora, la decisione di pagare i sussidi rivolti ai minori non al capo famiglia, ma direttamente alle donne rispecchia la presunzione che le madri abbiano ge-

<sup>3</sup> Beltrametti esemplifica chiaramente questo passaggio logico quando riferisce che "il ricorso all'erogazione diretta di beni e servizi oppure a *voucher* offre una garanzia dell'effettiva capacità dei programmi di realizzare le politiche redistributive prefissate a fronte dell'impossibilità di monitorare l'uso che i beneficiari fanno del denaro ricevuto" (Beltrametti, 2004).

neralmente una struttura di preferenze meglio allineata con gli interessi dei figli rispetto ai padri.

- c) Condizionalità indiretta. Una forma importante di condizionamento sull'uso dei trasferimenti in denaro è comunemente ottenuta attraverso azioni complementari di "persuasione" che si realizzano in modo addizionale ed indipendente rispetto alla prestazione monetaria. In molti paesi, parallelamente all'erogazione dei *cash transfer* si coinvolgono i beneficiari in attività (non vincolanti) di formazione, educazione ed informazione sul "miglior" uso delle risorse erogate. Questa forma di condizionalità *soft* rispecchia il fatto che sono spesso effetti di conoscenza (informazione incompleta) a determinare l'assunzione di comportamenti "non ottimali" da parte degli agenti.

Ma nel caso dei *Conditional Cash Transfer* (CCT) il principio di condizionalità imposto sull'erogazione monetaria è ulteriormente rafforzato dall'introduzione di una forma di "condizionamento esplicito" secondo cui il pagamento del sussidio è soggetto all'obbligo formale di assumere comportamenti "desiderabili". Attraverso procedimenti di monitoraggio e rendicontazione *ex post*, i trasferimenti vengono erogati solo ai beneficiari che allineino il proprio comportamento alle condizioni stabilite. Si riafferma così la possibilità di utilizzare meccanismi di condizionamento diretto sull'uso delle risorse erogate in politica sociale.

#### 4. I *Conditional Cash Transfer*

Alla fine degli anni '90, il Messico è stato il primo paese dell'America Latina a scommettere sull'idea di affiancare a politiche sociali tradizionali dal lato dell'offerta un intervento mirato sul lato della domanda, per incrementare l'accumulazione del capitale umano nel lungo periodo da parte delle famiglie in condizioni di povertà e povertà estrema. Il progenitore della famiglia dei *Conditional Cash Transfer* (CCT) - conosciuto inizialmente con il nome di "Progresa" - ha dato il via ad una tradizione il cui successo sembra apparentemente inarrestabile.

Nella maggioranza dei casi i CCT sono applicati secondo uno schema che prevede un sussidio monetario all'istruzione, condizionato alla frequenza regolare in primaria e secondaria dei minori in età scolare, ed un sussidio monetario nell'ambito di salute e nutrizione, normalmente condizionato alla partecipazione periodica a controlli

medici da parte dei minori in età prescolare. Le famiglie che non rispettano le condizioni sono sospese ed escluse dal pagamento del trasferimento, ed i CCT hanno predisposto a tal fine sofisticati sistemi di monitoraggio.<sup>4</sup>

Storicamente i CCT sono stati introdotti come misura eccezionale di protezione sociale per far fronte a situazioni contingenti di crisi economica, un elemento ciclicamente presente nelle economie del subcontinente latino-americano (ad esempio, Messico, Brasile, Colombia); tuttavia sempre ne è stata messa in risalto la prospettiva di lungo periodo e l'obiettivo di incidere sulle cause strutturali della povertà. Il discorso politico a sostegno di questo tipo di interventi sottolinea che i CCT permettono di combattere la povertà nel breve periodo (attraverso il trasferimento monetario), ma garantiscono allo stesso tempo maggiore accumulazione di capitale umano nel futuro (attraverso la condizionalità), in questo modo aggredendo il fenomeno della povertà nella sua persistenza intergenerazionale.

A causa di questa enfasi sugli obiettivi di lungo periodo - ma anche della loro provata efficacia e possibile valenza in chiave elettorale -, i CCT sono stati mantenuti ed ampliati ben oltre il concludersi degli episodi di crisi che avevano motivato il loro sorgere, diventando rapidamente una delle politiche sociali di maggior successo in America Latina e nel mondo (Britto, 2005). Forme di CCT sono attualmente applicate in quasi la totalità dei paesi dell'America Latina ed in moltissimi dei paesi in via di sviluppo a livello mondiale. Il modello classico di applicazione nel campo dell'educazione e della nutrizione, è stato gradualmente esteso ad altri ambiti della politica sociale, e nuovi modelli di trasferimento condizionato sono attualmente applicati in associazione a diversi servizi sociali essenziali con il fine di stimolare nuovi comportamenti "desiderabili". In Angola, per esempio, trasferimenti condizionati sono pagati alle madri che decidono di partorire negli ospedali pubblici piuttosto che a casa.

Grazie al forte impulso che è stato dato alla loro rigorosa valutazione, attorno ai CCT si è sviluppato un intenso dibattito politico ed accademico. I molteplici studi realizzati per stimare l'impatto dei trasferimenti condizionati mettono in luce l'efficacia di questi inter-

<sup>4</sup> È interessante notare come i CCT operano attraverso schemi di condizionalità mista. In Colombia, per esempio, i trasferimenti sono erogati a famiglie che vivono sotto la soglia di povertà e con bambini minori di 17 anni (condizione sull'accesso). Il sussidio è pagato alle madri per mezzo di una carta elettronica (condizioni implicite) e le madri sono coinvolte in una serie di attività di carattere formativo chiamate *encuentros de cuidado* in cui ricevono informazione sull'adeguata cura dei minori (condizione indiretta).

venti, sia sul piano della lotta alla povertà, che rispetto agli obiettivi di accumulazione del capitale umano (Rawlings, Rubio, 2003). Nel campo dell'educazione si riscontrano effetti positivi sulla partecipazione scolare, la frequenza regolare, la permanenza degli studenti nel sistema educativo ed il completamento dei cicli. Di fatto non è del tutto sorprendente che il sussidio condizionato stimoli i comportamenti che sono esplicitamente oggetto della condizionalità (Reimers *et al.*, 2006). Le analisi realizzate confermano che i CCT promuovono la partecipazione scolastica in parte anche disincentivando il lavoro minorile in termini sia assoluti (partecipazione al mercato del lavoro) che relativi (ore lavorate) (Henschel, 2002). Analogamente, i risultati indicano che i CCT contribuiscono ad incrementare il consumo di prodotti destinati ai minori, particolarmente vestiario e generi alimentari, così come piccole forme di investimento all'interno delle famiglie. Migliorano in questo modo sia la qualità della dieta dei minori sia il livello dei principali indicatori dello stato nutrizionale (Attanasio *et al.*, 2006). Infine, è rilevante notare che non si registrano normalmente casi di diversione delle risorse erogate da parte dei beneficiari a favore di comportamenti devianti o contrari agli obiettivi del trasferimento.<sup>5</sup>

## 5. La logica dei *Conditional Cash Transfer* nel campo della politica dell'educazione in America Latina

Attraverso l'analisi dei CCT in America Latina e della loro applicazione al campo della politica educativa è possibile ripercorrere alcuni degli aspetti salienti della logica che soggiace all'utilizzo dei trasferimenti monetari condizionati.

### *Un chiaro obiettivo di politica e l'identificazione di comportamenti "desiderabili"*

Nonostante gran parte delle economie della regione latino-americana abbiano mostrato negli ultimi anni tassi di crescita sostenuti ed un incessante sviluppo economico e produttivo, stimolato dalle crescenti opportunità dei mercati nazionali ed internazionali, secondo le statistiche più aggiornate nel 2005 il 39,8% della popolazione del subcontinente viveva in condizioni di povertà (209

<sup>5</sup> Per esempio, è un risultato consolidato che i trasferimenti non producono incrementi del consumo di alcol e tabacco, né favoriscono una diminuzione dell'offerta di lavoro o una riduzione delle ore lavorate da parte dei genitori che ricevono il sussidio.

milioni di persone) ed il 15,4% (81 milioni di persone) viveva in condizioni di estrema povertà o indigenza (Eclac, 2006). Il fenomeno della povertà nella regione mostra preoccupanti caratteri di persistenza e cronicità nel tempo. La letteratura indica due elementi di rilievo nel diagnosticare le cause di questo fenomeno di povertà cronica: la povertà si trasmette di generazione in generazione ed il livello di mobilità sociale è minimo; questo si deve principalmente all'insufficiente "accumulazione" di capitale umano da parte delle nuove generazioni, intendendo per capitale umano educazione, salute e nutrizione.

Effettivamente, l'analisi della performance dei sistemi educativi nei paesi latino-americani rivela tratti preoccupanti. Anche se il tasso di iscrizione alla scuola primaria ha raggiunto nel 2004 la soglia del 90,2%, mostrando un aumento sostanziale dell'86,1% del 1990, i sistemi scolastici della regione sono affetti da una scarsa capacità di trattenere bambini ed adolescenti a scuola, ed il tasso di abbandono precoce del sistema è estremamente alto (Eclac, 2002a). In media, quasi il 37% degli adolescenti latino-americani abbandonano il sistema scolastico prima del suo completamento, e quasi la metà di loro lo fanno in una tappa così precoce da non terminare neppure il ciclo scolastico di base (Eclac, 2004). Come conseguenza, i tassi di partecipazione all'educazione secondaria nella regione non superano il 70% in media (Unicef, 2007), ma le barriere socio-economiche all'accesso alla scuola sono ancora più grandi per le fasce sociali meno abbienti.<sup>6</sup> Nuovamente, il circolo vizioso della scarsa accumulazione di capitale umano si esprime attraverso forti meccanismi di trasmissione intergenerazionale.<sup>7</sup>

I CCT assumono dunque come obiettivo di lungo periodo la riduzione della povertà attraverso l'accumulazione di capitale umano, ed identificano nella partecipazione e permanenza nel sistema educativo dei giovani di bassa estrazione sociale un comportamento "desiderabile", sia sul piano individuale che su quello sociale.

<sup>6</sup> Il divario nei tassi di iscrizione tra primo e quarto quartile di reddito per l'educazione secondaria fa registrare una differenza media nell'accesso al sistema di circa 16 punti percentuali (Eclac, 2002b).

<sup>7</sup> La persistenza del fenomeno è indicata, per esempio, dal fatto che solo circa il 20% dei bambini ed adolescenti i cui genitori non hanno completato la scuola primaria sono in grado di completarla a loro volta, mentre questo avviene per il 60% dei bambini ed adolescenti i cui genitori abbiano almeno 10 anni di educazione (Eclac, 2004).

### *Il riconoscimento dell'insufficienza di politiche che operino esclusivamente dal lato dell'offerta*

Una possibile lettura dello scarso investimento in capitale umano è che nei paesi della regione latino-americana non si destinino sufficienti risorse pubbliche allo sviluppo del sistema educativo, limitandone la copertura e di fatto in questo modo impedendo alla popolazione che vive in condizioni di povertà un reale accesso alla scuola; si tratterebbe in questo caso di un problema dell'offerta dei servizi educativi. Questa presunzione tuttavia contrasta fortemente con le statistiche della spesa pubblica per il settore educativo in molti dei paesi del subcontinente. La spesa sociale, particolarmente nel settore educativo, ha mantenuto un *trend* di crescita positivo dall'inizio degli anni '90 nella gran parte dei paesi della regione.<sup>8</sup> L'insistenza del discorso politico nazionale ed internazionale sul diritto all'educazione ha segnato anche il passo dell'investimento in infrastruttura educativa, facendo registrare incrementi costanti, per esempio, nel numero di scuole, classi e professori. Inoltre, innumerevoli politiche e interventi mirati sul lato dell'offerta si sono susseguiti con il fine di universalizzare l'accesso al sistema educativo: per esempio, applicando un principio di gratuità d'accesso alla scuola pubblica o ampliando il portafoglio di servizi offerti come complemento all'istruzione (ad esempio, le mense scolastiche).

Gli ingenti sforzi realizzati dal lato dell'offerta non hanno però del tutto risolto le problematiche strutturali dei sistemi educativi della regione latino-americana. Una delle possibili interpretazioni di questo risultato è che alla radice della scarsa partecipazione e permanenza nel sistema educativo risiedano non solo problemi dell'offerta, ma anche barriere dal lato della domanda. I CCT fanno di questa possibilità il proprio punto di forza e si propongono come un'adeguata opzione di politica sociale "sul lato della domanda" per contrastare l'insufficiente accumulazione di capitale umano nella regione.

### *L'esistenza di barriere alla domanda per la fruizione dei servizi*

Seguendo l'approccio classico della teoria economica, dal punto di vista delle famiglie la decisione di iscrivere (e far permanere) i figli a scuola può essere concepita come una scelta di investimento.

<sup>8</sup> Si noti che la spesa pubblica pro capite in educazione come percentuale del *Gross Domestic Product* si è attestata nel 2002/03 ad un livello medio regionale del 4,1%, facendo registrare un aumento significativo rispetto al 3,3% del periodo 1990/91 (Eclac, 2005).

Il principale argomento fondato sui *returns to education* indica che, nei paesi della regione latino-americana, ad un anno addizionale di educazione corrisponderebbe in media un incremento del 14% del salario mensile (Eclac, 2006).<sup>9</sup> Lo studio delle barriere all'educazione dal lato della domanda mostra però che molteplici fattori possono distogliere le famiglie che vivono in condizione di povertà dall'iscrivere e mantenere i propri figli a scuola, anche quando dal lato dell'offerta sia loro assicurato pieno accesso. Essi riguardano principalmente quattro dimensioni: costi, costi opportunità, razionalità decisionale e preferenze.

Da un lato, la partecipazione scolastica si traduce in costi diretti associati all'inserimento e alla permanenza nel sistema educativo, particolarmente nel caso in cui esso preveda forme di co-finanziamento da parte degli utenti, per esempio, attraverso quote di iscrizione o rette mensili. D'altro lato, una serie di costi indiretti gravano sulle tasche delle famiglie come conseguenza della partecipazione scolastica dei minori (testi scolastici e materiale didattico, vestiario - particolarmente le uniformi -, alimentazione, trasporto, ecc.).<sup>10</sup> Ma il principale "costo opportunità" della partecipazione scolastica è rappresentato dal mancato salario che i minori potrebbero ottenere se, invece di permanere nel sistema educativo, facessero il loro ingresso nel mercato del lavoro. E la considerazione del fatto che il costo opportunità dell'educazione (il salario potenziale sul mercato del lavoro) cresce al crescere dell'età dei minori fornisce uno degli argomenti più convincenti del perché i sistemi educativi dei paesi latino-americani siano strutturalmente afflitti da abbandono scolastico ed interruzione del ciclo secondario, specie nel caso dei maschi.<sup>11</sup>

Oltre ad aspetti legati ai costi privati, anche ragioni intrinseche al processo decisionale sull'investimento in capitale umano possono

<sup>9</sup> I *returns to education* sono sostanzialmente omogenei tra paesi della regione. Tuttavia il grado di profittabilità varia fortemente con il livello educativo. Stime recenti indicano che i *returns to education* sono circa 8% in primaria, 12% in secondaria e 18% in post-secondaria (Eclac, 2006).

<sup>10</sup> In Colombia, per esempio, le famiglie povere ed indigenti destinano circa il 10% del bilancio familiare ai costi diretti ed indiretti associati all'educazione primaria e secondaria, escludendo l'alimentazione (Attanasio *et al.*, 2006). E di fatto la partecipazione scolastica è spesso penalizzata quando le famiglie povere si trovano ad affrontare situazioni di *shock* o emergenza (un periodo di crisi economica, un cattivo raccolto o la malattia di un membro della famiglia).

<sup>11</sup> È significativo notare che in tutti i paesi della regione si registra un maggior tasso di iscrizione femminile in secondaria. Questo riflette la struttura del mercato del lavoro nei paesi latino-americani, che tende ad offrire maggiori opportunità di impiego e differenziali di salario positivi a favore dei maschi.

essere alla radice di una scarsa domanda di educazione (de Janvry, Sadoulet, 2006). I *decision-maker* (padre, madre o *care taker*) ed i minori, possono avere preferenze ed interessi non del tutto coincidenti o divergenti. Allo stesso modo il sistema di preferenze può differire tra i diversi *decision-maker* (per esempio, il padre e la madre). A causa di fenomeni di informazione incompleta, asimmetrie informative o "miopia", i *decision-maker* tendono a sottostimare i benefici diretti ed indiretti dell'educazione dei minori, effettuando scelte di sottoinvestimento che vanno contro l'interesse privato (e sociale) all'accumulazione di capitale umano (Bossiere, 2004). D'altra parte è possibile che la struttura di preferenze dei *decision-maker* finisca col far prevalere interessi correnti rispetto a prospettive future (impazienza o avversione al rischio). Infine, aspetti meramente culturali influiscono sulla decisione dell'investimento in educazione.<sup>12</sup>

Tutti gli elementi menzionati suggeriscono dunque che lo scarso ricorso all'educazione come forma di investimento in capitale umano da parte delle fasce sociali povere nei paesi della regione latino-americana potrebbe dipendere non dalla scarsa accessibilità dei servizi educativi, ma piuttosto da un'insufficiente domanda di tali servizi da parte dei potenziali beneficiari. Un intervento di politica che tenda al miglioramento complessivo dell'efficacia del sistema dovrebbe dunque dirigersi (anche) alla rimozione di eventuali barriere alla domanda, ed alla ridefinizione degli incentivi privati all'educazione.

Secondo la logica d'intervento dei CCT, l'erogazione di denaro contribuisce appunto a colmare il *gap* di investimento privato di educazione, riducendo le barriere all'accesso al sistema dal lato della domanda. Di fatto il sussidio rappresenta un incentivo all'iscrizione (e permanenza) dei minori a scuola perché attraverso l'erogazione del sussidio le famiglie vedono allentarsi il proprio vincolo di bilancio e diminuire il costo relativo dell'educazione. L'idea dei CCT risponde alla considerazione che, mentre parte dei costi diretti ed indiretti dell'educazione possono essere ridotti o azzerati con adeguate politiche sul lato dell'offerta, alcune voci di costo, e particolarmente il costo opportunità, non possono essere facilmente assorbite dal sistema con politiche dell'offerta. Allo stesso tempo, il trasferimento condizionato dovrebbe contribuire ad orientare il processo decisionale

<sup>12</sup> Si pensi alla consuetudine generalizzata in molti dei paesi in via di sviluppo di escludere sistematicamente le giovani donne dall'accesso all'educazione, in base (anche) a fattori religiosi e culturali che, particolarmente in società tradizionali e contadine, assegnano loro un ruolo sociale non compatibile con livelli anche minimi di istruzione, con il fine, tra gli altri, di massimizzare la "sicurezza" dei genitori (de Janvry, Sadoulet, 2006).

all'interno del nucleo familiare a favore dell'investimento in educazione, forzando posizioni di negoziazione interna e ribilanciando gli incentivi di *decision-maker* "disinformati", "miopi", "impazienti" o "culturalmente ciechi".

## 6. Alcune riflessioni in merito all'applicabilità del modello in contesti diversi da quello latino-americano ed in altri settori di intervento

Benché i trasferimenti monetari condizionati operino essenzialmente sul lato della domanda, essi possono rappresentare un meccanismo determinante per incentivare la fruizione di servizi sociali/pubblici essenziali erogati dallo Stato (o dal terzo settore) attraverso i meccanismi classici dell'offerta (ad esempio per mezzo del sistema educativo, del sistema sanitario, dei servizi sociali). I CCT non si configurano dunque come un'opzione di politica alternativa all'erogazione di servizi *in kind*, ma bensì come un'azione complementare da adottare quando la domanda dei servizi sociali/pubblici sia soggetta a barriere di carattere monetario (particolarmente i costi opportunità) ed ancor più di tipo non monetario.<sup>13</sup>

In questo senso si potrebbe ipotizzare il loro utilizzo anche in Italia, ad esempio, per promuovere l'accumulazione di capitale umano da parte dei minori in fasce sociali svantaggiate e gruppi ad alto grado di marginalità. Nel caso dei minori immigrati in prima fase di inserimento sociale o dei minori inseriti nelle reti della criminalità organizzata è evidente che la decisione di non accedere ad alcuni servizi pubblici essenziali (scuola e salute pubblica, per esempio) potrebbe dipendere non da costi diretti, ma da costi indiretti e costi opportunità (rispettivamente la necessità di contribuire all'economia familiare ed il compenso monetario offerto dalla partecipazione in attività illecite), nonché da variabili di tipo culturale (la sub-cultura dell'illegalità e le barriere culturali tra immigrato e comunità di arrivo). In entrambi i casi l'introduzione di un meccanismo di sussidio condizionato potrebbe sortire effetti positivi sulla domanda dei ser-

<sup>13</sup> In questo senso i CCT coincidono con alcune forme di *voucher* (quelli per l'accesso a servizi) nel senso che anch'essi permettono la fruizione di servizi pubblici/sociali esistenti, prevedono la coesistenza di molteplici fornitori e in alcuni casi anche la competizione tra fornitori (pubblici e privati). La differenza sostanziale risiede nel fatto che, mentre i *voucher* coprono normalmente i costi diretti del servizio, il sistema di incentivi introdotto attraverso i CCT si propone di compensare anche costi indiretti e costi opportunità, nonché di abbattere eventuali barriere di carattere non monetario all'accesso a tali servizi.

vizi pubblici essenziali. Resta tuttavia difficile da determinare quale sarebbe il livello del trasferimento monetario ideale per compensare la struttura delle preferenze e degli incentivi monetari a cui sono esposti questi gruppi specifici. In questo senso, l'applicabilità dei CCT dipende dalla considerazione di due fattori ulteriori: il *trade-off* tra politiche dell'offerta e della domanda e il costo della condizionalità.

### *Equilibrio tra politiche sul lato della domanda e dell'offerta*

La natura della complementarietà tra azioni sul lato della domanda e dell'offerta nel caso dei CCT si gioca su due livelli. In primo luogo, l'efficacia dei trasferimenti monetari condizionati è subordinata al fatto che i sistemi di prestazione dei servizi pubblici/sociali abbiano previamente accumulato sufficiente capacità (di espansione, di sviluppo, di risposta) per assorbire un aumento di domanda. Di fatto, solo quando esistano *efficiency gain* "inespressi" dal lato dell'offerta i CCT possono contribuire ad incrementare la copertura dei sistemi di prestazione dei servizi.<sup>14</sup> Il processo di monitoraggio delle condizioni e la struttura degli incentivi costituiscono in questi casi uno schema adeguato di controllo sociale, con effetti positivi sull'efficienza globale dei sistemi dell'offerta. In secondo luogo, la complementarietà tra CCT e politiche dell'offerta si sviluppa sul piano della qualità dell'offerta. I trasferimenti condizionati si basano sull'ipotesi che i servizi pubblici/sociali oggetto delle condizioni presentino *standard* di qualità adeguati e siano dunque effettivamente "desiderabili" da parte dei beneficiari. Se ciò non avviene, se i CCT non sono accompagnati da azioni mirate a valutare e garantire la qualità dell'offerta dei servizi, il "condizionamento esplicito" finisce per convertirsi in un incentivo perverso, forzando i beneficiari ad utilizzare servizi pubblici/sociali non efficaci o non adatti alle loro esigenze.

### *Efficacia e costo della condizionalità sull'uso*

Basandosi su un principio di condizionalità che vincola l'erogazione del trasferimento all'assunzione (ed il monitoraggio) di comportamenti "desiderabili" (condizione esplicita o sull'uso) i CCT sfruttano pienamente le potenzialità del condizionamento in politica sociale. In particolare, permettono di superare le inefficienze espresse

<sup>14</sup> Sull'insufficienza delle capacità dei sistemi di offerta dei servizi pubblici/sociali si basa, per esempio, il principale argomento contrario all'utilizzo dei CCT nei paesi dell'Africa sub-Sahariana (Schubert, Slater, 2006).

dal “dilemma del Samaritano”, evitare il caso della dipendenza e dell’assistenzialismo ed affermare un principio di corresponsabilità, assicurando così una maggiore sostenibilità politica agli interventi di politica sociale.

Allo stesso tempo però, l’introduzione di un principio di condizionalità sull’uso implica una serie di costi. In primo luogo occorre segnalare la possibilità che l’attribuzione di una contropartita monetaria all’uso dei servizi pubblici/sociali possa indurre effetti perversi sulle motivazioni dei beneficiari. La letteratura sottolinea a questo proposito come l’introduzione di incentivi monetari alle azioni individuali implichi normalmente uno spiazzamento (*crowding-out*) delle motivazioni intrinseche (o non autointeressate) da parte delle motivazioni estrinseche (o strumentali) (Frey, 2005).<sup>15</sup> Più direttamente, l’uso di meccanismi di condizionamento esplicito si fonda sulla messa a punto di complessi sistemi di monitoraggio delle azioni dei beneficiari, il che implica costi ingenti tanto da parte dei beneficiari come dello Stato. Il processo di verifica delle condizioni esplicite implica spesso per i beneficiari procedimenti amministrativi dispendiosi in termini di tempo e denaro.<sup>16</sup> Sul piano pubblico, il sistema di monitoraggio delle condizioni presuppone responsabilità (ed oneri finanziari) sia da parte delle strutture che erogano i servizi (per esempio, le scuole che riportano la frequenza scolastica dei beneficiari), che da parte dell’ente che svolge le funzioni di controllo sui trasferimenti (verifica il rispetto delle condizioni e gestisce i procedimenti amministrativi per la sospensione/esclusione dei *non complier* dal pagamento del sussidio).

Una valutazione complessiva dell’opportunità di utilizzare i trasferimenti monetari condizionati come misura di politica deve dunque basarsi sulla stima dei costi di monitoraggio/verifica delle “condizioni esplicite”, oltre che sul loro effetto positivo sui comportamenti “desiderabili”.<sup>17</sup> A questo proposito occorre notare che, mentre i

<sup>15</sup> Una sorta di effetto di apprendimento implicherebbe, per esempio, che gli agenti economici, dopo aver ricevuto trasferimenti condizionati per iscrivere i propri figli a scuola, non fossero più disposti a mettere in atto altri comportamenti “desiderabili”, se non in cambio di un compenso economico (Adato, 2000).

<sup>16</sup> Alcune stime per il caso colombiano indicano che i beneficiari possono arrivare a destinare fino al 45% del valore del sussidio educativo in primaria per far fronte a spese relative al processo di monitoraggio della frequenza scolastica regolare (emissione dei certificati di frequenza, costi di trasporto, ecc.) (Centro Nacional de Consultoria, 2008).

<sup>17</sup> Non è questa la sede per una discussione approfondita sui benefici della condizionalità esplicita. Si noti tuttavia che esiste un ampio dibattito accademico in merito all’efficacia relativa di *Conditional Cash Transfers* e *Unconditional Cash Transfers* (cfr., per esempio, Schubert, Slater, 2006).

trasferimenti monetari condizionati potrebbero essere applicati per promuovere un ampio spettro di comportamenti "desiderabili" sul piano individuale, essi tendono ad essere normalmente condizionati all'uso di servizi specifici erogati dallo Stato. Questo risponde alla necessità di ridurre i costi (e le limitazioni etiche) di monitoraggio del comportamento individuale, ricorrendo a strutture preesistenti (e sotto il controllo diretto della pubblica amministrazione) per facilitare il processo di verifica delle condizioni. Tuttavia, mentre nel caso dell'educazione si verifica un alto grado di coincidenza tra comportamento "desiderabile" ed uso del servizio pubblico, questo non è scontato in altri ambiti della politica sociale (ad esempio, nutrizione), dove, nuovamente, la relazione tra l'uso del servizio pubblico/sociale (ad esempio, controlli pediatrici) e l'assunzione dei comportamenti "desiderabili" dipende in larga parte dalla qualità del servizio prestato.

### Riferimenti bibliografici

- Adato M. (2000), *Final Report: The Impact of Progesa on Community Social Relationships*, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- Attanasio et al. (2006), *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción - subsidios condicionados de la red de apoyo social: Informe del primer seguimiento*, IFS, London.
- Beltrametti L. (2004), *Vouchers, presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna.
- Bossiere M. (2004), *Rationale for Public Investments in Primary Education in Developing Countries*, The World Bank Operations Evaluation Department, Washington D.C.
- Britto T. (2005), *Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: An Analysis of Conditional Cash Transfers*, Ministry of Social Development, Brasilia.
- Centro Nacional de Consultoria (2008), *Evaluación Del Programa Familias En Acción Para La Población Desplazada - Informe Final*, mimeo, Bogotá.
- Coase S. (1995), "Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy", *The American Economic Review*, vol. 85, n. 1.
- de Janvry A., Sadoulet E. (2006), *When to Use a CCT Versus a CT Approach?*, University of California at Berkeley and DECRG World Bank, Washington D.C.
- Eclac (2002a), *Social Panorama of Latin America - 2002*, United Nations, Santiago de Chile.
- Eclac (2002b), *Globalization and Social Development*, United Nations, Santiago de Chile.
- Eclac (2004), *Social Panorama of Latin America - 2004*, United Nations, Santiago de Chile.
- Eclac (2005), *Social Panorama of Latin America - 2005*, United Nations, Santiago de Chile.

- Eclac (2006), *Social Panorama of Latin America - 2006*, United Nations, Santiago de Chile.
- Frey B. (2005), *Non solo per denaro. Le motivazioni disinteressate dell'agire economico*, Bruno Mondadori, Milano.
- Henschel B. (2002), *Child Labour related Programmes: A Review of Impact Evaluations, Understanding Children's Work*. Ilo, Unicef and the World Bank, Washington D.C.
- Nichols A., Zeckhauser R. (1982), "Targeting Transfers Through Restrictions on Recipients", *The American Economic Review*, vol. 72.
- Reimers F., DeShano da Silva C., Trevino E. (2006), *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?*, Unesco, Institute for Statistics, Montreal.
- Rawlings L., Rubio G. (2003), *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington D.C.
- Schubert R., Slater R. (2006), "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?", *Development Policy Review*, vol. 24, n. 5.
- Unicef (2007), *The State of the World's Children-2007*, Washington D.C.

## **Donna, madre, lavoratrice. Sostegno e conciliazione con i “buoni di servizio o di accompagnamento” in provincia di Trento**

*Luciano Covi*

### **Sommario**

1. Il quadro di riferimento - 2. I buoni di servizio o di accompagnamento - 3. I primi risultati  
- 4. Conclusioni

### **1. Il quadro di riferimento**

Nell'ambito del Programma Operativo Obiettivo 3 2000-2006 del Fondo Sociale Europeo (Asse E, Misura E1, Assistenza a strutture e sistemi) la Provincia Autonoma di Trento ha attivato, a partire dall'autunno 2005, il dispositivo dei buoni di servizio o di accompagnamento, a supporto delle problematiche di organizzazione e gestione familiare delle donne in un'ottica di conciliazione tra accesso e mantenimento di un'occupazione, da un lato, ed impegni di cura dei figli, dall'altro.

Il modello di *welfare* mediterraneo, fondato sulla famiglia come ambito di protezione sociale, tende come è noto ad andare in crisi quando la donna esce dalla sfera privata e conquista un ruolo nel mercato del lavoro; mercato che, soprattutto nel privato, fatica ad adottare forme di flessibilizzazione degli orari di lavoro (*part-time*, *job sharing*, flessibilità in entrata e in uscita, ecc.) e modelli organizzativi alternativi più *family friendly* (come il telelavoro). Per questo serve

un'azione coordinata da parte di tutti i soggetti presenti sul territorio, che permetta a quel 94,0% di donne che dichiarano, in una recente indagine europea, di voler essere madri, di far quadrare il cerchio dell'essere, contemporaneamente, lavoratrici (desiderio espresso dal 93,0% dello stesso campione).

Anche in Trentino, come nel resto dell'Unione europea, il fatto di essere genitore ha principalmente un impatto negativo sull'occupazione femminile; in altri termini, la presenza di figli piccoli ne riduce sensibilmente il tasso di occupazione (nel 2002, erano occupate il 73,1% delle donne senza figli a fronte del 60,1% di quelle con bambini al di sotto dei 6 anni - inversamente al segmento maschile, che passa dall'81,4% prima della paternità al 98,5% in seguito). Nonostante la legge 53/2000 sui congedi parentali, oltre la metà delle donne con figli lascia il lavoro per problemi di conciliazione; in Trentino, da gennaio 2004 ad ottobre 2005 ben 687 donne, più di una al giorno, si sono dimesse entro il primo anno di vita del figlio.

Il dispositivo dei buoni si iscrive pertanto all'interno di un'ampia strategia di promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sostenendo la donna nel suo duplice ruolo di madre e di lavoratrice; ciò nella consapevolezza che, come enunciato nel Protocollo di Lisbona, le donne sono una risorsa professionale strategica ed insostituibile per una società che voglia essere competitiva. Inoltre, esso si integra con altri strumenti previsti a livello locale dal "Piano di interventi in materia di politiche familiari" (approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 2186 del 24 settembre 2004), volti a favorire il passaggio da una "politica familiare passiva" - diretta cioè principalmente a sopperire a bisogni e a carenze familiari, *in primis* mediante azioni assistenziali e redistributive - verso una "politica familiare attiva", in cui si intende valorizzare il ruolo pro-attivo e da soggetto protagonista che il nucleo familiare può rivestire nell'ambito di un contesto culturale ed organizzativo che ne favorisce concretamente lo sviluppo.

I buoni di servizio o di accompagnamento intendono altresì integrarsi, in modo complementare (e non sostitutivo) con l'offerta di servizi di educazione e cura di minori già presente sul territorio, con l'intento di favorire la sperimentazione e la diffusione di elementi di maggiore flessibilità, di ulteriore miglioramento qualitativo e di maggiore rispondenza dell'offerta rispetto ai bisogni della domanda.

Infine, il dispositivo è stato ideato in forma strettamente sinergica con le politiche di equità sociale che la Provincia Autonoma di Trento

intende perseguire tramite l'applicazione dello strumento dell'ICEF (Indicatore della Condizione Economica Familiare). L'ICEF è un insieme di dati e informazioni di natura reddituale e patrimoniale sui componenti del nucleo familiare, che opportunamente parametrati consentono di misurarne l'effettiva condizione economica e, conseguentemente, l'effettiva capacità da parte del nucleo di auto-soddisfare il bisogno espresso dai propri componenti; per tale motivo, l'indicatore sta assumendo un ruolo sempre più trasversale rispetto agli interventi messi in atto dall'amministrazione provinciale (dalle politiche dei trasporti pubblici, alle politiche per l'istruzione, a quelle per l'alloggio, ecc.).

## 2. I buoni di servizio o di accompagnamento

### *Il costrutto*

I buoni di servizio o di accompagnamento sono dei titoli di spesa, il cui valore potenziale massimo è compreso tra i 900 euro e i 1.500 euro a seconda dell'ICEF del nucleo familiare della richiedente, che consentono di acquisire, a fronte di un contributo finanziario personale pari almeno al 10% del valore del buono, servizi di educazione e cura di minori dai 3 mesi agli 11 anni (limite esteso ai 18 anni nel caso di portatori di handicap certificato ex lege n. 104/1992) in forma complementare rispetto ai servizi erogati allo stesso titolo dalle realtà istituzionali operanti sul territorio provinciale. Ogni beneficiaria può richiedere al massimo due buoni nell'arco dell'anno solare.

Si tratta, in concreto, di un vero e proprio dispositivo di *voucher*, in quanto prevede la concessione di un credito al fruitore nei confronti di un soggetto erogatore e non un diretto trasferimento di denaro; la madre che intenda beneficiare del *voucher* deve peraltro individuare preventivamente il servizio o i servizi per i quali spenderlo.

Inoltre, si tratta di uno strumento misto che riguarda servizi di educazione e cura e pertanto ha oggetto in parte ascrivibile alla fattispecie dei servizi formativi (principale) ed in parte ascrivibile ad altre tipologie di servizio (necessarie).

### *Modalità e campo di applicazione*

I buoni di servizio o di accompagnamento si rivolgono, per le finalità di conciliazione che sono loro peculiari, a "donne occupate", anche in forma autonoma o atipica, o in fase di rientro nel mercato

del lavoro dopo un periodo di assenza per motivi di cura in ambito familiare. Le potenziali beneficiarie devono altresì essere residenti in un Comune della provincia di Trento, avere uno o più figli all'interno del *range* di età individuato (3 mesi - 11 anni, o 18 se diversamente abili) ed appartenere ad un nucleo familiare al di sotto della soglia ICEF prestabilita.

Come precedentemente richiamato, i buoni consentono di acquisire servizi di educazione e cura rivolti a bambini al di sotto degli 11 anni (18 se diversamente abili). Per essere finanziabili attraverso i buoni, detti servizi devono essere erogati, anche in forma cumulata tra loro, in modo complementare rispetto a quanto garantito dalle realtà istituzionali operanti allo stesso titolo sul territorio provinciale. I buoni di servizio o di accompagnamento non vogliono infatti sostituirsi all'articolazione dei servizi all'infanzia esistenti, pubblici o in convenzione pubblica, ma solo integrarli con servizi aggiuntivi, laddove i primi non coprano in maniera adeguata le esigenze di conciliazione della madre lavoratrice. Pertanto, i buoni intervengono nelle fasce orarie e nei periodi di chiusura delle scuole materne, elementari e medie (tardo pomeriggio, sera, week-end, vacanze pasquali, estive, natalizie) e dei nidi comunali d'infanzia nei Comuni in cui essi siano presenti o sussista una convenzione intercomunale per la frequenza di strutture nei Comuni limitrofi; per i bambini al di sotto dei 3 anni, può essere finanziato l'intero arco della giornata presso una struttura privata qualora la madre risiedesse in un Comune sprovvisto di nido pubblico, o durante la permanenza del bambino in lista d'attesa per l'inserimento al nido pubblico.

Ancora, i servizi fruibili mediante il *voucher* devono prevedere l'erogazione durante l'orario di lavoro della madre; diversamente, verrebbe meno la *ratio* del provvedimento, che consiste nello sgravare la madre di parte dei costi sostenuti per la cura dei figli, mentre lei, per ragioni professionali, non se ne può occupare.

Per la fruizione di detti servizi, la madre non deve poi beneficiare, limitatamente alle ore di utilizzo del buono, di altre sovvenzioni pubbliche e deve rivolgersi necessariamente a strutture dedicate (nidi d'infanzia, scuole dell'infanzia, Tagesmutter, centri di animazione per minori, colonie estive, ecc.) che sul territorio provinciale operano nel settore di riferimento o in via istituzionale oppure da almeno due anni. Ciò al fine di garantire l'utente finale sul piano della qualità del servizio percepito, ma anche di garantire la distribuzione capillare sul territorio dei potenziali soggetti che offrono i

servizi previsti dai *voucher*. In questo senso, non è stato introdotto un sistema di accreditamento degli erogatori perché questi sono scelti in modo puntuale tra chi già opera nei vari settori dell'educazione e cura di minori e risulta già accreditato nei relativi ambiti. Si è però ritenuto opportuno costituire un elenco aperto di soggetti abilitati all'erogazione, costituito sulla base di un bando pubblico e la stipula di un'apposita convenzione.

L'attribuzione dei buoni alle donne richiedenti che godono dei requisiti previsti avviene mediante la definizione di una graduatoria periodica (in linea di massima a cadenza mensile), stabilita in via principale sulla base della condizione reddituale e patrimoniale della famiglia di appartenenza (per supportare *in primis* le donne che hanno maggiori difficoltà a sostenere i costi dei servizi all'infanzia di cui abbisognano per poter permanere, o rientrare, nel mercato del lavoro) e, in via secondaria, sulla base delle seguenti priorità: nucleo familiare monoparentale, malattia certificata del minore superiore a 6 mesi, orari di lavoro meno concilianti rispetto alla cura dei figli, minori in affidamento, handicap, ordine cronologico di presentazione della domanda.

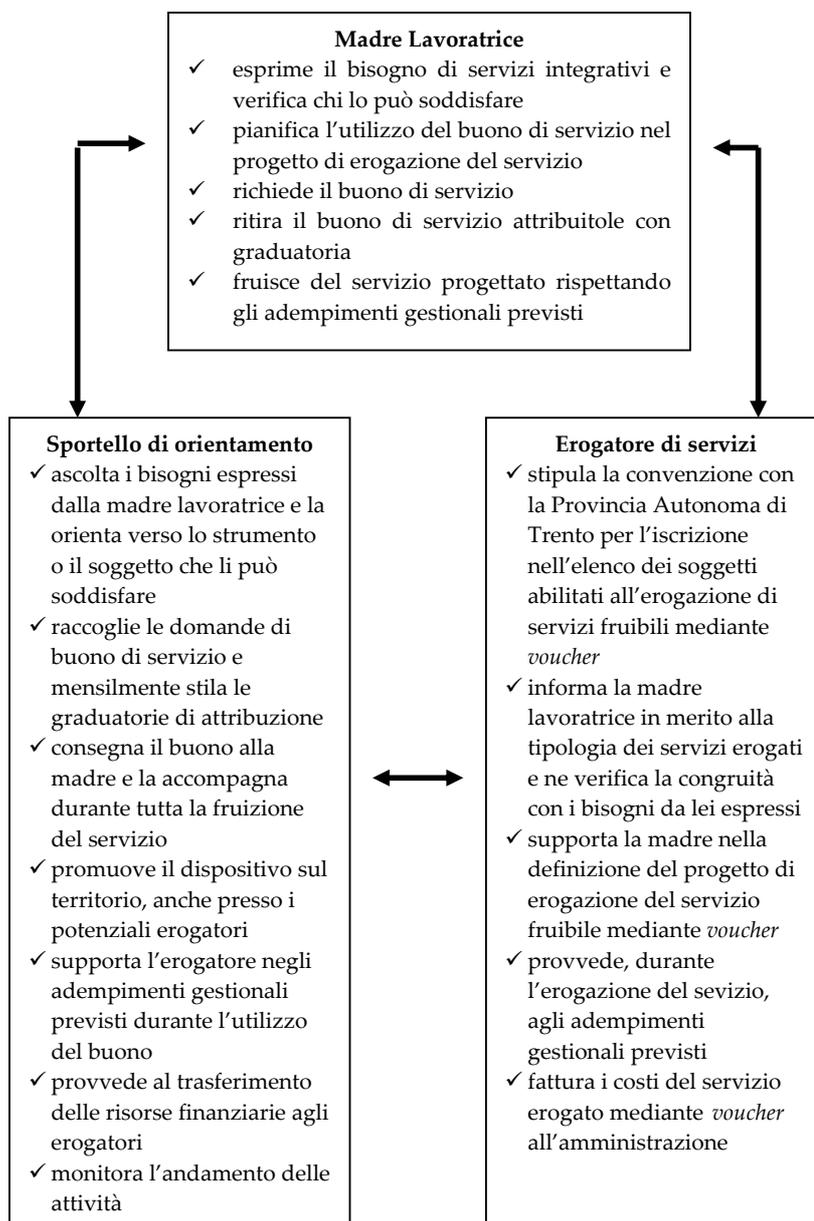
#### *Funzionamento del dispositivo e attori coinvolti*

Il dispositivo buoni di servizio o di accompagnamento prevede la continua interazione, in ogni sua fase di attuazione, di tre attori principali (fig. 1):

1. la madre lavoratrice, potenziale beneficiaria del *voucher*;
2. lo Sportello di orientamento formativo territoriale, incaricato della gestione del dispositivo per conto della Provincia Autonoma di Trento;
3. l'erogatore di servizi fruibili mediante buoni di servizio o di accompagnamento, che ha in capo l'effettivo svolgimento delle attività di cura ed educazione convenzionate.

Alla madre lavoratrice compete un ruolo di "partecipazione attiva" nel dispositivo, supportata ed accompagnata in questo dallo Sportello di orientamento formativo territoriale. È lei ad individuare di quali servizi ha bisogno e chi può soddisfare al meglio le sue esigenze di conciliazione. Può essere la madre, a volte, a fare da iniziale tramite tra lo Sportello di orientamento formativo territoriale e il potenziale erogatore di servizi fruibili mediante *voucher*, mettendo le due parti in contatto al fine di far convenzionare servizi aggiuntivi rispetto all'elenco esistente.

FIGURA 1 - FUNZIONAMENTO DEL DISPOSITIVO E ATTORI COINVOLTI



A lei spetta la decisione di richiedere o meno il buono di servizio o di accompagnamento e di pianificarne l'utilizzo, interagendo con lo Sportello e con l'erogatore prescelto nella definizione, articolazione ed erogazione del servizio, che viene formalizzata in un apposito Progetto di Erogazione del Servizio.

Lo Sportello di orientamento formativo territoriale riveste un ruolo fondamentale di "mediazione" tra la madre lavoratrice, che esprime il proprio bisogno di servizi per conciliare impegni lavorativi e cura in ambito familiare, e l'erogatore, che di questo bisogno può farsi carico, soddisfacendolo.

Le attività dello Sportello derivanti da questo ruolo si possono distinguere in due filoni:

1. attività di *front office*, di carattere consulenziale e orientativo, che si esplicano in azioni di promozione, informazione e accompagnamento rivolte alle potenziali beneficiarie, da un lato, e agli erogatori di servizi (o potenziali tali), dall'altro.

Preponderante è, soprattutto in una prima fase, la dimensione dell'ascolto, attento, dei bisogni espressi dalla madre lavoratrice, al fine di supportarla nell'individuazione delle migliori soluzioni per farvi fronte; soluzioni che non sempre, e non necessariamente, attengono al dispositivo buoni di servizio. Lo Sportello cerca di fornire, pur all'interno di un quadro normativo e procedurale ben strutturato, risposte il più possibile personalizzate alle esigenze di conciliazione espresse da ogni singola madre. Qualora il dispositivo non possa fornire risposte adeguate, orienta la madre verso altri attori, istituzionali o meno, che sul territorio possono esserle utili; qualora invece i bisogni riscontrati rientrino all'interno del dispositivo, lo Sportello accompagna la potenziale beneficiaria nell'iter di richiesta del buono di servizio.

Sul versante dei soggetti gestori di servizi educativo-ricreativi per l'infanzia, lo Sportello svolge un'attività preliminare di promozione e informazione, inerente obiettivi e finalità, funzionamento del dispositivo e procedure per l'accreditamento in qualità di erogatori di servizi fruibili mediante buono di servizio o di accompagnamento. Particolare accento viene posto sulla tipologia di destinatarie e sulla complementarietà dei servizi finanziabili rispetto a quanto istituzionalmente previsto nel settore. Nei confronti degli erogatori accreditati si esplica una costante attività di supporto e consulenza in merito alla gestione del dispositivo, sia prima che dopo l'ottenimento del *voucher* da parte

della madre. Lo Sportello è a disposizione per risolvere qualsiasi criticità legata a cambiamenti nelle modalità di fruizione del servizio derivanti da mutate condizioni lavorative della madre, o legate ad eventuali problemi nel rapporto con gli erogatori del servizio.

Lo Sportello si occupa anche del monitoraggio dei flussi e delle richieste pervenute, che costituisce la base per l'implementazione e il miglioramento del servizio. Esso consente di avere una percezione concreta delle fasce di utenza maggiormente interessate al dispositivo, per distribuzione territoriale, composizione del nucleo familiare e situazione professionale, e di avere un quadro preciso delle esigenze che emergono in un campo delicato, quale è quello della conciliazione tra impegni lavorativi e di cura in ambito familiare;

2. attività di *back office*, più prettamente gestionali, legate all'imputazione delle richieste di buono di servizio nell'apposito database, con conseguente automatica generazione delle graduatorie mensili di attribuzione, e alla gestione economico-finanziaria del dispositivo.

L'erogatore di servizi fruibili mediante buoni di servizio o di accompagnamento è il terzo attore che perfeziona il funzionamento del dispositivo. Una volta stipulata la convenzione con la Provincia Autonoma di Trento per rientrare nell'apposito elenco di gestori *partner* del dispositivo, si impegna ad adempiere al Regolamento di gestione delle attività fruite mediante *voucher*.

Va precisato che l'inserimento nell'elenco degli erogatori non determina un obbligo per il soggetto ad erogare i servizi. L'erogatore convenzionato può decidere se e in quali modalità progettare servizi fruibili con il buono, valutando anche caso per caso le richieste che pervengono dalle singole madri lavoratrici. Per questo l'erogatore svolge, nei confronti della potenziale beneficiaria di *voucher*, un'imprescindibile attività di informazione circa le tipologie e le caratteristiche dei servizi propriamente erogati. Da questa interazione scaturisce, con il supporto dell'azione dello Sportello, la predisposizione del Progetto di Erogazione del Servizio, che viene allegato alla richiesta di buono e costituisce lo strumento di base per il successivo utilizzo del titolo di spesa.

Nella gestione amministrativa del dispositivo l'erogatore è costantemente supportato dallo Sportello di orientamento, per dubbi e problematiche che potessero insorgere su casi specifici. Alla fine del

servizio l'erogatore invierà all'amministrazione la fattura a saldo dei costi imputabili al *voucher*; può essere chiesto un anticipo al raggiungimento della metà delle ore di fruizione previste nel Progetto di Erogazione del Servizio.

### 3. I primi risultati

L'avvio del dispositivo buoni di servizio o di accompagnamento è stato preceduto dalla campagna di promozione al pubblico "Donna, madre, lavoratrice? Oggi si può, grazie ai buoni di servizio della Provincia Autonoma di Trento", avvenuta a fine giugno 2005 con una prima tranche e successivamente nel mese di settembre 2005. La campagna prevedeva la diffusione di depliant illustrativi, che sono stati anche allegati ad alcuni periodici femminili (ad esempio, *Donna Moderna*), l'affissione di locandine di vario formato in luoghi di particolare visibilità (tra cui le stazioni dei treni, le fermate degli autobus, ecc.), l'uscita di pagine pubblicitarie sulla stampa locale (quotidiani e settimanali), la trasmissione di spot radiofonici e televisivi nelle emittenti locali.

Da luglio 2005 lo Sportello di orientamento formativo territoriale ha avviato una fase preparatoria all'attivazione del dispositivo, eseguendo una prima mappatura dei servizi all'infanzia presenti sul territorio, con particolare attenzione alle carenze dei servizi offerti dai nidi d'infanzia comunali (in considerazione del fatto che i principali problemi di conciliazione si hanno durante i primi 3 anni di vita del bambino, per la minore offerta pubblica di servizi dedicati). Sulla scorta dei risultati di questo *screening* lo Sportello ha attivato i primi contatti con i gestori di servizi all'infanzia privati operanti sul territorio, al fine di costituire l'elenco degli erogatori di servizi fruibili mediante buoni di servizio o di accompagnamento.

In concomitanza con la prima tranche della campagna pubblicitaria lo Sportello di orientamento formativo territoriale ha iniziato anche l'attività d'informazione e consulenza in merito al dispositivo nei confronti delle madri, che si rivolgevano al Numero Verde (modalità di contatto prevalente, data anche la configurazione orografica del territorio provinciale) o transitavano negli uffici della struttura.

L'attivazione vera e propria del dispositivo, con la raccolta delle prime richieste di buono di servizio, si è avuta a partire dal mese di ottobre 2005. I primi *voucher* sono stati emessi nella prima metà di novembre 2005.

**TABELLA 1 - MONITORAGGIO UTENTI E BUONI DI SERVIZIO O DI ACCOMPAGNAMENTO ATTRIBUITI**

|   | 2005* | 2006** | Totale |
|---|-------|--------|--------|
| Contatti                                | 1221  | 314    | 1535   |
| - di cui uomini                         | 135   | 22     | 157    |
| - di cui donne                          | 1086  | 292    | 1378   |
| Bambini interessati                     | 1622  | 406    | 2028   |
| - in età 3 mesi - 3 anni                | 720   | 206    | 926    |
| - in età 3 - 6 anni                     | 399   | 87     | 486    |
| - in età 6 - 11 anni (18 se div. abili) | 503   | 113    | 616    |
| Buoni di servizio attribuiti            | 28    | 27     | 55     |

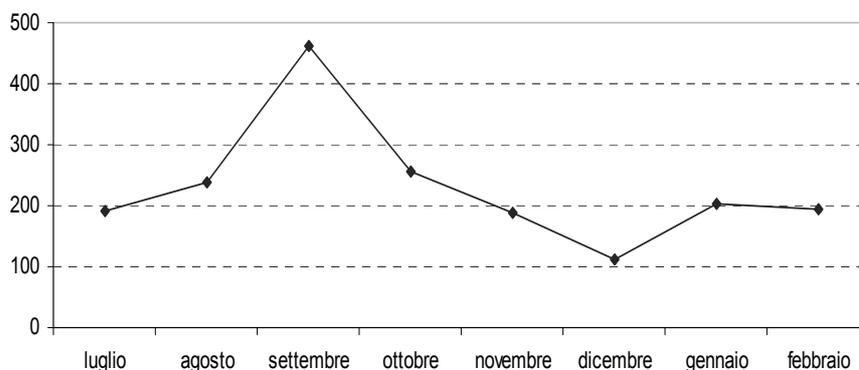
\* periodo da luglio a dicembre

\*\* mesi di gennaio e febbraio

La tabella 1 rende conto dell'impatto del dispositivo sul versante dell'utenza. I contatti per avere informazioni, orientamento e supporto in merito ai buoni di servizio o di accompagnamento, in questi primi 8 mesi di attività, sono stati 1.535, nella quasi totalità donne (dati anche i toni della campagna pubblicitaria, che era molto chiara nel riferimento di genere), per un totale di 2.028 bambini coinvolti. La fascia d'età maggiormente rappresentata nei bisogni espressi dalle madri è stata, come si prevedeva, quella della primissima infanzia, fino ai 3 anni (45,7%) seguita dalla fascia 6-11 anni (30,4%). Cospicua comunque è anche la fetta relativa alla fascia d'età intermedia, che riguarda quasi 500 bambini.

Dopo un boom iniziale di contatti in concomitanza con le uscite pubblicitarie sulla stampa e nelle emittenti locali, le richieste di informazioni si sono assestate attorno alle 200 al mese (figura 2).

**FIGURA 2 - RICHIESTE DI INFORMAZIONI PER I BUONI DI SERVIZIO. PERIODO LUGLIO 2005 - FEBBRAIO 2006**



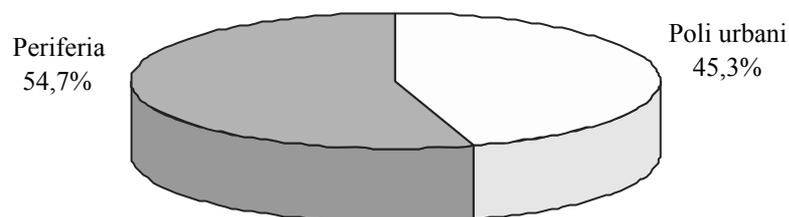
Il dato va letto alla luce della specificità del campo di applicazione del dispositivo, che non è uno strumento generalizzato di politica sociale, finalizzato a sostenere qualsiasi situazione (reddituale o familiare) di svantaggio o difficoltà, bensì uno strumento mirato a favorire la partecipazione e la presenza nel mercato del lavoro di quelle donne a maggior rischio di inattività per problemi legati alla conciliazione tra impegno professionale e impegno di cura familiare.

Il calo delle richieste di informazioni è altresì dovuto ad un effetto di sovrapposizione della campagna promozionale con un periodo in cui l'interesse mediatico era focalizzato sulla proposta del Governo di istituire un bonus finanziario a sostegno della famiglia con figli: inizialmente si è quindi prodotta una confusione tra le due politiche, che ha indotto molte madri a sviluppare false aspettative circa la natura e le finalità dei buoni di servizio, spesso fraintesi come semplici "bonus bebè".

Nei primi mesi, inoltre, si è dovuta dissipare l'idea che il buono di servizio potesse abbattere ulteriormente le rette per l'asilo nido comunale (a loro volta calcolate in via equitativa sulla base dell'indicatore economico-patrimoniale delle famiglie) e puntualizzare la sua natura di strumento integrativo rispetto ai servizi istituzionali esistenti, e non sostitutivo ad essi (concetto di complementarietà sopra esposto).

Tutto ciò ha quindi scremato notevolmente la mole di richieste di informazioni iniziale, consolidando opportunamente su dimensioni più contenute il flusso di richieste pertinenti con la filosofia e l'impostazione del dispositivo

**FIGURA 3 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI CONTATTI PER I BUONI DI SERVIZIO. LUGLIO 2005 - FEBBRAIO 2006**



Per quanto riguarda i buoni di servizio o di accompagnamento effettivamente attribuiti, essi sono stati in totale 55, di cui 28 nei primi tre mesi di applicazione del dispositivo (ultimo trimestre del 2005) e 27 nei primi due mesi dell'anno in corso. Ciò dimostra che, dopo una prima timida fase di avvio, lo strumento sta entrando a regime, anche grazie al passaparola tra le madri che ne usufruiscono e le potenziali beneficiarie.

La quasi totalità dei buoni sinora emessi fa riferimento a servizi per minori sotto i 3 anni, le cui madri abbiano particolari difficoltà di accesso alle strutture pubbliche esistenti, per carenza di disponibilità, o per particolari difficoltà di conciliazione del proprio orario lavorativo con quello dei nidi comunali, e necessitino pertanto di servizi più flessibili, negli orari e nell'organizzazione del servizio. Il dato si spiega anche con la stagionalità del periodo di riferimento, caratterizzato da una buona copertura degli orari di lavoro delle madri da parte delle istituzioni scolastiche di vario ordine e grado (materne, elementari e medie). Si prevede un riequilibrio di questo aspetto nei prossimi mesi, che vedranno protagoniste le richieste di buoni per la fruizione di attività educativo ricreative a copertura del periodo estivo (colonie diurne e marine, centri di animazione per ragazzi, servizio Tagesmutter, ecc.).

La distribuzione territoriale dei buoni emessi è abbastanza articolata, e coinvolge in buona parte madri residenti in zone periferiche, per quanto anche il roveretano (non solo la città, ma anche i Comuni limitrofi) sia un buon bacino di utenza. Esiguo è, per contro, il numero di buoni assegnati nel capoluogo (Trento), ambito che presenta già un'offerta di servizi di cura ed educazione dei minori più strutturata, diversificata ed ampia.

**TABELLA 2 - MONITORAGGIO GESTORI DI SERVIZI ALL'INFANZIA E ALTRI ATTORI ISTITUZIONALI**

|  | 2005* | 2006** | Totale |
|--|-------|--------|--------|
| Contatti                                 | 229   | 84     | 313    |
| - di cui gestori di servizi all'infanzia | 138   | 52     | 190    |
| - di cui altri attori istituzionali      | 91    | 32     | 123    |
| Erogatori convenzionati                  | 6     | 8      | 8      |

\* periodo da luglio a dicembre

\*\* mesi di gennaio e febbraio

Sul versante dei gestori di servizi all'infanzia, i contatti con lo Sportello di orientamento formativo territoriale in questi primi 8 mesi di

attività sono stati 190, a cui si aggiungono 123 richieste di informazioni sul dispositivo da parte di altri attori istituzionali (Comuni, Comprensori, sindacati, patronati, Centri di assistenza fiscale, ecc.). Gli enti che hanno deciso di aderire all'iniziativa, e hanno espletato le pratiche per rientrare nell'elenco di erogatori di servizi fruibili mediante buoni di servizio o di accompagnamento, sono a tutt'oggi 8, tra cui rientrano cooperative, realtà istituzionali e private che operano nel settore di riferimento; sono in valutazione presso l'Ufficio Fondo Sociale Europeo nuove richieste di accreditamento, e si sono avute molte segnalazioni di interesse, nell'ultimo bimestre, da parte di altre strutture.

La tipologia di servizi in convenzione è piuttosto ampia, anche in considerazione della massima flessibilità di alcuni dei *partner* dell'iniziativa, che ben risponde alle esigenze di una fascia di utenza che vive situazioni critiche, così come la distribuzione territoriale degli stessi.

Proprio la flessibilità che il dispositivo introduce nell'organizzazione di un settore ancora caratterizzato da eccessiva rigidità come quello dei servizi all'infanzia ha rappresentato un deterrente all'accREDITAMENTO per molte delle strutture contattate. Si è inoltre registrata una certa resistenza dei privati a sottoporre la propria gestione al controllo pubblico, al punto da scoraggiare l'adesione al dispositivo per timore di un aggravio di procedure amministrative connesso alla rendicontazione delle attività fruite mediante buono di servizio.

Un'ulteriore ostacolo all'ampliamento dell'elenco degli erogatori convenzionati è la difficoltà oggettiva a pervenire ad una mappatura esaustiva dei servizi all'infanzia presenti sul territorio, per il fiorire di iniziative spesso poco strutturate formalmente, di cui non è agevole venire a conoscenza. In questo diventa fondamentale l'azione di referenza attiva delle madri lavoratrici, che possono meglio conoscere, in quanto fruitrici, l'offerta di servizi nella propria zona di residenza.

#### 4. Conclusioni

Il dispositivo dei buoni di servizio o di accompagnamento, avviato da pochi mesi dalla Provincia Autonoma di Trento, è uno strumento di politica attiva del lavoro, volto ad incrementare l'occupabilità femminile, tradizionalmente vessata da problemi di conciliazione degli impegni professionali con gli impegni di cura in ambito fami-

liare. Per le sue caratteristiche funzionali, lo strumento ha un forte carattere di sperimentazione, che riguarda sia le modalità di applicazione, sia i soggetti erogatori dei servizi coinvolti, sia ancora l'ambito di attivazione.

Si tratta di uno strumento che tende ad adattarsi alle specifiche esigenze, personalizzate, poste dalla singola madre lavoratrice. Per questo prevede, da parte dello Sportello di orientamento formativo territoriale, un'imprescindibile dimensione di ascolto attivo dei bisogni espressi, connessa ad un'attività di orientamento e consulenza preliminare all'attivazione dell'iter per la richiesta e l'utilizzo del buono stesso.

I dati di questi primi 8 mesi dimostrano un diffuso interesse tra le destinatarie dell'azione di supporto, soprattutto per servizi alla primissima infanzia, che rappresentano una nota dolente nel panorama dei servizi istituzionalmente garantiti ai bambini di età inferiore agli 11 anni.

L'avvio del dispositivo è andato un po' a rilento, perché la sua complessità richiede necessariamente una certa fase di "rodaggio" e implementazione successiva. Esso ha tuttavia dimostrato, nella pratica, di poter rispondere adeguatamente alle esigenze di conciliazione di quelle madri che si trovano oggettivamente impossibilitate ad accedere a servizi pubblici per la prima infanzia (per l'assenza nel loro Comune di residenza di asili nido comunali o in convenzione intercomunale, o per la carenza di posti, laddove esistenti).

Per le sue caratteristiche di marcata "personalizzazione", è probabile che il dispositivo non copra elevati livelli quantitativi di situazioni di bisogno, ma tenda invece a soddisfare casistiche più complesse sul piano qualitativo. Per risultare definitiva, questa affermazione deve attendere tuttavia un periodo più ampio di implementazione del dispositivo, che coinvolga in primo luogo l'arco temporale estivo, evidentemente più critico per favorire una maggior conciliazione del doppio ruolo di madre e lavoratrice.

## I buoni per la formazione permanente: l'esperienza della provincia di Trento<sup>1</sup>

*Beatrice Valline*

### **Sommario**

1. Premessa - 2. Il sistema dei buoni formativi in provincia di Trento - 3. Il disegno della ricerca - 4. Alcuni risultati generali - 5. Lingue e informatica: quali differenze? - 6. Condizione occupazionale e domanda di buoni formativi - 7. Obiettivi raggiunti e utilità del corso: risultati divergenti - 8. Buoni non spesi: perché? - 9. Compartecipare alla spesa: si può? - 10. Gli enti formatori tra concorrenza e concentrazione - 11. Conclusioni

### **1. Premessa**

L'articolo offre una panoramica di quella che è stata la prima sperimentazione del sistema dei buoni formativi per attività di formazione permanente in provincia di Trento, avviata dal 2003 all'interno delle iniziative promosse dalla Provincia Autonoma di Trento con il Programma Operativo Obiettivo 3 del Fondo Sociale Europeo 2000-2006.

<sup>1</sup> L'articolo sintetizza una più ampia ricerca realizzata nell'ambito del Gruppo di Coordinamento e Valutazione degli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo in provincia di Trento. La ricerca, sotto il coordinamento scientifico del prof. Carlo Borzaga, membro del Gruppo e docente di Politica economica dell'Università di Trento, ha riguardato l'analisi della domanda e dei livelli di gradimento dei buoni formativi in informatica e lingue straniere (Borzaga, Valline, 2007). Si ringrazia l'Ufficio Fondo Sociale Europeo della Provincia di Trento, in particolare il direttore Luciano Galetti e la collaboratrice Monica Fontana, per la competenza e la disponibilità a collaborare.

Utilizzando i dati socio-anagrafici e quelli relativi alle scelte formative dei beneficiari dei buoni, assieme ai dati di un'indagine *ad hoc* sulla soddisfazione nei confronti dell'iniziativa, vengono messi in luce i principali e più interessanti risultati, che possono avere un'utilità non solo per il decisore pubblico locale, ma anche per altre realtà che intendono sperimentare questa modalità innovativa di sostegno alla formazione permanente.

Dopo aver presentato il sistema *voucher* adottato in provincia di Trento e il disegno della ricerca con cui sono stati analizzati contenuti ed esiti, vengono discussi brevemente alcuni risultati generali dedotti dall'analisi empirica. Specifici approfondimenti sono quindi dedicati alla polarizzazione delle scelte formative, agli effetti della condizione occupazionale sulla domanda, alle divergenze tra obiettivi formativi e utilità pratica del corso, alle motivazioni per cui molti buoni erogati non sono stati spesi e alle possibilità di richiedere agli utenti una compartecipazione alla spesa.

L'articolo si inserisce quindi con valenza empirica nel dibattito su vantaggi e svantaggi dei *voucher*, di cui si discute da anni anche in Italia.<sup>2</sup> Fornisce, in particolare, validi spunti di riflessione per il miglioramento delle politiche formative tramite i buoni, cogliendo risultati interessanti su possibilità di diffusione, utilità, pari opportunità ed equità di queste iniziative.

## 2. Il sistema dei buoni formativi in provincia di Trento

Nella provincia di Trento la sperimentazione dell'accesso alle opportunità formative tramite i buoni (o *voucher*) è iniziata nel 2003 ed è stata promossa dalla Provincia Autonoma di Trento, con il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo. Essa ha previsto la possibilità di frequentare gratuitamente corsi formativi in due aree:

- quella linguistica, per l'apprendimento della lingua inglese, tedesca, francese e spagnola;
- quella informatica, per l'apprendimento dei principali applicativi Windows (*office automation*: Word, Excel, Power Point, ecc.), dei programmi di telematica e di grafica.

L'offerta a catalogo ha previsto la possibilità di scegliere tra 537 corsi di informatica e 332 corsi di lingue. L'offerta è stata articolata rispetto agli 11 Comprensori in cui è divisa la provincia di Trento, considerando il rapporto tra la percentuale di popolazione attiva tra i 15 e

<sup>2</sup> Per una panoramica completa del dibattito e un'analisi rigorosa dello strumento si veda il saggio di Beltrametti (2004).

i 64 anni presente in ciascun Comprensorio e la popolazione attiva provinciale (anno di riferimento: 2000).

La durata dei corsi è stata variabile, ma generalmente medio-breve: dalle 25 alle 80 ore (mediana pari a 48 ore), distribuite in un tempo compreso tra uno e nove mesi (mediana pari a 82 giorni, quindi inferiore ai tre mesi di impegno di frequenza).

Ciascun cittadino ha potuto richiedere, nell'anno solare, al più due buoni formativi, uno per l'area linguistica e uno per quella informatica.

Per la richiesta del buono non è stato previsto alcun criterio di selettività iniziale, tranne aver assolto l'obbligo scolastico: tutti hanno potuto richiedere i buoni, indipendentemente dalla condizione occupazionale, familiare o reddituale. Sono state previste, tuttavia, alcune priorità - ossia precedenze nella graduatoria - per ottenere il *voucher* quali: la residenza in Trentino, l'esistenza di determinate condizioni di svantaggio (immigrati, disabili, disoccupati di lunga durata, tossicodipendenti, ex detenuti, ecc.), la mancanza di un titolo di studio post-obbligo scolastico, l'appartenenza al genere femminile, l'età superiore ai 45 anni.<sup>3</sup> Con una successiva modifica sono stati introdotti, tra l'altro, criteri di precedenza di tipo reddituale e la priorità a favore di coloro che non hanno mai ottenuto un buono formativo nelle due aree.

La procedura per l'assegnazione e la fruizione dei *voucher* ha previsto un coinvolgimento attivo dei cittadini:<sup>4</sup> per richiedere un buono, gli interessati si sono dovuti rivolgere ad uno degli 11 Sportelli di orientamento territoriale, presenti in ciascun Comprensorio della provincia. Mensilmente è stata redatta e resa pubblica la graduatoria di assegnazione. Sono stati previsti sei mesi di tempo dal momento dell'assegnazione del *voucher* per poterlo ritirare e spendere, ossia iscriversi presso un ente accreditato ad un corso "a catalogo" dell'area formativa prescelta. Una volta scelto il corso e l'ente, il sog-

<sup>3</sup> Il requisito dell'età è stato introdotto in provincia di Trento in linea con i dettami comunitari stabiliti per il Fondo Sociale che mirano a migliorare l'occupabilità dei lavoratori maturi, con competenze spesso obsolete rispetto alle esigenze del mercato del lavoro, ma anche per la vita privata. In particolare ci si riferisce al Progetto Europeo AWARE (*Ageing Workers Awareness to Recuperate Employability*), che definisce le strategie e gli strumenti per rafforzare le conoscenze e le competenze dei lavoratori maturi, per sostenerne l'occupabilità facendo leva sugli strumenti formativi.

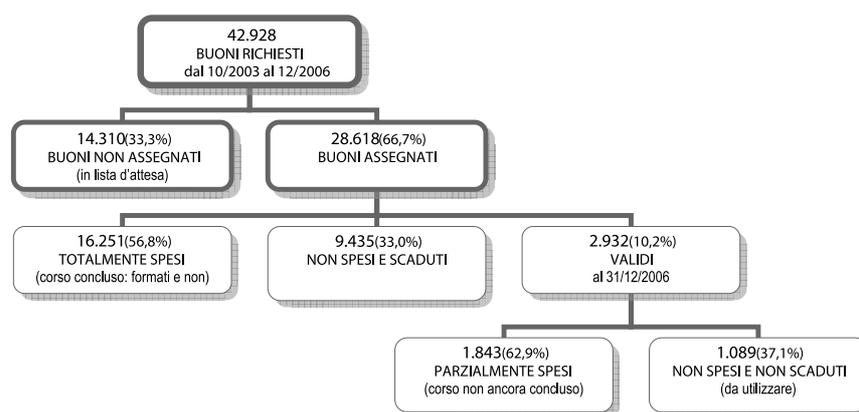
<sup>4</sup> Per un approfondimento si veda il dossier "Il cittadino protagonista della propria formazione. I *voucher* formativi nella Provincia Autonoma di Trento", in *Professionalità*, n. 81, maggio-giugno 2004, Editrice La Scuola.

getto interessato consegna una parte del *voucher* (figlia)<sup>5</sup> allo Sportello di orientamento dove ha inoltrato la domanda, e l'altra figlia all'ente gestore; quest'ultimo, solo nel caso di esito positivo del corso, quindi di frequenza del corso superiore al 70% del monte ore, richiede al partecipante la matrice e riconsegna matrice e figlia all'ente pubblico per il pagamento del corrispettivo (il buono formativo può avere un valore massimo, corrisposto all'ente, pari a 1.500 euro, che dipende dalla durata del corso).

Dopo tre anni dall'introduzione di questo sistema, alla fine del 2006 in provincia di Trento si contavano quasi 43.000 richieste di buoni formativi, evase per il 66,7%, quindi con 28.600 assegnazioni di buoni spendibili dai cittadini, e più di 16.000 buoni completamente spesi - ossia 16.000 corsi di lingue o di informatica conclusi dai possessori dei buoni.

Si tratta senza dubbio di un ottimo risultato, considerando sia le dimensioni limitate della provincia di Trento, che conta una popolazione in età lavorativa di 312.500 unità, sia la struttura morfologica del territorio, di montagna, che rende più difficile l'accesso alla formazione da parte di coloro che risiedono nelle valli periferiche provinciali.

**FIGURA 1 - LA SITUAZIONE DEI BUONI FORMATIVI DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO AL 31 DICEMBRE 2006**



<sup>5</sup> Il buono è formato da tre parti: due figlie e una matrice.

Il sistema, dopo le iniziali prevedibili difficoltà ad essere compreso da parte sia dei cittadini beneficiari che degli enti formatori, è decollato ed è diventato uno strumento valido di diffusione della conoscenza, di partecipazione attiva alla società della conoscenza, che ben si conforma ai principi comunitari, in particolare all'Agenda di Lisbona.

Si è quindi ritenuto importante valutare la portata qualitativa, oltreché quantitativa, del fenomeno, per verificarne punti di forza e di debolezza, per offrire possibilità di emulazione da parte di altre realtà territoriali e individuare margini di miglioramento su cui lavorare. A tal fine, i dati sui beneficiari dei buoni formativi, raccolti al momento della richiesta, sono stati analizzati assieme a quelli relativi ai risultati ottenuti con il buono (tipo di corso frequentato, frequenza, esito finale, ecc.) e al gradimento dell'iniziativa, quest'ultimo ottenuto con un'indagine *ad hoc* sugli assegnatari dei buoni che avevano completato il percorso o comunque non potevano più utilizzare il buono.

### 3. Il disegno della ricerca

I dati utilizzati per la ricerca riguardano gli anni 2003 (ultimi due mesi) e 2004 (completo), rispetto ai quali si hanno a disposizione tutte le informazioni, sia per le caratteristiche della domanda che per i livelli di soddisfazione verso il sistema dei buoni formativi.

Per l'analisi della domanda i dati sono stati desunti dai questionari compilati dagli interessati al momento della richiesta del buono e successivamente integrati con le informazioni sugli esiti. Per sondare il gradimento verso i buoni formativi, è stata predisposta un'indagine quantitativa (questionario somministrato mediante metodo CATI - *Computing Assisted Telephone Interviewing*) realizzata nei mesi di giugno e luglio 2005.

Per entrambe le analisi, non è stato considerato l'universo dei buoni erogati durante i due anni, pari a 17.122 unità, ma un sottogruppo di 7.681 unità, costituito dai soli buoni con esito certo, non più modificabile, ossia interamente utilizzati dai beneficiari per la frequenza di un corso oppure non utilizzati e nel frattempo scaduti. Il sistema dei buoni formativi, infatti, è in continuo movimento: richieste, assegnazioni e frequenza di corsi si sovrappongono di continuo. Perciò la creazione di questo sottogruppo è stata la condizione per riuscire a produrre risultati certi.

Peraltro, i primi dati provvisori per gli anni successivi, confermano ampiamente i risultati di questo sottogruppo.

Al 31 dicembre 2004, dunque, dei 17.122 *voucher* richiesti:

- 3.877 erano stati spesi con la frequenza di un corso (concluso);
- 3.804 erano scaduti, perché non spesi o non ritirati nel periodo stabilito (6 mesi);
- 100 non erano stati assegnati d'ufficio, in quanto i beneficiari non possedevano le caratteristiche richieste;
- i restanti 9.341 erano ancora in corso di validità; di essi: 3.513 appartenevano a soggetti che stavano ancora frequentando un corso; 5.828 erano stati erogati, ma in attesa di essere utilizzati.

In sintesi, per la ricerca è stato utilizzato il gruppo di beneficiari dei buoni con esito certo erogati fino alla fine del 2004. La numerosità finale è la seguente:

- 7.681 unità (3.877+3.804) per l'analisi delle caratteristiche della domanda;
- 6.495 unità per l'analisi della soddisfazione (pari alle stesse 7.681 unità al netto delle non risposte al questionario telefonico).

#### 4. Alcuni risultati generali

I buoni formativi hanno coinvolto prevalentemente un'utenza femminile: quasi sette richiedenti *voucher* su dieci (circa il 65%) sono donne. Ciò è dovuto, innanzitutto, all'obiettivo che la Provincia di Trento si proponeva con questo strumento, collegato al riconoscimento del principio comunitario delle pari opportunità, che si è tradotto nel dare priorità alle donne nell'assegnazione del buono, a parità di altre condizioni. Ciò anche considerando il basso, e da parecchi anni pressoché costante, tasso di occupazione femminile rilevato per la provincia di Trento (nel 2003 pari al 39,2% contro il 63,3% per gli uomini - Servizio Statistica Provincia Autonoma di Trento, 2003) e la conseguente necessità di attivare strumenti, anche formativi, in grado di migliorare l'occupabilità femminile.

I beneficiari dei *voucher* sono una popolazione adulta, con età mediana pari a 39 anni. Anche questo è un risultato politicamente voluto, nel momento in cui, nell'assegnazione dei buoni, è stata data priorità ai richiedenti con più di 45 anni. Ciò non di meno, si nota una distribuzione per età che segue abbastanza bene la curva normale e che lascia intendere come i buoni formativi siano uno strumento di formazione che è riuscito a coinvolgere utenti di tutte le fasce d'età.

I richiedenti possiedono un livello di istruzione medio-elevato: circa il 65% è diplomato o laureato, quota che oltrepassa il 70% se si considerano i beneficiari dell'area linguistica. Rispetto alla composizione della popolazione per titolo di studio a livello provinciale le differenze sono nette: in Trentino poco più del 35% della popolazione trentina in età lavorativa possiede un livello di istruzione superiore alla qualifica professionale (Servizio Statistica Provincia Autonoma di Trento, 2003). In questo caso, la priorità nell'assegnazione data a coloro non in possesso di un titolo di studio post-obbligo non ha sortito effetti rilevanti. È al contrario evidente che lo strumento dei buoni formativi è stato capito e, di conseguenza, utilizzato, prevalentemente da una fascia di popolazione già istruita. Ciò, da un lato, va nella direzione di migliorare la competitività territoriale offrendo opportunità di manutenzione delle competenze, come previsto a livello comunitario; dall'altro lato, tuttavia, sorgono dei dubbi se lo strumento sia riuscito a raggiungere l'obiettivo di promuovere le pari opportunità nella diffusione della conoscenza anche tra le fasce meno in grado di venire a conoscenza e di utilizzare correttamente strumenti di formazione che prevedono un attivo coinvolgimento dell'utenza. Questo argomento sarà approfondito di seguito.

La concentrazione dei richiedenti nelle due valli centrali della provincia di Trento (Valle dell'Adige e Vallagarina) è indiscutibile (intorno al 65%), in particolare per chi spende il buono (oltre il 70%) e non è proporzionale alle quote di popolazione in età lavorativa presenti nelle due aree (circa il 49% nel centro e il 51% in periferia). Anche questo elemento fa riflettere sulle pari opportunità di accesso all'iniziativa.

Inoltre, nonostante la priorità loro assegnata, non sono molte le persone in condizioni di svantaggio - disabili, immigrati, disoccupati di lunga durata - che hanno richiesto i *voucher*: poco più del 10%, per oltre la metà immigrati e che più frequentemente scelgono l'area informatica. Un risultato che può far supporre una difficoltà di questa fascia di popolazione ad accedere alle informazioni riguardanti i *voucher*, ma anche l'impossibilità a trovare il tempo necessario sia per adempiere alla procedura di ottenimento del buono che per effettuare il corso.

In generale, analizzando i risultati emersi dalla prima indagine sulla soddisfazione degli utenti dei *voucher* formativi, è evidente l'elevato gradimento dell'iniziativa: chi ha ottenuto un buono erogato dalla

Provincia di Trento e cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo è rimasto complessivamente soddisfatto, sia del sistema sia del corso (se frequentato).

Ben il 64% degli intervistati si ritiene molto soddisfatto del sistema nel complesso, con percentuali molto basse di rispondenti poco o per nulla soddisfatti (rispettivamente il 3,7% e lo 0,6%). Considerando specifici aspetti del sistema - offerta di corsi in zona, durata di validità del buono, tempi di attesa, procedura, sportello - i giudizi diventano più rigorosi, pur mantenendo sempre almeno il 50% di elevata soddisfazione.

Anche il bilancio dei corsi attivati con l'utilizzo dei *voucher* è decisamente positivo: il 67,8% dei frequentanti si è dichiarato complessivamente molto soddisfatto del corso, il 28,1% abbastanza soddisfatto. Poco soddisfatto il 3,4% e per nulla solo lo 0,7%: qualche giudizio non sempre favorevole si evidenzia per i tutor e le codocenze, mentre orari delle lezioni, preparazione e disponibilità dei docenti ottengono giudizi più che positivi.

Per chi non ha ottenuto il buono i risultati sono meno positivi e, come si vedrà più oltre, fanno emergere alcune problematiche non trascurabili, in particolare relative alla trasparenza della procedura di accesso allo strumento formativo e alle difficoltà ad attivare i corsi nelle zone meno centrali della provincia di Trento.

In generale, tuttavia, i risultati sono buoni e non fanno pensare ad una revisione radicale del sistema avviato dal 2003, ma ad alcune, benché importanti, modifiche della procedura. Questo risultato è confermato anche dai primi dati provvisori disponibili dalla seconda indagine sulla soddisfazione, realizzata nel 2006.

## 5. Lingue e informatica: quali differenze?

Dei 7.681 buoni assegnati tra il 2003 e il 2004, il 53,1% è stato richiesto per poter accedere ad un corso nell'area informatica e il restante 46,9% per uno nell'area linguistica. La proporzione si è mantenuta, con un aumento di qualche punto per l'area informatica, passando dall'assegnazione del buono all'iscrizione vera e propria ad un corso: in poco più di un anno si sono registrate 2.224 iscrizioni ai corsi di informatica (57,4%) e 1.653 iscrizioni ai corsi di lingue (42,6%).

Analizzando il numero di richieste per destinatario, si rileva che 4.465 soggetti (poco meno del 60%) hanno ottenuto un solo *voucher*; 1.502 ne hanno ottenuti 2; 53 ne hanno ottenuti 3 e solo 8 persone

hanno ottenuto 4 *voucher*, ossia il numero massimo possibile: 2 nel 2003 e 2 nel 2004.

**TABELLA 1 - BUONI SPESI E BUONI SCADUTI AL 31 DICEMBRE 2004 PER AREA FORMATIVA**

|               | <i>Buoni spesi</i> | <i>Buoni scaduti<br/>(non spesi)</i> | <i>Totale</i> |
|---------------|--------------------|--------------------------------------|---------------|
| Informatica   | 57,4%              | 48,7%                                | 53,1%         |
| Lingue        | 42,6%              | 51,3%                                | 46,9%         |
| <i>Totale</i> | <i>100,0%</i>      | <i>100,0%</i>                        | <i>100,0%</i> |
| (N)           | (3.877)            | (3.804)                              | (7.681)       |

3.877 *voucher* sono stati spesi con la frequenza di un corso. Quasi la totalità dei frequentanti è riuscita a portare a termine il corso: 3.651 buoni (il 94,2%), infatti, appartengono a destinatari che hanno frequentato il 70% o più delle lezioni e sono quindi considerati formati, 266 (il 5,8%) appartengono invece a soggetti che hanno frequentato meno del 70%, e rientrano tra i non formati. I non formati sono di più tra i partecipanti ai corsi dell'area linguistica, pari all'8,8% contro il 3,6% dei partecipanti ai corsi dell'area informatica.

Al contrario, 3.804 *voucher* non sono stati spesi, quindi sono stati assegnati, ma non utilizzati dai beneficiari entro il termine di validità di sei mesi dall'assegnazione: di essi, il 48,7% erano stati richiesti per frequentare un corso di informatica, il 51,3% per frequentare un corso di lingue.

A questo primo livello di analisi, i corsi di informatica sembrano attirare un maggior numero di persone e avere esiti migliori rispetto a quelli di lingue, con una maggior probabilità di spendere il buono e, in caso di frequenza del corso, di portarlo a termine.

Inoltre, i corsi di informatica attirano più di quelli di lingue straniere le persone con livelli di istruzione inferiori (il 30,4% possiede al più la scuola dell'obbligo, contro il 20,9% per l'area linguistica), in età più avanzata (40 anni l'età mediana per l'area informatica contro i 37 per l'area linguistica) e in condizioni di svantaggio (il 15,2% contro l'11,4%). La differenza è significativa come dimostra l'analisi di regressione (tab. 2), da cui risulta anche che essere occupato piuttosto che non forza di lavoro (inattivo) o disoccupato non influenza la scelta dell'area formativa. È evidente al contrario, la forte capacità del titolo di studio di orientare le scelte formative degli adulti, indipendentemente dalla condizione occupazionale.

**TABELLA 2 - REGRESSIONE LOGISTICA BINARIA. PROBABILITÀ DI RICHIEDERE UN CORSO DI INFORMATICA O DI LINGUE (0= INFORMATICA; 1= LINGUE)**

|  |     | B     | Sig. |
|--|-----|-------|------|
| Anno di richiesta <i>voucher</i> : 2003 (rif.) |     | -,121 | ,023 |
| Sesso: maschile (rif.)                         |     | ,106  | ,034 |
| Età alla richiesta                             | *** | -,014 | ,000 |
| Titolo di studio: senza qualifica (rif.)       | *** | ,241  | ,000 |
| Residenza: urbana (rif.)                       |     | -,004 | ,930 |
| Condizioni di svantaggio: no (rif.)            | *** | -,259 | ,000 |
| Figli: no (rif.)                               |     | -,132 | ,013 |
| Condizione occupazionale: non occupato (rif.)  |     | ,119  | ,022 |

*Significatività delle variabili: \*\*\*: <=0,01; \*\*: >0,01 e <=0,05; \*: >0,05 e <=0,10. Numero casi considerati: 7.606. Chi quadrato: 286,847; sig. 0,000.*

Questa significativa influenza del titolo di studio è un ulteriore elemento che rivela come l'utenza dei buoni in lingue straniere sia più elitaria e circoscritta: oltre ad avere un titolo di studio più elevato (il 26,3% di coloro che spendono un buono in lingue è laureato, contro il 12,5% per l'area informatica), chi è interessato ad un corso di lingue è mediamente più giovane e, come si vedrà più oltre, richiede più frequentemente il buono per motivi personali, non professionali.

## 6. Condizione occupazionale e domanda di buoni formativi

Coloro che hanno richiesto un buono formativo sono prevalentemente occupati (il 67,5%), di più se hanno optato per l'area linguistica (circa il 70%); ma non è trascurabile la percentuale di disoccupati che si interessano a questa misura (12,2%), specie se raffrontata con il loro peso a livello provinciale (l'1,9% della popolazione in età lavorativa - Servizio Statistica Provincia Autonoma di Trento, 2003).<sup>6</sup>

Tuttavia, sono maggiori i disoccupati che non spendono il buono rispetto a quelli che lo spendono: altrimenti detto, più spesso degli occupati, le persone in cerca di occupazione richiedono il *voucher* e non beneficiano dell'opportunità offerta. Tale risultato può essere dovuto a diversi motivi: l'indagine ha evidenziato una maggior

<sup>6</sup> I dati sono perfettamente comparabili: la definizione di disoccupato utilizzata per l'indagine sui *voucher* è la medesima di quella Istat.

difficoltà per questo gruppo a trovare un corso, che si può collegare anche ad una minor dimestichezza con gli strumenti formativi. È altresì evidente che molti disoccupati non spendono il buono per motivi lavorativi: i disoccupati trentini, infatti, trovano lavoro in poco tempo, quasi sempre inferiore ai mesi di attesa per l'avvio del corso (4 mesi e mezzo dalla richiesta). La disponibilità data alla frequenza, dunque, può essere venuta meno con l'inizio dell'attività lavorativa.

**TABELLA 3 - CONDIZIONE OCCUPAZIONALE RICHIEDENTI VOUCHER (ESITO CERTO) A FINE 2004  
 VERSUS POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA IN TRENTO**

|               | Richiedenti voucher<br>(esito certo) |              | Popolazione TN<br>15-64 anni |              |
|---------------|--------------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|
|               | Frequenza                            | Percentuale  | Frequenza                    | Percentuale  |
| Occupato      | 5.187                                | 67,5         | 199.300                      | 63,8         |
| Disoccupato   | 936                                  | 12,2         | 6.000                        | 1,9          |
| Inattivo      | 1.558                                | 20,3         | 107.000                      | 34,3         |
| <i>Totale</i> | <i>7.681</i>                         | <i>100,0</i> | <i>312.300</i>               | <i>100,0</i> |

Un'analisi di regressione (tab. 4), ha comunque evidenziato che la condizione occupazionale non eserciti un'influenza sistematica sui tempi di attesa: essere occupato anziché disoccupato o inattivo non aumenta né diminuisce i tempi tra l'assegnazione del buono e l'avvio del corso. Essi, invece, diminuiscono per i più anziani, con livelli di istruzione inferiori, che risiedono nelle aree urbane (Trento o Rovereto) e che scelgono un corso dell'area linguistica. Si può quindi notare come influiscano sui tempi di attesa fattori sia endogeni, dovuti alle priorità nell'assegnazione dei voucher (l'età e il titolo di studio), che esogeni, dovuti alla maggior facilità nell'accesso ai corsi per alcune categorie (residenti in città e interessati ai corsi di lingue). Il fatto che la condizione occupazionale, al contrario, non influisca sui tempi d'attesa, è di per sé un segnale non positivo, in quanto sottintende una mancanza di differenziazione del processo di valutazione della domanda rispetto alla condizione effettiva: gli occupati, i disoccupati e gli inattivi sono soggetti alle stesse regole pur trovandosi in situazioni molto diverse tra loro.

**TABELLA 4 - REGRESSIONE LINEARE. TEMPI DI ATTESA TRA ASSEGNAZIONE *VOUCHER* E AVVIO CORSO**

|   |     | B       | Sig. |
|---|-----|---------|------|
| Sesso: maschile (rif.)                        |     | -2,865  | ,068 |
| Età alla richiesta                            | *** | -,401   | ,000 |
| Titolo di studio: senza qualifica (rif.)      | *** | 2,426   | ,001 |
| Anno richiesta <i>voucher</i> . 2003 (rif)    | *** | -23,055 | ,000 |
| Residenza: urbana (rif.)                      | *** | 8,626   | ,000 |
| Condizioni di svantaggio: no (rif.)           |     | -1,317  | ,599 |
| Area corso: informatica (rif)                 | *** | -6,597  | ,000 |
| Condizione occupazionale: non occupato (rif.) |     | -,704   | ,677 |

Significatività delle variabili: \*\*\*:  $\leq 0,01$ ; \*\*:  $> 0,01$  e  $\leq 0,05$ ; \*:  $> 0,05$  e  $\leq 0,10$ .  
 $R = 0,295$        $R\text{-quadrato} = 0,087$        $R\text{-quadrato corretto} = 0,085$       Errore standard della stima = 45,851.

Relativamente alla situazione occupazionale, è interessante ricostruire un percorso che evidenzia, all'interno della domanda di buoni formativi, la crescita della quota di ciascuna condizione (occupato, inattivo e disoccupato) rispetto al genere e alle scelte formative dei richiedenti. Emerge così che sono occupati il 67,5% dei richiedenti totali (certi) fino ad arrivare a ben l'83,5% degli uomini che si iscrivono ad un corso di inglese. Sono inattivi il 20,3% dei richiedenti complessivi fino a giungere il 28,8% delle donne che si iscrivono ad un corso di *Office Automation*. Sono disoccupati il 12,2% fino ad arrivare al 19,4% delle donne che hanno richiesto un *voucher* in informatica, ma non lo hanno speso. Si tratta di risultati interessanti, che evidenziano una polarizzazione delle scelte rispetto alla condizione occupazionale (che, a sua volta, risulta notevolmente influenzata dal genere): un uomo che sceglie un corso di inglese è quasi sempre un occupato; al contrario, una donna che sceglie un corso di informatica ha più elevate probabilità di essere inattiva o disoccupata.

Questo risultato viene in parte confermato osservando le motivazioni sottostanti la richiesta dei *voucher*. Essendo occupati la maggior parte dei richiedenti un buono formativo, la ragione principale della richiesta è l'aggiornamento professionale e il miglioramento delle competenze (circa il 45%). Ma una quota assolutamente rilevante (intorno al 30%) dichiara anche la volontà di accrescere la cultura personale, in particolare chi sceglie un corso di lingue.

**FIGURA 2 - LA CRESCITA DELLE QUOTE DI OCCUPATI INATTIVI E DISOCCUPATI SECONDO LA SCELTA FORMATIVA E IL GENERE**

| <i>Occupati</i>   | <i>Inattivi</i>   | <i>Disoccupati</i>   |
|---|---|--|
| - il 67,5% dei richiedenti 2003-2004                                | - il 20,3% dei richiedenti 2003-2004  | - il 12,2% dei richiedenti 2003-2004                               |
| - Il 75,1% dei maschi richiedenti                                   | - Il 22,9% delle richiedenti  | - Il 13,8% delle donne richiedenti                                 |
| - Il 78,6% dei maschi in lingue                                     | - Il 24,5% delle donne in informatica   | - Il 14,9% delle donne in informatica                              |
| - L'82,2% dei maschi in lingue che hanno speso il buono             | - Il 28,4% delle donne in informatica che hanno speso il buono                              | - Il 19,4% delle donne in informatica che non hanno speso il buono |
| - L'83,5% dei maschi in lingue che hanno speso il buono per inglese | - Il 28,8% delle donne in informatica che hanno speso il buono per <i>Office Automation</i> |  |

**TABELLA 5 - REGRESSIONE LOGISTICA BINARIA. PROBABILITÀ DI RICHIEDERE UN VOUCHER IN INFORMATICA PER MOTIVI PROFESSIONALI (0= MOTIVI NON COLLEGATI AL LAVORO; 1= MOTIVI COLLEGATI AL LAVORO)**

|   |     | <i>B</i> | <i>Sig.</i> |
|---|-----|----------|-------------|
| Sesso: maschile (rif.)                        |     | ,102     | ,159        |
| Età alla richiesta                            | *** | -,032    | ,000        |
| Titolo di studio: senza qualifica (rif.)      | *** | ,245     | ,000        |
| Condizioni di svantaggio: no (rif.)           | *** | ,861     | ,000        |
| Figli: no (rif.)                              | *   | ,195     | ,008        |
| Condizione occupazionale: non occupato (rif.) | *** | ,629     | ,000        |
| Residenza: urbana (rif.)                      |     | -,039    | ,575        |

*Significatività delle variabili: \*\*\*: <=0,01; \*\*: >0,01 e <=0,05; \*: <0,05 e >=0,10. Numero casi considerati: 4.039. Chi quadrato: 538,498; sig. 0,000.*

Un modello di regressione logistica binaria (tab. 5) evidenzia che la probabilità di richiedere un buono nell'area informatica per motivi professionali (collegati al lavoro o alla sua ricerca), anziché non professionali (cultura personale, hobby, viaggi, ecc.) aumenta per i richiedenti più giovani, che possiedono livelli di istruzione più elevati, che lavorano e che hanno dichiarato di essere in una condizione di svantaggio (disabilità, ecc.). Altrimenti detto, i giovani occupati

meno istruiti scelgono più frequentemente un corso di informatica per motivi collegati al lavoro. Non è invece il genere o la residenza ad influenzare tale scelta. Medesimi i risultati per i *voucher* in lingue (tab. 6), con due ulteriori evidenze: chi ha figli e i richiedenti maschi hanno una maggiore probabilità di richiedere un *voucher* in quest'area per motivi professionali. E, considerando che ad addurre motivazioni professionali sono perlopiù i soggetti occupati, ciò conferma la precedente analisi descrittiva delle scelte formative dei richiedenti per condizione occupazionale.

Il buono formativo non sembra quindi essere uno strumento ampiamente utilizzato per migliorare l'occupabilità delle fasce più deboli della forza lavoro, anche per il loro numero limitato, ma è soprattutto un modo per incrementare e aggiornare le conoscenze e le competenze - non necessariamente collegate all'attività lavorativa - di chi già ne possiede: un risultato di per sé non negativo, se si vuole creare una società della conoscenza competitiva, che dovrebbe tuttavia mantenere alta l'attenzione dell'ente pubblico erogatore nei confronti dei soggetti più deboli e meno in grado di venire a conoscenza e di utilizzare gli strumenti formativi pubblici.<sup>7</sup> È peraltro vero che tra i non numerosi fruitori "deboli" dei buoni, soprattutto tra i disoccupati, è alta la percentuale che dichiara che il buono gli è servito per il lavoro: a sottolineare come l'iniziativa sia comunque riuscita a produrre dei risultati ragguardevoli, pur non essendo uno strumento interamente indirizzato a migliorare le opportunità occupazionali.

**TABELLA 6 - REGRESSIONE LOGISTICA BINARIA. PROBABILITÀ DI RICHIEDERE UN *VOUCHER* IN LINGUE PER MOTIVI PROFESSIONALI O MENO (0= MOTIVI NON COLLEGATI AL LAVORO; 1= MOTIVI COLLEGATI AL LAVORO)**

|   |     | B     | Sig. |
|---|-----|-------|------|
| Sesso: maschile (rif.)                        | **  | -,147 | ,050 |
| Età alla richiesta                            | *** | -,029 | ,000 |
| Titolo di studio: senza qualifica (rif.)      | *** | ,217  | ,000 |
| Condizioni di svantaggio: no (rif.)           | *** | ,845  | ,000 |
| Figli: no (rif.)                              | *** | ,241  | ,004 |
| Condizione occupazionale: non occupato (rif.) | *** | ,282  | ,000 |
| Residenza: urbana (rif.)                      |     | ,060  | ,394 |

Significatività delle variabili: \*\*\*:  $\leq 0,01$ ; \*\*:  $> 0,01$  e  $\leq 0,05$ ; \*:  $> 0,05$  e  $\leq 0,10$ .  
Numero casi considerati: 3.567. Chi quadrato: 183,853; sig. 0,000.

<sup>7</sup> Si vedano, a questo proposito, le conclusioni.

## 7. Obiettivi raggiunti e utilità del corso: risultati divergenti

Un elemento di criticità emerso dall'analisi della soddisfazione verso i buoni, è la divergenza tra la percezione del raggiungimento degli obiettivi prefissati e quella dell'utilità del corso, per il lavoro e non: a buoni risultati in termini di acquisizione di competenze, specie nell'area informatica (meno del 12% poco o per nulla soddisfatti), non corrispondono giudizi altrettanto positivi sull'utilizzo concreto di tali competenze, specie nell'area linguistica (con quasi il 40% poco o per nulla soddisfatti, ma circa il 27% anche nell'area informatica) e per le donne (quasi il 35% poco o per nulla soddisfatte).

In particolare, ben il 65% delle donne che ritengono di non utilizzare (per nulla) le conoscenze apprese durante il corso afferma al contempo di aver raggiunto (abbastanza o molto) gli obiettivi prefissati con la frequenza dello stesso. Inoltre, il corso è stato utile per il lavoro (compresa la ricerca) a circa il 40% delle persone, ma con una minor probabilità per chi ha frequentato un corso di lingue e per gli inattivi (prevalentemente donne). Questi risultati sono senza dubbio influenzati anche dal tempo relativamente breve intercorso tra la conclusione del corso e l'indagine (dai 6 ai 18 mesi), per cui taluni potrebbero aver utilizzato le competenze successivamente.

Approfondendo la questione (tabelle 7 e 8), gli obiettivi del corso sembrano essere stati centrati soprattutto dai frequentanti i corsi di informatica: il 44% circa ha dichiarato di aver raggiunto pienamente gli obiettivi all'origine della frequenza, contro il 33% dei partecipanti dell'area linguistica. Gli inattivi risultano più soddisfatti degli occupati e dei disoccupati: ha dichiarato, infatti, di aver raggiunto pienamente gli obiettivi il 44,1% dei primi contro il 37,7% degli occupati e il 40,8% dei disoccupati. D'altro canto, i meno soddisfatti sono i disoccupati, che per più del 18% dichiarano di aver raggiunto poco o per nulla le mete prefissate con la frequenza del corso (contro l'11,5% degli inattivi e il 14,6% degli occupati).

L'autovalutazione dell'utilità del corso ha portato, come detto, a risultati meno brillanti, fortemente dipendenti da alcune caratteristiche del corso e dei partecipanti (tabelle 7 e 8). I corsi di lingue sembrano essere meno utili ex post di quelli di informatica: quasi il 40% di chi ha frequentato un corso di lingue si è dichiarato poco o per nulla soddisfatto dell'utilità del corso, contro il 27% dei frequentanti un corso di informatica. Le donne, più degli uomini, hanno dichiarato di utilizzare poco o per nulla quanto appreso con l'iniziativa formativa: quasi il 35% contro circa il 27%. Al contrario, essere occu-

pati anziché inattivi non sembra influenzare in maniera rilevante il giudizio sull'utilità pratica del corso. Solo i disoccupati rilevano dei giudizi più polarizzati: il 13% dichiara di non utilizzare per nulla le conoscenze acquisite (contro una media del 7,3%), mentre il 28,6% dichiara di utilizzarle molto (contro una media del 24,6%).

**TABELLA 7 - RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI PREFISSATI CON IL CORSO *VERSUS* UTILITÀ DEL CORSO PER AREA FORMATIVA**

|               | <i>Informatica</i>              |                          | <i>Lingue</i>                   |                          | <i>Totale</i>                   |                          |
|---------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|
|               | <i>Raggiungimento obiettivi</i> | <i>Utilità del corso</i> | <i>Raggiungimento obiettivi</i> | <i>Utilità del corso</i> | <i>Raggiungimento obiettivi</i> | <i>Utilità del corso</i> |
| Per nulla     | 3,3%                            | 6,3%                     | 4,1%                            | 8,7%                     | 3,6%                            | 7,3%                     |
| Poco          | 8,3%                            | 20,6%                    | 13,8%                           | 30,9%                    | 10,6%                           | 24,9%                    |
| Abbastanza    | 44,3%                           | 43,2%                    | 49,0%                           | 43,3%                    | 46,3%                           | 43,2%                    |
| Molto         | 44,1%                           | 29,9%                    | 33,0%                           | 17,1%                    | 39,5%                           | 24,6%                    |
| <i>Totale</i> | <i>100,0%</i>                   | <i>100,0%</i>            | <i>100,0%</i>                   | <i>100,0%</i>            | <i>100,0%</i>                   | <i>100,0%</i>            |
| (N)           | (1.820)                         | (1.820)                  | (1.289)                         | (1.290)                  | (3.109)                         | (3.110)                  |

**TABELLA 8 - RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI PREFISSATI CON IL CORSO *VERSUS* UTILITÀ DEL CORSO PER CONDIZIONE OCCUPAZIONALE**

|               | <i>Occupato</i>              |                          | <i>Disoccupato</i>           |                          | <i>Inattivo</i>              |                          | <i>Totale</i>                |                          |
|---------------|------------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|
|               | <i>Raggiungim. obiettivi</i> | <i>Utilità del corso</i> |
| Per nulla     | 3,5%                         | 6,8%                     | 5,7%                         | 13,0%                    | 3,2%                         | 6,6%                     | 3,6%                         | 7,3%                     |
| Poco          | 11,1%                        | 24,3%                    | 12,6%                        | 25,6%                    | 8,3%                         | 26,4%                    | 10,6%                        | 24,9%                    |
| Abbastanza    | 47,6%                        | 44,0%                    | 40,8%                        | 32,8%                    | 44,3%                        | 44,5%                    | 46,3%                        | 43,2%                    |
| Molto         | 37,7%                        | 24,9%                    | 40,8%                        | 28,6%                    | 44,1%                        | 22,5%                    | 39,5%                        | 24,6%                    |
| <i>Totale</i> | <i>100,0%</i>                | <i>100,0%</i>            | <i>100,0%</i>                | <i>100,0%</i>            | <i>100,0%</i>                | <i>100,0%</i>            | <i>100,0%</i>                | <i>100,0%</i>            |
| (N)           | (2.104)                      | (2.105)                  | (262)                        | (262)                    | (743)                        | (743)                    | (3.109)                      | (3.110)                  |

Per cosa sono state spese le conoscenze apprese durante il corso? Il lavoro, benché costituisca una destinazione rilevante, non è quella principale (tab. 9): il 37,8% ha dichiarato, infatti, di utilizzare quanto appreso con l'iniziativa formativa per l'attività professionale, mentre il 40,6% ha dichiarato che il corso è stato utile per attività personali.

Quest'ultima quota raggiunge il 57% se si somma la percentuale di coloro che hanno dichiarato di aver utilizzato le conoscenze del corso per hobby. I motivi di studio riguardano, invece, solo una quota residuale, pari al 4,7%.

Molto interessanti anche qui le disaggregazioni rispetto al tipo di corso frequentato, alla condizione professionale e al genere: il corso è servito per il lavoro al 30% dei frequentanti dell'area linguistica (contro il 43% circa dell'area informatica), a poco più del 35% delle donne (contro il 41,5% degli uomini) e a solo il 13% circa degli inattivi (contro il 45% circa degli occupati, come anche dei disoccupati). La tabella 9 risulta particolarmente significativa nell'evidenziare la correlazione tra utilità e condizione professionale. È evidente, infatti, nelle motivazioni sottese all'utilità del corso, la differenza tra disoccupati e occupati, da un lato, e inattivi, dall'altro: mentre per il primo gruppo, siano essi occupati o disoccupati, i motivi professionali giocano un ruolo rilevante, per gli inattivi tali motivi sono poco significativi, ossia non pare che questi ultimi utilizzino i buoni formativi come strumento per entrare nel mercato del lavoro. Inoltre, il 13,1% di inattivi che utilizzano il buono per motivi professionali sale di appena un punto (14,2%) se si considerano le sole donne inattive che, più degli uomini, si avrebbe potuto ipotizzare utilizzassero i buoni come strumento diretto di occupabilità.

**TABELLA 9 - AMBITI DI UTILITÀ DEL CORSO (BINARI) PER CONDIZIONE PROFESSIONALE**

|                      | <i>Occupato</i> | <i>Disoccupato</i> | <i>Inattivo</i> | <i>Totale</i> |
|----------------------|-----------------|--------------------|-----------------|---------------|
| Altri motivi         | 54,3%           | 55,5%              | 86,9%           | 62,2%         |
| Motivi professionali | 45,7%           | 44,5%              | 13,1%           | 37,8%         |
| <i>Totale</i>        | <i>100,0%</i>   | <i>100,0%</i>      | <i>100,0%</i>   | <i>100,0%</i> |
| (N)                  | (1.959)         | (227)              | (694)           | (2.880)       |

L'analisi di regressione (tab. 10) conferma che l'utilità dei corsi per fini professionali è dipendente dall'area formativa e dalla condizione occupazionale, ma non dal genere: in altri termini, aver scelto un corso di informatica ed essere occupato o disoccupato aumenta la probabilità di ricavare un'utilità sul lavoro. Viceversa, il genere non sembra avere un effetto netto sull'utilità professionale dei corsi: si è visto sopra che le donne in generale (occupate o no), meno degli uomini affermano che il corso è servito loro per il lavoro, ma ciò è evidentemente correlato ad altre variabili, come la condizione occupazionale.

**TABELLA 10 - REGRESSIONE LOGISTICA BINARIA. PROBABILITÀ CHE IL CORSO SIA STATO O SIA UTILE PER IL LAVORO (0= UTILITÀ PER ALTRI MOTIVI; 1= UTILITÀ SUL LAVORO)**

|   |     | B      | Sig. |
|---|-----|--------|------|
| Area corso: Informatica (rif.)                                  | *** | -,726  | ,000 |
| Sesso: maschile (rif.)  |     | -,112  | ,189 |
| Età due gruppi: <=45 anni (rif.)                                |     | ,002   | ,983 |
| Condizione occupazionale (0= occupato/disoccupato; 1= inattivo) | *** | -1,808 | ,000 |
| Residenza: urbana (rif.)  |     | ,199   | ,029 |
| Costante  |     | ,143   | ,105 |

Significatività delle variabili: \*\*\*:  $\leq 0,01$ ; \*\*:  $> 0,01$  e  $\leq 0,05$ ; \*:  $> 0,05$  e  $\leq 0,10$ . Numero casi considerati: 2.880. Chi quadrato: 349,950; sig. 0,000.

Un ulteriore approfondimento permette di verificare come sono state spese sul lavoro le competenze acquisite con il corso: si nota così che ben l'82,4% degli intervistati ritiene che il corso sia utile per svolgere meglio le mansioni affidate sul lavoro. Ha cambiato mansioni, nello stesso lavoro, anche grazie al corso il 7,5% del gruppo considerato, mentre è riuscito a cambiare lavoro il 2,9%.

Infine, per il 6,2% il corso è stato utile per trovare un lavoro: si tratta di 67 persone, di cui 21 disoccupati e 21 inattivi, per la maggior parte donne (78%). La bassa numerosità non deve trarre in inganno: molti disoccupati o inattivi (75 disoccupati e 70 inattivi), infatti, hanno risposto che il corso è stato utile sul lavoro per motivi diversi dalla sua ricerca. Ad intendere che la risposta non è sempre stata direttamente collegata alla condizione occupazionale in cui si trovavano i rispondenti al momento della frequenza del corso (spesso, invece, hanno risposto facendo riferimento all'utilità rispetto al precedente lavoro o al lavoro attuale).

Pare dunque non esserci, in generale, una corrispondenza molto elevata tra obiettivi personali dei partecipanti alle iniziative formative e obiettivi dei buoni formativi, che mirano al miglioramento delle competenze del capitale umano. Essa potrebbe tuttavia crescere nel tempo, visto che al massimo è passato poco più di un anno tra il termine del corso e l'indagine. La condizione professionale esercita un effetto notevole sulla coerenza: se, da un lato, le persone inattive dichiarano di aver raggiunto più degli altri gli obiettivi che si proponevano con il corso (come si è visto prevalentemente non professionali, ma collegati a motivazioni

personali - cultura, viaggi, hobby, ecc.), dall'altro, esse affermano anche la minore utilità del corso, in particolare, come ci si può aspettare, per il lavoro.

Bisogna tuttavia ribadire che i buoni formativi in lingue e in informatica non sono stati attivati per fini diretti di incremento dell'occupazione, data anche la breve durata dei corsi, ma rientrano nella logica della formazione degli adulti lungo l'arco della vita quale strumento per l'occupabilità, ma anche per l'acquisizione di conoscenze e strumenti utili a migliorare le condizioni di vita.

Il fatto che si registri un calo nella soddisfazione passando dagli obiettivi raggiunti *in itinere* alla percezione dell'utilità *ex post* del corso non si ritiene sia elemento da solo in grado di misurare l'efficacia complessiva dello strumento formativo, per valutare la quale sarebbero necessari ulteriori dati *ex post* di lungo periodo - collegati alla probabilità di progressione di carriera, di trovare un lavoro coerente, ecc. - non disponibili con l'indagine effettuata.

Sono comunque possibili alcune riflessioni, per le quali si rinvia alle conclusioni, su come aumentare la coerenza tra obiettivi personali e utilità "pubblica" al fine di migliorare l'uso ed evitare l'abuso dei *voucher*.

## 8. Buoni non spesi: perché?

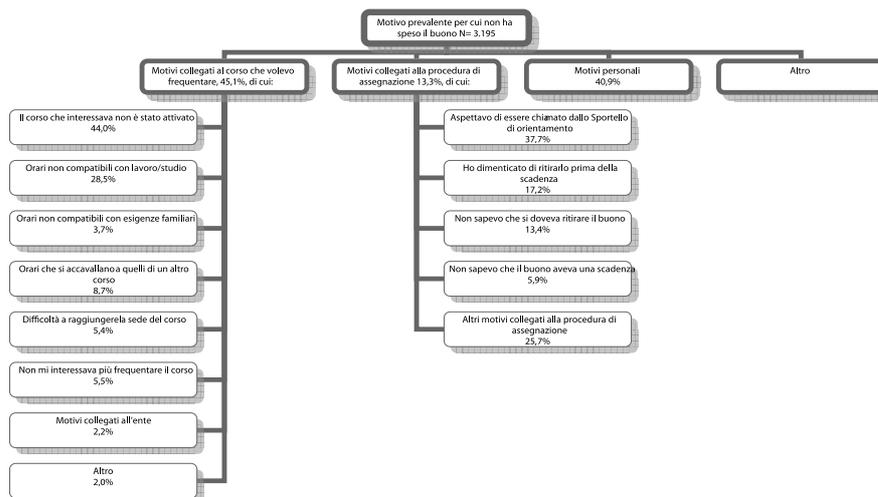
Esiste un numero cospicuo di richieste non andate a buon fine da parte di persone che hanno richiesto i buoni formativi, ma non li hanno spesi entro il termine di validità previsto: ben il 33% delle assegnazioni in tre anni, ossia quasi 9.500 buoni e, specificamente rispetto all'indagine, circa 3.800 *voucher* persi nell'arco del 2004. Essi, da un lato, hanno caricato di lavoro l'amministrazione provinciale senza portare alcun beneficio, dall'altro, hanno allungato i tempi di accesso ai corsi da parte di altri richiedenti: ciascun buono ha sei mesi di validità dall'assegnazione e le graduatorie periodiche hanno previsto l'attribuzione di un numero limitato di buoni a fronte di una domanda molto più elevata. Di conseguenza molte domande sono rimaste inevase e i tempi di attesa si sono gradualmente allungati.

I buoni formativi non spesi sono stati richiesti, più spesso di quelli spesi, da persone giovani, residenti in una valle periferica della provincia di Trento, disoccupati e in condizione di svantaggio. Maggiori sono inoltre le "cadute" del buono per l'area linguistica, rispetto a quella informatica. Altrimenti detto, un adulto occupato, non svan-

taggiato, di Trento o Rovereto, interessato ad un corso di informatica, più raramente ha richiesto un buono e poi non lo ha utilizzato. L'indagine realizzata nei mesi di giugno e luglio 2005 sul gradimento e la soddisfazione per i buoni formativi ha messo inoltre in luce i motivi per cui il buono non è stato utilizzato: si tratta per il 45% di motivi collegati al corso che si voleva frequentare (corso non trovato, non attivato, incompatibilità degli orari, ecc.), per il 13,3% di motivi collegati alla procedura di assegnazione (non compresa in tutte le sue parti) e per la parte restante - molto consistente - di motivi personali (di lavoro, salute, ecc.).

Emerge, in particolare, che un numero considerevole di richiedenti non sono riusciti a spendere il buono nei sei mesi di validità perché il corso desiderato non è stato attivato, spesso per insufficienza di iscritti. Si tratta di 634 buoni, pari a circa il 20% dei non spesi. Ciò è più frequente nelle valli periferiche rispetto alle aree centrali della provincia di Trento. Spesso a ciò si associa l'insoddisfazione verso l'offerta di corsi in zona. Un ulteriore elemento problematico riguarda l'omogeneità dei partecipanti ai corsi, ritenuta talvolta non soddisfacente (poco o per nulla dichiarato da quasi il 20% degli intervistati), anche quando era stato previsto un test di piazzamento (15,6%), in particolare nelle aree periferiche per corsi di livello progredito (31,2%). La chiara difficoltà a far partire i corsi post-base, per pochi iscritti, sembra portare dunque alla formazione di aule non omogenee, con conseguente calo della qualità del corso, in particolare della didattica.

**FIGURA 3 - MOTIVO PREVALENTE DEL MANCATO UTILIZZO DEL BUONO**



È evidente l'effetto della residenza e dell'età sulla probabilità di non spendere il buono (tab. 11): per i residenti nelle valli periferiche e per i più anziani la probabilità di non spendere il buono perché non è stato trovato il corso che interessava è maggiore, a parità di genere, tipo di corso e anno di richiesta del *voucher*. Ciò significa che, da un lato, vi è maggior difficoltà ad avviare corsi nelle aree periferiche, sia per giovani che per meno giovani, dall'altro, le persone più anziane fanno più fatica a trovare un corso a loro adatto, sia in città che fuori.

Rispetto alla condizione occupazionale si nota che quasi la metà degli inattivi (il 49%) non ha speso il buono perché il corso che voleva non è stato avviato, contro il 43,6% degli occupati e il 39,2% dei disoccupati. È inoltre più diffusa tra gli inattivi la difficoltà a raggiungere la sede del corso (8% contro il 4,6% degli occupati ed il 6% dei disoccupati) e, al contrario, come ci si aspettava, sono molto meno frequenti le motivazioni collegate alle incompatibilità degli orari. Le donne inattive, più degli uomini, affermano di non essere riuscite a spendere il buono perché non è iniziato il corso che interessava loro (il 51,6% contro il 42,9% dei maschi inattivi), mentre appena più marcate sono le ragioni collegate all'incompatibilità con gli impegni familiari (il 4,9% contro l'1,3% dei maschi).

**TABELLA 11 - REGRESSIONE LOGISTICA BINARIA. PROBABILITÀ DI NON SPENDERE UN BUONO PER MANCATO AVVIO DEL CORSO CHE INTERESSAVA (0= ALTRI MOTIVI COLLEGATI AL CORSO; 1= IL CORSO CHE INTERESSAVA NON È STATO ATTIVATO)**

|  |     | B      | Sig. |
|--|-----|--------|------|
| Area corso: Informatica (rif.)                 |     | ,209   | ,056 |
| Sesso: maschile (rif.)                         |     | -,058  | ,612 |
| Età due gruppi: <=45 anni (rif.)               | *** | ,475   | ,000 |
| Anno di richiesta <i>voucher</i> : 2003 (rif.) |     | -,009  | ,941 |
| Residenza: urbana (rif.)                       | *** | ,807   | ,000 |
| Costante                                       |     | 17,003 | ,943 |

Significatività delle variabili: \*\*\*: <=0,01; \*\*: >0,01 e <=0,05; \*: >0,05 e <=0,10. Numero casi considerati: 1.441. Chi quadrato: 77,560; sig. 0,000.

## 9. Compartecipare alla spesa: si può?

Infine, un ulteriore elemento di riflessione riguarda la potenziale compartecipazione dei fruitori dei *voucher* alla spesa: più di 8 richie-

denti *voucher* su 10 (l'83%) si dichiarano disponibili a pagare una quota - benché minima - per la partecipazione ad un corso.

È evidente come tale disponibilità dipenda da alcune caratteristiche socio-demografiche dei richiedenti: la probabilità di compartecipare alla spesa è, difatti, più elevata, *ceteris paribus*, per coloro che scelgono un corso di lingue, per i più giovani e per gli occupati (tab. 12). Sono, infatti, disponibili a spendere una somma per il buono l'85% degli occupati, contro il 73% dei disoccupati.

Inoltre, tra chi ha speso il buono, quasi il 90% sarebbe disponibile a spendere tra i 50 e i 250 euro, e ben il 42,6% rientra nella fascia da 100 a 250 euro, quindi in una quota di compartecipazione non irrisoria.

**TABELLA 12 - REGRESSIONE LOGISTICA BINARIA. PROBABILITÀ DI COMPARTICIPARE ALLA SPESA DEL BUONO (0= sì; 1= no)**

|   |     | B      | Sig. |
|---|-----|--------|------|
| Esito voucher: non speso (rif)            |     | ,144   | ,062 |
| Area corso: Informatica (rif.)            | *** | -,364  | ,000 |
| Sesso: maschile (rif.)                    |     | ,060   | ,450 |
| Età                                       | *** | -,019  | ,000 |
| Residenza: urbana (rif.)                  |     | ,042   | ,599 |
| Condizione occupazionale: occupato (rif.) | *** | ,201   | ,000 |
| Costante                                  |     | -1,294 | ,000 |

Significatività delle variabili: \*\*\*:  $\leq 0,01$ ; \*\*:  $> 0,01$  e  $\leq 0,05$ ; \*:  $> 0,05$  e  $\leq 0,10$ .  
Numero casi considerati: 5.291. Chi quadrato: 68,225; sig. 0,000.

## 10. Gli enti formatori tra concorrenza e concentrazione

Gli enti di formazione sono stati giudicati, in media, disponibili nel fornire informazioni e attendibili negli impegni assunti con i partecipanti.

Più della metà degli intervistati (il 54,4%) si dichiara molto soddisfatto del tempo intercorso tra il contatto con l'ente di formazione e l'avvio del corso. Nessun particolare problema è stato riscontrato per l'organizzazione generale del corso: il 97,1% si è dichiarato soddisfatto (ben il 70,1% molto soddisfatto e il 27% abbastanza), con percentuali molto basse quindi (inferiori al 3%) di giudizi poco o non positivi, sia per l'area linguistica che per quella informatica.

L'unico vero limite di tipo organizzativo, riscontrato sia nell'area informatica sia in quella linguistica, riguarda l'omogeneità tra i parte-

cipanti percepita dai corsisti: il 43,5% degli intervistati si è dichiarato molto soddisfatto di questo aspetto, abbastanza soddisfatto il 37,5% e la percentuale di poco o per nulla soddisfatti è risultata pari al 19% (quasi 600 persone di cui 155 per nulla soddisfatte). Dunque una quota non trascurabile di partecipanti alle iniziative formative ha evidenziato livelli fortemente differenti di conoscenza iniziale della materia all'interno dello stesso gruppo di corsisti, con conseguenti difficoltà nella gestione dei corsi (rallentamenti nell'attività didattica o impossibilità di comprendere le lezioni).

Decisamente positivo il bilancio sulle lezioni frequentate e sui docenti: più del 90% dei rispondenti ha dichiarato di essere soddisfatto - molto o abbastanza - degli orari delle lezioni, del contenuto, della coerenza tra esso e gli obiettivi del corso nonché della preparazione, della disponibilità e del metodo di insegnamento dei docenti.

È evidente una concentrazione delle iscrizioni in pochi enti (tab. 13): nell'area informatica gli enti erogatori sono stati sedici (19 nell'area linguistica), cinque dei quali hanno raccolto circa il 65% delle iscrizioni tra il 2003 e il 2004 (uguale percentuale per lingue), mentre sette ne hanno raccolto meno del 10% (nell'area linguistica 10 enti, quindi oltre la metà, hanno avuto poco più del 10% delle iscrizioni). In totale sono state effettivamente frequentate 88.612 ore in informatica, con una distribuzione tra enti erogatori che segue abbastanza bene il numero di *voucher* da ciascuno ottenuto. Molto forte la concentrazione su un unico ente nell'area linguistica che ha raccolto ben il 35,8% delle iscrizioni, erogando il 40,1% di ore totali (quasi 27.000 su 66.583). Tale specializzazione è evidente, in particolare, per i corsi di inglese, mentre per gli altri corsi la distribuzione tra enti è risultata più omogenea.

Oltre alla chiara concentrazione su pochi enti, in particolare per l'area linguistica, l'offerta di corsi manifesta anche una certa specializzazione per area geografica: cinque enti che erogano corsi in informatica si sono orientati con una certa prevalenza (due esclusivamente) nelle aree periferiche, gli altri invece hanno operato quasi esclusivamente nelle valli centrali (Valle dell'Adige e Vallagarina). Risultati simili per l'area linguistica.

È infine evidente una marcata variabilità del tipo di utenza per ente erogatore: titolo di studio, condizione occupazionale e svantaggio certificato sono caratteristiche diversamente presenti negli iscritti di ciascun ente formativo. Mentre, infatti, in alcuni enti prevalgono iscrizioni di soggetti con titolo di studio elevato, in altri essi risultano essere una quota limitata: per l'area informatica, ad esempio, si passa

da un massimo del 26,3% di laureati iscritti presso un ente formativo ad un minimo dell'8,8%. Nella stessa area formativa, gli occupati passano dal 58,9% al 77,8%; gli svantaggiati dal 6,9% al 20,1%.

**TABELLA 13 - ENTI EROGATORI PER NUMERO *VOUCHER* OTTENUTI - LINGUE E INFORMATICA**

| <i>Ente erogatore</i> | <i>Informatica</i> |                  |                           | <i>Ente erogatore</i> | <i>Lingue</i>    |                  |                           |
|-----------------------|--------------------|------------------|---------------------------|-----------------------|------------------|------------------|---------------------------|
|                       | <i>N voucher</i>   | <i>% voucher</i> | <i>% cumulata voucher</i> |                       | <i>N voucher</i> | <i>% voucher</i> | <i>% cumulata voucher</i> |
| 1                     | 411                | 18,5             | 18,5                      | 1                     | 592              | 35,8             | 35,8                      |
| 2                     | 311                | 14,0             | 32,5                      | 2                     | 167              | 10,1             | 45,9                      |
| 3                     | 285                | 12,8             | 45,3                      | 3                     | 150              | 9,1              | 55,0                      |
| 4                     | 239                | 10,7             | 56,0                      | 4                     | 120              | 7,3              | 62,3                      |
| 5                     | 209                | 9,4              | 65,4                      | 5                     | 100              | 6,0              | 68,3                      |
| 6                     | 174                | 7,8              | 73,2                      | 6                     | 92               | 5,6              | 73,9                      |
| 7                     | 171                | 7,7              | 80,9                      | 7                     | 91               | 5,5              | 79,4                      |
| 8                     | 83                 | 3,7              | 84,7                      | 8                     | 65               | 3,9              | 83,3                      |
| 9                     | 81                 | 3,6              | 88,3                      | 9                     | 54               | 3,3              | 86,6                      |
| 10                    | 72                 | 3,2              | 91,5                      | 10                    | 43               | 2,6              | 89,2                      |
| 11                    | 54                 | 2,4              | 94,0                      | 11                    | 40               | 2,4              | 91,6                      |
| 12                    | 51                 | 2,3              | 96,3                      | 12                    | 34               | 2,1              | 93,6                      |
| 13                    | 36                 | 1,6              | 97,9                      | 13                    | 30               | 1,8              | 95,5                      |
| 14                    | 26                 | 1,2              | 99,1                      | 14                    | 17               | 1,0              | 96,5                      |
| 15                    | 15                 | 0,7              | 99,7                      | 15                    | 16               | 1,0              | 97,5                      |
| 16                    | 6                  | 0,3              | 100,0                     | 16                    | 14               | 0,8              | 98,3                      |
| Totale                | 2.224              | 100,0            |                           | 17                    | 11               | 0,7              | 99,0                      |
|                       |                    |                  |                           | 18                    | 9                | 0,5              | 99,5                      |
|                       |                    |                  |                           | 19                    | 8                | 0,5              | 100,0                     |
|                       |                    |                  |                           | Totale                | 1.653            | 100,0            |                           |

Ciò può essere dovuto a motivi diversi: fermo restando che nessun ente ha potuto escludere a priori un beneficiario di un *voucher*, le ragioni di tale polarizzazione possono essere riconducibili al tipo di corso offerto - prevalentemente orientato verso i lavoratori o non, a livello base o superiore - e ai criteri di pubblicità utilizzati - rivolti ad un'utenza generica o specifici rispetto ad un certo *target* (ad esempio, pubblicità su cartelloni pubblicitari sulla strada piuttosto che presso enti di ricerca o Università).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Per un ulteriore approfondimento sono tuttavia necessarie informazioni sugli enti non disponibili dal database utilizzato.

## 10. Conclusioni

Il sistema dei *voucher* introdotto in provincia di Trento è stato un'importante novità che ha permesso di coinvolgere un vasto bacino d'utenza, altrimenti non raggiungibile con i tradizionali strumenti formativi.

La scelta di due aree formative considerate pressoché unanimemente di interesse generale - le lingue straniere e l'informatica - è stata corretta e ha riscosso conseguentemente un notevole successo in termini di domanda.

Il sistema utilizzato è stato compreso dalla maggior parte dall'utenza e i tassi di soddisfazione sono risultati elevati. Gli enti formatori hanno risposto positivamente alla nuova domanda, estendendo la loro offerta in aree territoriali prima non coperte.

L'analisi svolta permette anche di individuare numerose opportunità di miglioramento dell'iniziativa. In particolare, si sono osservate difficoltà nel pieno raggiungimento di alcuni importanti obiettivi:

1. utilità dello strumento, per la vita e il lavoro. Con i buoni formativi il programmatore pubblico si proponeva di coinvolgere un vasto bacino d'utenza e rendere ciascuno responsabile della propria formazione, utile sia per il lavoro che per il miglioramento delle condizioni di vita. In realtà non sempre questo obiettivo è stato raggiunto: chi ha utilizzato i *voucher* aveva un obiettivo in mente - migliorare le proprie conoscenze e competenze su una materia specifica - ma non sempre aveva ben chiara l'utilità finale che ne avrebbe potuto conseguire. Si è detto che ciò può essere dovuto al tempo relativamente breve intercorso tra la fine del corso e la rilevazione dell'utilità. Risulta comunque necessaria una maggior responsabilizzazione del cittadino che utilizza questo strumento, anche offrendo strumenti di orientamento ex ante, *in itinere* ed ex post. Potrebbero andare in questa direzione l'attivazione di strumenti di accompagnamento, in particolare di orientamento e di illustrazione delle possibilità offerte, nel momento della scelta e durante il corso: si potrebbe pensare, ad esempio, ad un'intensificazione di questo ruolo da parte del personale addetto agli Sportelli di orientamento territoriali e all'introduzione dell'obbligatorietà della presenza di un tutor durante il corso.

L'utilità è inoltre direttamente collegata all'effettiva capacità di spendere il buono richiesto: molti buoni non sono stati spesi perché, dalla domanda all'assegnazione, per il beneficiario sono

cambiate le condizioni lavorative, familiari, personali. Per i disoccupati, ad esempio, si è visto che la disponibilità data alla frequenza è spesso venuta meno con l'inizio dell'attività lavorativa. Sarebbe importante, quindi, favorire i disoccupati nel processo di valutazione della domanda, fornendo loro una risposta immediata sul buon fine della richiesta, indipendentemente dalla data di presentazione della domanda. In generale, diventa necessario ridurre i tempi di attesa, differenziando rispetto alla condizione occupazionale, affinché, non solo per i disoccupati, l'offerta formativa riesca a far fronte alla domanda in modo più celere e più personalizzato.

2. Pari opportunità e asimmetrie informative. L'analisi ha messo in evidenza differenze marcate nelle possibilità e nei risultati dell'utilizzo dei buoni, in particolare rispetto alla condizione occupazionale, al titolo di studio e alla residenza. Lo sforzo dell'ente pubblico nel porre tutti i richiedenti nelle stesse condizioni di partenza è stato notevole e ha prodotto dei risultati: donne e persone meno giovani hanno potuto utilizzare i buoni con maggior facilità rispetto agli altri. Tuttavia, la valutazione indica che molto rimane ancora da fare, visto che lo strumento è riuscito a raggiungere e ad essere compreso molto di più dai soggetti più forti del sistema economico, in particolare occupati e soggetti più istruiti. Senza trascurare gli evidenti vantaggi della residenza nelle zone più centrali della provincia. Il sistema, sollecitando la partecipazione attiva dell'utenza, ha talvolta amplificato le asimmetrie: un laureato più facilmente di altri è riuscito a venire a conoscenza, informarsi correttamente e muoversi tra le tante opportunità offerte dai *voucher*. La riduzione di questo problema passa attraverso l'offerta pubblica di strumenti diversificati rispetto ad un'utenza diversificata, anche modificando la logica che ha mosso l'iniziativa in provincia di Trento, ossia "il cittadino diventa protagonista della propria formazione", passando da una partecipazione attiva di tutti ad una partecipazione attiva per tutti. Si può pensare, per esempio, ad introdurre tra le priorità nell'assegnazione dei buoni, l'appartenenza alle aree periferiche; a differenziare il valore del buono, distinguendo tra aree centrali - con valore più basso e aree periferiche - con valore più alto; ad eliminare, nelle aree periferiche, il vincolo di esclusività, ossia ad offrire la possibilità agli enti di avviare corsi con utenti *voucher* e utenti non *voucher*, pur mantenendo i vincoli di qualità

richiesti per i corsi con buoni formativi; ad incentivare gli enti di formazione a promuovere più efficaci campagne comunicative nelle aree periferiche sulle opportunità dei buoni, con particolare attenzione all'informazione nei confronti delle fasce più deboli di potenziali beneficiari.

3. Equità tra i beneficiari finali. Esistono forti perplessità sul mantenimento della gratuità *tout-court* dello strumento. Al contrario, è risultato evidente che vi sono possibilità di compartecipazione alla spesa, proporzionate alle possibilità economiche dei richiedenti. Ciò andrebbe nella direzione di una maggiore equità, di una responsabilizzazione dei partecipanti rispetto al costo dell'iniziativa, nonché di una possibilità di ampliamento, a parità di spesa pubblica, delle opportunità formative o comunque del numero di soggetti che potrebbero accedere ai buoni formativi. L'applicazione del principio di corresponsabilizzazione dei cittadini alla spesa pubblica potrebbe quindi far pensare ad un sistema progressivo di calcolo della quota individuale di partecipazione al *voucher*, basata sulla situazione reddituale e patrimoniale. Tale metodo potrebbe essere applicato alle persone inattive e agli occupati, per questi ultimi con possibilità di chiedere il rimborso al datore di lavoro; per i disoccupati, invece, il buono formativo potrebbe rimanere gratuito previa presentazione dell'iscrizione alle liste dei Centri per l'impiego. Questo sistema non ridurrebbe, ma renderebbe più eque le opportunità di accesso alla formazione permanente degli adulti. Inoltre, esso, creando una sorta di selezione in entrata, avrebbe l'effetto di aumentare prima di tutto l'utilità dei buoni formativi, incentivando chi richiede i buoni per motivi collegati all'acquisizione di competenze professionali o comunque non solo per la loro gratuità, con partecipanti motivati, in quanto impegnati economicamente.

Si è inoltre notato che i richiedenti corsi di lingue sono mediamente più istruiti, più giovani e richiedono più spesso il buono per motivi personali, non professionali, rispetto ai richiedenti il buono per informatica. Si dichiarano anche più disponibili degli altri a compartecipare alla spesa del *voucher*. Si tratta di elementi che possono portare a riflettere non tanto sulla validità dello strumento, e si ribadisce l'importanza della formazione permanente per tutti i livelli di istruzione, ma sulle sue modalità di gestione e utilizzo: certamente un'utenza non debole potrebbe contribuire ai costi della propria formazione, a vantaggio di quella più debole.

4. Equità tra i soggetti fornitori. È risultata evidente la concentrazione dei corsi su pochi enti di formazione. Ciò non va nella direzione della piena concorrenza e partecipazione alle iniziative comunitarie e, in aggiunta, pare contraddire le tesi dei principali sostenitori del *voucher* quale strumento per promuovere la competizione (Morley-Fletcher, 1984). Un'analisi più approfondita potrebbe mettere in luce come la situazione *ante-voucher* registrasse dei limiti ancor più elevati nella competizione tra enti erogatori. Tuttavia, sembra corretto affermare che l'introduzione dei *voucher* non ha risolto, ma ha al più ridimensionato, il problema: la regolazione della concorrenza presuppone un intervento pubblico chiaro e mirato che, senza togliere la libertà di partecipazione di tutti gli enti alle iniziative, riesca a coinvolgere anche quei soggetti formativi potenzialmente validi, ma che vengono giocoforza soppiantati dalle realtà più forti del sistema. Da questo punto di vista, anche la provincia di Trento deve lavorare ancora molto per riuscire ad attivare delle politiche effettivamente efficaci, che vadano oltre l'accreditamento *ex ante* e il controllo formale *ex post* degli enti, ma che fissi delle regole in grado di garantire parità di accesso alle iniziative del Fondo Sociale. Pare necessario, per esempio, stimolare una maggior concorrenza nelle aree centrali, dove la gestione di un numero elevato di richiedenti per ente causa una distribuzione iniqua del vantaggio economico derivante dall'iniziativa cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo aumentando, oltretutto, i tempi di attesa per l'avvio del corso. Viceversa, in periferia, dove l'utenza è quantitativamente limitata, sarebbe più efficace la concentrazione dell'offerta in pochi enti, o comunque la gestione associata tra enti diversi, per evitare un'eccessiva frammentazione e conseguente impossibilità di avviare i corsi per insufficienza di partecipanti.

Una volta trovate delle risposte adeguate a queste frizioni, si può certamente pensare ad un'estensione dell'iniziativa oltre i corsi di informatica e di lingue: la formazione sul lavoro, per esempio, potrebbe essere un'interessante area da sperimentare con i buoni, peraltro già testata in Italia,<sup>9</sup> da organizzare in modo da offrire la possibilità ai lavoratori di frequentare corsi sulla base degli effettivi *gap* di competenze da ciascuno rilevati e non sulla base di una domanda formativa ipotetica difficilmente e, talvolta, poco puntualmente indicata dal datore di lavoro.

<sup>9</sup> La regione Lombardia, nell'ambito del proprio Programma Operativo comunitario, ha previsto nella passata programmazione la possibilità di erogare alle imprese *voucher* per i dipendenti, i collaboratori o i coadiuvanti che partecipino ad iniziative formative.

## Riferimenti bibliografici

Beltrametti L. (2004), *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna.

Borzaga C., Valline B. (2007), "I buoni formativi in lingue straniere e in informatica in provincia di Trento. Domanda, utilizzo, esiti e soddisfazione", in Colasanto M, Galetti L. (a cura di), *Valutare la qualità. Gli interventi valutativi delle azioni del Fondo Sociale Europeo Obiettivo 3 (2000-2006) della Provincia Autonoma di Trento*, Franco Angeli, Milano.

Servizio Statistica Provincia Autonoma di Trento (2003), *Le forze di lavoro nel corso del 2003*, Provincia Autonoma Trento, Trento.

Morley-Fletcher E. (1984), "Spesa pubblica. Chi ha paura dei vouchers?", *Quarantacinque*, giugno.

## **Il *voucher* di conciliazione. Matrici prevalenti e modelli attuativi in alcune sperimentazioni locali nell'Italia del Nord<sup>1</sup>**

*Luca Martignani*

### **Sommario**

1. Introduzione - 2. Il modello trentino - 3. Il modello friulano - 4. Il modello piemontese -  
5. Conclusioni

### **1. Introduzione**

Il *voucher* di conciliazione è una misura del Fondo Sociale Europeo (da ora in poi FSE) che rientra nella programmazione 2000/2006 e che consiste in un titolo valido per l'acquisto di servizi di cura familiare erogato in varie forme a destinatari, normalmente di genere femminile e con familiari a carico, nel duplice intento di (1) rafforzarne la posizione sul mercato del lavoro e (2) agevolare la conciliazione e la ricerca di equilibrio fra tempo di lavoro e di cura familiare.

Le politiche di conciliazione del FSE sono inestricabilmente connesse con il principio cardine delle pari opportunità, che oltre a configurare un orientamento normativo dell'inclusione sociale, costituisce oramai un postulato culturale e un paradigma infungibile di gran parte delle politiche sociali definite in sede comunitaria.

<sup>1</sup> La realizzazione di questo contributo non sarebbe stata possibile senza l'aiuto prezioso di Pierpaolo Donati, Riccardo Prandini, Luca Beltrametti, Stefano Toso, Viviana Tarter, Sara Gobbi, Anna Michellini e Maria Chiara Tamaro. Un grazie sincero a tutti quanti loro.

La discussione inerente questo progetto di riforma si articola in alcune tappe istituzionali determinanti. È il 1993, quando il Trattato di Maastricht riserva uno spazio apposito nell'Asse giustizia e affari interni per l'elaborazione di azioni e misure rivolte a contrastare la violenza e l'ingiustizia nei trattamenti alle donne. Ma è con la IV Conferenza mondiale delle donne, tenutasi a Pechino nel 1995 che vengono gettate le basi per la costituzione del IV Programma di azione sulle pari opportunità tra donne e uomini (1996-2000). Il programma viene inaugurato da una fondamentale comunicazione della Commissione europea che ha come obiettivo quello di "integrare l'uguaglianza di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e delle azioni comunitarie". Un successivo momento istituzionale determinante per l'affermazione del principio operativo del *gender mainstreaming* è costituito dal Trattato di Amsterdam del 1997, con il quale l'uguaglianza delle condizioni fra uomini e donne comincia a costituire un vincolo obbligatorio alla progettazione degli interventi, e non più semplicemente un obiettivo privilegiato da perseguire. Così, come ci ricorda il Rapporto CRAS, il *gender mainstreaming* inizia a rappresentare "la (ri)organizzazione, il miglioramento, lo sviluppo e la valutazione dei processi politici in modo che la prospettiva dell'eguaglianza di genere venga 'integrata' in tutte le politiche, a tutti i livelli, in tutte le fasi, dagli attori normalmente coinvolti nella programmazione e nelle decisioni politiche. [...] ciò che si vuole indicare è che la questione dell'uguaglianza di genere deve essere trattata come uno *standard*, una componente 'regolare' della programmazione, dall'analisi iniziale alla formulazione degli obiettivi e della strategia, fino alla valutazione finale. In altre parole, [...] implica che le pari opportunità non debbano più essere considerate un'area di intervento separata, ma una parte 'normale' ed integrata nel disegno e nella implementazione di tutte le priorità e di tutti gli interventi" (CRAS, 2004, pp. 23-26). (corsivi miei).

Le azioni del FSE rivolte ad incoraggiare la conciliazione fra tempi di lavoro e attività di cura familiare sono fortemente sbilanciate sul versante della formazione e dell'inserimento occupazionale. L'agenda europea delle politiche sociali che incontrano la famiglia continua a venire aggiornata in termini di *welfare* lavoristico. "Si parla anche di 'sostegno alla genitorialità' per designare l'insieme delle politiche sociali che mirano a sostenere l'esercizio della 'funzione genitoriale', a prescindere dalla forma della configurazione familiare" (Théry, 2006, p. 57). Anche il cosiddetto *voucher* di conciliazione ricalca questa logica.

Gli interventi selezionati in questa sede sono una testimonianza empirica di come questo orientamento culturale si tramuti in prassi politica per definire interventi promozionali in materia di formazione, attivazione al lavoro e incoraggiamento delle pari opportunità.

Il Rapporto sulle buone pratiche per le pari opportunità e il *mainstreaming* di genere redatto dal CRAS rispetto alle azioni promosse dal FSE nella Regione Emilia-Romagna, prosegue questa riflessione identificando alcune aree problematiche, tra le quali il lavoro atipico assume un ruolo di primissimo piano. Infatti, il 15,2% degli occupati in Emilia-Romagna è atipico, mentre il dato relativo alla media nazionale si attesta su un più modesto 13,6%. La criticità di questo dato è elevata, se si pensa che l'Emilia-Romagna viene superata soltanto dal Friuli Venezia Giulia (15,7%) e dal Trentino Alto-Adige (19,2%). Stiamo quindi trattando di titoli rivolti a determinare un modello innovativo di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura grazie al contributo dei fondi strutturali. Sono azioni che promuovono una logica culturale e un principio organizzativo di conciliazione sostanzialmente opposto rispetto a quello rappresentato dal *part-time*, in quanto si collocano nello spettro delle politiche per l'attivazione e sono spesso rivolte alla tutela e all'inserimento professionale delle lavoratrici atipiche.

## 2. Il modello trentino

Come spiega la responsabile del progetto presso lo Sportello di orientamento formativo territoriale: "Anche in Trentino, come nel resto dell'Unione europea, il fatto di essere genitore ha un impatto negativo sull'occupazione delle madri. [...] Nonostante la legge 53/2000 sui congedi parentali, oltre la metà delle donne con figli lascia il lavoro per problemi di conciliazione. [...] Il dispositivo si iscrive pertanto all'interno di una ampia strategia di promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sostenendo la donna nel suo duplice ruolo di madre e di lavoratrice [...]. Inoltre, esso si integra con altri strumenti previsti a livello locale [...] volti a favorire il passaggio da una politica familiare passiva [...] verso una politica familiare attiva, in cui si intende valorizzare il ruolo [...] che il nucleo familiare può rivestire nell'ambito di un contesto culturale ed organizzativo che ne favorisce concretamente lo sviluppo" (Tarter, 2006, p. 1).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Tarter V., intervento al Convegno "Tempo permettendo", 29-30 settembre 2006. Scaricabile sul sito [www.tempopermettendo.info](http://www.tempopermettendo.info), pag. 10.

Il progetto dei buoni di servizio (da ora in poi BDS) viene approvato il 24 settembre 2004 e concerne la disciplina della programmazione 2000/2006. L'attivazione del provvedimento risale quindi all'autunno del 2005, con un certo ritardo rispetto all'intervallo di tempo previsto dalla programmazione. Anche in virtù di questo fatto, il progetto rimarrà valido lungo tutto il 2008, grazie anche ad una forma di cofinanziamento da parte della Provincia Autonoma di Trento.<sup>3</sup>

Il modello dei BDS consiste in titoli per l'acquisto di servizi di educazione o di cura per minori a fronte di un impegno di spesa del 10% da parte dei destinatari rispetto all'ammontare del buono (che ha un valore compreso fra 900 euro e 1.500 euro). In pratica consiste in un trasferimento monetario che l'amministrazione locale conferisce in gestione allo Sportello di orientamento formativo territoriale. Quest'ultimo valuta le domande delle richiedenti il provvedimento e le orienta alla scelta dei servizi, che devono formalmente essere indicati dalle destinatarie stesse. Dopo la fruizione del programma di servizio lo Sportello provvede a rimborsare gli erogatori per le prestazioni versate. Come ho scritto altrove (Martignani, 2006) il *voucher* di conciliazione del FSE, nella cui disciplina rientrano anche i BDS, rappresenta un meccanismo di "virtualizzazione" del modello di fornitura che il *voucher* rappresenta.

Per poter fare la richiesta di ottenimento dei BDS le interessate devono possedere alcuni requisiti di accesso. Innanzitutto, la residenza nella pubblica amministrazione di Trento. In secondo luogo, la fruizione del provvedimento è associata alla dichiarazione ICEF (Indice di condizione economica familiare, una sorta di ISEE istituito dalla Provincia a Statuto Speciale).<sup>4</sup> Questo particolare vincolo viene imposto dall'amministrazione per stabilire una soglia di equità redistributiva fra le domande pervenute. Infine, la condizione fondamentale è rappresentata dalla posizione occupazionale delle potenziali destinatarie. Le donne interessate, infatti, devono già possedere un lavoro al momento della richiesta. Il progetto dei BDS è in particolar modo rivolto alle lavoratrici atipiche con esigenze di cura per figli

<sup>3</sup> Il modello trentino mantiene una separazione fra buoni formativi e buoni di servizio, mentre invece quello friulano li ha accorpati in un unico dispositivo. Per una descrizione del modello friulano rimando al paragrafo successivo. Per una completa analisi del modello trentino dei buoni formativi rimando al saggio di Beatrice Valline, in questo stesso volume.

<sup>4</sup> Per una proiezione dettagliata delle soglie ICEF cui sono associati gli importi massimi consentiti per il versamento dei titoli rimando alla documentazione scaricabile dal sito del progetto. In questa sede sarà utile ricordare che il valore massimo del BDS è concesso alle richiedenti con un indicatore ICEF pari o inferiore allo 0,4.

minori. Se nel corso della fruizione del provvedimento la destinataria dovesse perdere il lavoro, cadrebbe anche la possibilità di fruire dei servizi concessi con il dispositivo dei BDS, in conformità con la logica che ispira il progetto, assimilabile in via di principio alla riforma anglosassone del *workfare*.

La *governance* del progetto mi viene dettagliatamente spiegata dalla responsabile esecutiva del progetto in sede di intervista: "Il funzionamento del progetto prevede il ruolo di tre attori principali: la destinataria che inoltra la domanda di ottenimento del titolo allo Sportello di orientamento formativo territoriale che gestisce il dispositivo per conto della pubblica amministrazione di Trento, la rete degli erogatori che provvedono ad implementare la relazione di servizio". In seguito, fra la destinataria e l'erogatore viene stabilito un contratto di fruizione.

Nell'impostazione della responsabile dello Sportello, alle madri spetta una forma di partecipazione attiva nel progetto, in quanto scelgono se aderire al progetto e quali servizi fruire. Tuttavia questa valutazione non è sempre adeguata, perché non tiene conto delle concrete possibilità di *agency* delle destinatarie, che incappano sovente nella rigidità delle pieghe del dispositivo. Allo Sportello spetta un'importante funzione di mediazione fra fruitori ed erogatori, che nella logica di sviluppo del dispositivo vengono scandite in attività di *front-office* (promozione e informazione in merito al progetto dei BDS) e di *back-office* (valutazione delle domande e delle singole situazioni).<sup>5</sup>

Destinatari del progetto sono le donne lavoratrici con figli minorenni, inizialmente di età non superiore a 11 anni, limite rivisto poi da una recente delibera<sup>6</sup> grazie alla quale il tetto di età è stato innalzato a 16 anni. I servizi concessi sono di natura complementare rispetto a quelli istituzionali presenti nel territorio provinciale e vengono fruiti al di fuori delle fasce orarie e dei giorni garantiti dai calendari dei nidi di infanzia pubblici e degli altri servizi istituzionali.<sup>7</sup>

Come ha notato una responsabile del progetto, a proposito della tipologia di servizi richiesti "la netta preponderanza di richieste per le [...] colonie estive è riferibile all'oggettiva difficoltà per le famiglie in cui la donna lavora di collocare i figli nei mesi di chiusura delle strutture scolastiche". (Tarter, 2006, p. 10). La distribuzione dei ti-

<sup>5</sup> Sono debitore a Viviana Tarter per le importanti delucidazioni che in sede di intervista mi ha fornito sulla descrizione dell'impianto e del funzionamento del dispositivo.

<sup>6</sup> Deliberazione della Giunta Provinciale di Trento n. 103 di data 26 gennaio 2007. Modifica della Deliberazione della Giunta Provinciale di Trento n. 1252 di data 17 giugno 2005.

<sup>7</sup> Per i dati aggiornati sul provvedimento rimando al saggio di Luciano Covi, in questo stesso volume.

toli attribuiti per servizio ci informa che il progetto si distingue per un connotato fortemente stagionale. Se, come vedremo in seguito, il messaggio che proviene dai dati del progetto "Futura" (Regione Friuli Venezia Giulia) può essere interpretato come una richiesta di implementazione della rete di asili nido, in questo contesto l'esigenza maggiormente avvertita riguarda le colonie estive. Indubbiamente si tratta di dispositivi simili, ma che osservano una differente mappatura dei bisogni, variabile che dipende dalle caratteristiche del territorio e dell'occupazione delle madri coinvolte. Molte delle richiedenti i BDS sono impiegate nel settore turistico, e spesso d'estate vedono acuirsi le già intense esigenze di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. Per la maggior parte si tratta di lavoratrici dipendenti, in particolare impiegate e operaie generiche o specializzate. Quasi la metà dei minori coinvolti hanno un'età compresa fra 6 e 11 anni. Questo dato è infatti in linea con la tipologia di servizio maggiormente richiesto (la colonia estiva) e sottolinea come l'estate sia la stagione in cui le esigenze di conciliazione si acuiscono in ogni ora del giorno (quando, per esempio, i bambini non sono a scuola nelle ore mattutine).

Tre sono le anime del progetto dal punto di vista simbolico: (1) la cultura delle pari opportunità di genere ottenute attraverso l'accesso alle professioni; (2) la ricerca dell'equità nelle condizioni di accesso a risorse vincolate a programmi di sviluppo finanziati dal FSE. Da quest'ultimo aspetto, per esempio, deriva la giustificazione della soglia ICEF stabilita sin dall'avvio del progetto dei BDS come criterio di selettività; (3) la compatibilità fra attività di lavoro e di cura familiare, promossa attraverso la realizzazione di pacchetti integrativi costituiti da servizi flessibili. In altre parole, tra i moventi culturali dichiarati compare anche quello di qualificare il Trentino come territorio amico della famiglia, che affianca la logica ufficiale promossa dalle azioni del FSE: incoraggiare l'inserimento lavorativo e la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare nel contesto delle pari opportunità.

### 3. Il modello friulano

"Futura" nasce come progetto finalizzato al potenziamento dell'autonomia formativa e professionale delle donne residenti nella Regione Friuli Venezia Giulia e finanziato nell'ambito delle attività promosse dal FSE 2000/2006. Viene avviato ufficialmente nel marzo

2003 e la sperimentazione si conclude definitivamente nel giugno 2007, quando cessano gli ultimi servizi prestati con *voucher*.<sup>8</sup>

Come ricorda in sede di intervista uno dei responsabili politico-amministrativi del progetto presso la Regione Friuli Venezia Giulia: "Futura sta nel Programma operativo obiettivo 3 2000/2006. Già in fase di negoziato con la Commissione europea c'era stata una particolare attenzione al tema delle pari opportunità, tanto è vero che l'Asse che finanzia attività relative allo sviluppo delle pari opportunità all'interno della programmazione Obiettivo 3 pesa più del 10%. Rispetto a questa tematica, inoltre c'era - e lo abbiamo visto quando abbiamo preparato il Programma operativo regionale nel 2000 - nella nostra Regione una notevole differenza fra il dato di disoccupazione maschile e il dato relativo alla disoccupazione femminile. Pur avendo, insomma, tassi di disoccupazione non elevatissimi rispetto alla media nazionale, c'era comunque una disoccupazione femminile notevole rispetto a quella maschile. Di qui si è pensato di realizzare qualcosa di strutturale, di operativo nel tempo e di radicato sul territorio regionale. Per cui è nata l'idea di Futura".

La citazione precedente rimanda quindi alla decisione di trasferire sull'intero territorio regionale, un modello in grado di offrire alle madri o alle donne lavoratrici e con figli o familiari a carico di completare o consolidare il proprio percorso di autorealizzazione accompagnandole nel rafforzamento della posizione professionale.

Per fare questo "Futura" propone un *voucher* per l'acquisto di servizi di cura o per il pagamento di corsi di formazione professionale istituiti dalla Regione. In altre parole, il progetto tratta il tema della "doppia presenza" femminile offrendo una strategia sbilanciata sul versante lavoristico del principio di conciliazione. Alle beneficiarie dei titoli viene assegnato un *voucher* per l'acquisto di servizi come: (1) accoglimento in strutture educative (tipo asilo nido); (2) servizi educativi domiciliari; (3) accoglimento in strutture assistenziali per anziani o disabili; (4) pulizie e pasti a domicilio per anziani o disabili. L'importo del *voucher* varia a seconda delle situazioni e dei servizi richiesti. In ogni caso l'importo massimo è sempre di euro 350 stanziati con scadenza mensile per un massimo di 6 mesi.

Le modifiche principali apportate dal nuovo regolamento dopo il novembre 2005 riguardano la riduzione degli importi dei titoli e la definizione di percorsi di accompagnamento più brevi (da un massi-

<sup>8</sup> La procedura di assegnazione dei titoli si era invece conclusa a dicembre 2006. Per una cronistoria delle tappe salienti del progetto "Futura" rimando anche al sito internet [www.futurafvig.it](http://www.futurafvig.it).

mo di 8 mesi ad un massimo di 6 mesi). Inoltre si registra l'ingresso degli uomini nel novero dei potenziali destinatari. Questa rimane tuttavia una modifica legata all'aspetto culturale e formale del provvedimento, più che a quello sostanziale del dispositivo. Questa riflessione non è motivata da alcun pregiudizio culturale, ma dalla valutazione dell'assenza finora riscontrata delle richieste provenienti da persone di genere maschile. Inoltre, l'apertura agli uomini non è esplicitamente definita dal FSE, ma è una condizione che la regione ha istituito come clausola per il ri-finanziamento del progetto lungo l'intero anno 2006. Le risorse impiegate per la realizzazione del progetto ammontano attualmente a circa 12.000.000 euro.

La gestione del *voucher* che permette l'accesso ai servizi di "Futura" è affidata all'Organismo intermediario, un dispositivo complesso creato *ad hoc* per l'implementazione e la gestione delle diverse fasi del progetto; dall'esame delle domande alla definizione del piano di servizi, fino alla valutazione delle singole esperienze attivate. Così si compone l'Organismo intermediario nelle parole della referente del progetto presso l'ente capofila: "Il soggetto di cui facciamo parte è un'associazione temporanea tra imprese che è costituita da noi, che saremmo il consorzio 'Per l'Impresa Sociale', quindi un consorzio di cooperative sociali, un altro consorzio di cooperative sociali, l'Enaip che è un ente di formazione della Regione Friuli Venezia Giulia e la Cooperativa Nord-Est". A proposito dell'avvio del progetto, un responsabile regionale del progetto dichiara: "Abbiamo stilato questo bando, che chiedeva: 1) di individuare un soggetto che avesse le caratteristiche idonee per gestire questo servizio; 2) di avere un progetto da realizzare. Avevamo dato preventivamente le coordinate, esprimendo la volontà di intervenire su donne con figli, con familiari disabili o anziani a carico, le quali si trovano nella condizione di seguire corsi di formazione finanziati dalla Regione, o che si trovano in situazioni di difficoltà sul piano occupazionale. Quindi un sostegno temporaneo che faciliti la conciliazione. Rispetto a queste che erano poi le coordinate del bando, ci sono state le offerte. In seguito alla valutazione è stato individuato il soggetto che ha appunto 'Per l'Impresa Sociale' come capofila, e siamo partiti. [...] Questa è un po' la storia del progetto".

I requisiti di accesso al progetto riguardano la necessità di cura di (1) un figlio di età inferiore a 15 anni; (2) un anziano a carico di età superiore a 75 anni; (3) un familiare disabile. Possono fare domanda le donne che rientrano dalla maternità con contratto *full-time*; quelle

che passano dal *part-time* al *full-time*; quelle coinvolte in programmi di rimodulazione dell'orario di lavoro. Di recente, la condizione inizialmente fondamentale per richiedere il *voucher* - l'impiego con regolazione *full-time* - ha leggermente temperato la propria rigidità, includendo nel potenziale bacino di utenza di "Futura" anche le assegniste di ricerca, le impiegate con forme di lavoro atipico e le neo-imprenditrici. Inoltre sono state inserite nel programma anche le donne che rientravano al lavoro a tempo pieno dopo un periodo di disoccupazione, dopo la fruizione di congedi di maternità ed anche dopo permessi presi per provvedere personalmente all'allattamento dei figli. Infine è stata inaugurata anche una via più propriamente "assistenziale", che ha visto il coinvolgimento di destinatarie segnalate dai servizi sociali, coinvolte in programmi di reinserimento e di riabilitazione in seguito a periodi di detenzione.<sup>9</sup> Inizialmente non era stato stabilito alcun limite di reddito per richiedere il provvedimento, che si connotava quindi per uno spirito esplicitamente universalista. In seguito, nel novembre del 2004, dopo il primo ri-finanziamento regionale, è stata introdotta la soglia ISEE: come limite massimo per l'accesso ai servizi è stato fissato un livello di 25.000 euro.

Nel gruppo di valutazione delle domande presentate dalle potenziali destinatarie, assumono un ruolo centrale le coordinatrici territoriali, che sono cinque - una per provincia più un'ulteriore per coprire la vasta area montana - che stipulano per conto dell'amministrazione di "Futura" un contratto di adesione con la beneficiaria. La funzione delle coordinatrici è quella di orientare le destinatarie al servizio, interpretando le loro esigenze e rendendone effettiva la libertà di scelta rispetto a servizi territoriali ragionevolmente raggiungibili. Come ricorda la referente del progetto con il pubblico: "Futura può contare su più di 250 enti erogatori. Tutti i soggetti erogatori - Comuni, privati nonprofit, privati profit, enti religiosi, e quant'altro - firmano una convenzione. Le interessate presentano una domanda. Ogni quindici giorni compiliamo l'elenco delle richiedenti che presentano i requisiti verificati, delle aventi diritto al servizio. Queste signore si incontrano con le nostre colleghe: una per Trieste, una per Gorizia, una per Udine e una per Tolmezzo e Pordenone. È nell'incontro con queste nostre colleghe, che si compone il servizio". In quest'ottica l'organizzazione di "Futura" gioca come dispositivo fiduciario (Karpik, 1996) nei confronti delle destinatarie dei servizi.

<sup>9</sup> Uno sguardo ai dati rivela tuttavia che la portata di queste ultime situazioni è però limitatissima.

Le destinatarie sono donne coinvolte in percorsi di integrazione nel lavoro con contratto *full-time* di cura di figli o di parenti anziani e/o disabili. Il progetto ha due *mission* specifiche: (1) favorire la partecipazione delle destinatarie ad attività formative allo scopo di qualificarne le future opportunità occupazionali; (2) agevolare l'inserimento e la permanenza delle beneficiarie coinvolte nel mercato del lavoro, contrastando l'esclusione professionale, la segregazione e perfezionando la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare. L'anno in cui si concentra il maggior numero di domande presentate e accolte è il 2004. La flessione osservata dal numero delle richieste dipende certamente da alcuni fattori fondamentali, come le modifiche apportate dal nuovo regolamento (entrato in vigore nel novembre 2005) che ridimensiona il valore dei titoli di accesso e riduce il periodo di copertura. Il bisogno fondamentale che emerge dalla distribuzione delle domande per tipologia di carico familiare che grava sulle donne è quello della cura dei figli a carico.

I dati definitivi del progetto mostrano che nell'ambito del progetto sono state accolte 3.990 domande di *voucher*. Le destinatarie hanno un'età media di circa 37 anni e hanno ottenuto soprattutto titoli per l'accesso a servizi (3.489 domande su 3.990). Soltanto 501 sono stati i *voucher* assegnati per la formazione professionale. Il bisogno prevalentemente riscontrato rimane la cura dei figli piccoli, un'esigenza di conciliazione dei tempi famiglia-lavoro che trova conferma nella tipologia di servizio più richiesto, che rimane quello di asilo nido.

Con riferimento ad una nostra prima intervista del 2005, una delle referenti presso l'Organismo intermediario afferma: "Oltre il 90% delle donne che presentano domanda a 'Futura' chiede servizi per i figli con meno di 15 anni. Il secondo *step* è questo: che l'età media sia di 35 anni. E che quasi il 50% chieda servizi nel momento in cui - ed è uno dei requisiti - rientra al lavoro dopo le assenze di maternità. Quindi noi stiamo parlando di un 50% circa delle domande che chiede servizi per i bimbi piccolissimi. Quindi definiamo: a) che nella nostra Regione le donne mettono al mondo figli ad una certa età; b) che sono prevalentemente occupate; c) che quello che ci dicono è che hanno bisogno di servizi per la primissima infanzia. Ovviamente il servizio più richiesto, come primo servizio, è l'inserimento del bimbo al nido. [...] Perché ho fatto questo ragionamento? Perché 'Futura' inizia nel marzo del 2003 e deve concludersi il 31 dicembre del 2006, nel senso che è legato a questa fase degli interventi del FSE nella nostra Regione. Quindi l'*input* che abbiamo avuto fin dall'ini-

zio è questo: ricavate il massimo di ragionamento da questo servizio che è sperimentale per capire che cosa deve mettere in linea sul bilancio corrente l'amministrazione regionale per dare continuità o comunque per dare risposta alle fasi. Il punto a cui stiamo arrivando è che sostanzialmente c'è un grido unanime, cioè: 'Rete forte di asili nido'! In Regione nascono circa 10.000 bambini all'anno e abbiamo circa 3.000 posti nido, dei quali circa 1.000 a Trieste, il resto sparsi nel resto della Regione. Questo è evidentemente insostenibile [...]

Nonostante il regolamento faccia rientrare nel novero delle potenziali destinatarie le madri con figli in età non superiore a 15 anni, le richieste sono soprattutto concentrate nella fascia 0-3 anni. Una simile informazione è confermata non soltanto dalle parole delle responsabili del progetto, ma anche dai dati sulle tipologie di servizi fruiti. Il totale dei servizi non coincide con il totale delle domande accolte perché ottenuto il *voucher* le destinatarie possono comporre, a seconda delle proprie esigenze, il proprio percorso di servizi che può comprenderne più di uno. Per esempio, se una destinataria ottiene un *voucher* di 350 euro valido per 6 mesi potrà utilizzarne una quota per un servizio (poniamo di nido) per un certo periodo, esaurendo parte dell'importo. In seguito, con la differenza potrà richiedere un nuovo servizio, magari nel periodo in cui il nido è chiuso, o solo per qualche ora la settimana (è il caso di chi chiede l'educatore domiciliare come supporto al servizio di asilo pubblico). La domanda accolta resta una, ma i servizi richiesti e fruiti sono due. Questo aspetto rendiconta la flessibilità del dispositivo, che però in corso d'opera (con le modifiche al regolamento del novembre 2004 e 2005) è stata di fatto sostanzialmente ridotta a causa: (1) del restringimento del bacino dei servizi e (2) del ridimensionamento degli importi concessi e dei mesi connessi al periodo di utenza. Sempre con riferimento ai dati aggiornati a fine 2006 occorre segnalare che l'esigenza principalmente osservata dal flusso delle domande è quella dell'inserimento professionale. Circa la metà delle richiedenti domandano il *voucher* a causa del rientro dalla maternità.

Il confine fra gli scopi situati e la motivazione profonda che orienta gli interventi non sempre è facilmente individuabile, la cesura fra le due dimensioni è sovente arbitraria. Nemmeno questo progetto fa differenza. Infatti non è difficile ravvisare, negli obiettivi dichiarati (presumibilmente a lungo termine) dall'autorità di gestione di "Futura" un movente culturale piuttosto pregnante, che affonda le proprie radici nel concetto di pari opportunità. Nel corso degli anni, il progetto è stato interessato da una complessa evoluzione interna, culturale ed

organizzativa, che ha toccato diversi punti, dall'introduzione della soglia ISEE, oltre ad un intervento della Regione che ha cassato alcuni servizi (novembre 2004) fino alla revisione degli importi alla modificazione del periodo di copertura; dal mutamento del profilo dei destinatari in termini di genere e di contratto di lavoro (novembre 2005). Come confermano le parole di una delle referenti: "Nelle pieghe del bando, c'era già un'affermazione importante da parte della Regione, e cioè che, in corso d'opera, esaminando la realtà ed esaminando le domande pervenute il gestore - e quindi noi - avremmo potuto suggerire all'amministrazione regionale delle modificazioni in corso d'opera del progetto. Questo è avvenuto abbondantemente, sin dal bando, nel senso che sin dal bando abbiamo fatto un'osservazione banale, è cioè che tra i requisiti fondamentali oltre ai bimbi con meno di 15 anni e i familiari anziani ci fossero anche i familiari disabili [...]. Includendo due consorzi di cooperative sociali, le nostre priorità erano di garantire fin dall'inizio una rete di circa 15 o 16 cooperative sociali che già operavano nei servizi alla persona attraverso l'incarico degli enti pubblici e quindi già riconosciuti dagli enti pubblici per la loro qualità e serietà". L'impressione generale è che la cultura del provvedimento si sedimenti in un *mix* fra libertà nella scelta dei servizi (versante *lib*) e di controllo politico-amministrativo delle facoltà dell'utenza (versante *lab*),<sup>10</sup> che rientra a pieno titolo nella logica della cosiddetta "terza via" (Giddens, 1998) e che procede in linea con quello che viene spesso definito "individualismo istituzionalizzato".

#### 4. Il modello piemontese

Il *voucher* piemontese di conciliazione ha una struttura peculiare. Si tratta infatti di un tipico "rimborso spese" per l'acquisto di servizi (pubblici o privati) per familiari a carico come figli piccoli, anziani non autosufficienti, disabili temporanei o permanenti. Destinatarie del progetto sono principalmente (anche se non esclusivamente) donne coinvolte in corsi di formazione professionale o in percorsi di (re)inserimento nel mercato del lavoro.

Nell'ambito del recente convegno "Tempopermettendo" tenutosi a Modena nei giorni 29 e 30 settembre 2006, Cristina Romagnoli, relatrice per i Centri per l'impiego della Provincia di Torino ha presentato la sperimentazione dei titoli di conciliazione adottati dal 2003 nel territorio provinciale del capoluogo piemontese.

<sup>10</sup> Su questo aspetto si veda Donati (2000).

L'ammontare del rimborso prevede un importo massimo di 1.000 euro mensili, validi per spese sostenute nell'acquisto di servizi educativi pubblici e privati di cura e custodia per l'infanzia, o per affrontare parte dei costi legati all'assistenza domiciliare socio-sanitaria o integrata per gli anziani o al loro inserimento in strutture specializzate. Destinatario del progetto sono quindi persone con figli o familiari a carico che intendono rafforzare la propria posizione professionale, sia tramite un nuovo inserimento lavorativo che attraverso la partecipazione ad attività formative. Il contributo configura quindi una forma di sostegno indiretto al lavoro, tramite un rimborso delle spese sostenute per la cura familiare del quale si può usufruire per un massimo di 24 mesi (12 mesi nel caso di partecipazione ad attività per migliorare la propria occupabilità ulteriori 12 mesi durante l'inserimento lavorativo).

La sperimentazione del progetto parte nel 2003 e si avvia alla conclusione a dicembre 2007. I dati del progetto, aggiornati a fine dicembre 2005, informano che sono stati stanziati 722 titoli, per l'acquisto di 958 servizi educativi e di 11 servizi assistenziali. Il 96% delle persone che hanno inoltrato la domanda sono donne, solo il 4% delle domande proviene da richiedenti di genere maschile. Emerge quindi una femminilizzazione della domanda. Le destinatarie ricorrono al *voucher* principalmente per ragioni legate alla cura dei propri figli piccoli, integrando le spese sostenute per le soluzioni di servizio indispensabili al proprio (re)inserimento occupazionale. I problemi riscontrati dai responsabili del progetto hanno riguardato soprattutto la modalità osservata per l'accesso al provvedimento, che è quella del rimborso spese, e risulta penalizzante in generale per le destinatarie e i nuclei familiari. A questo problema organizzativo se ne affiancano alcuni logistici, come i tempi di attesa per ricevere il contributo, e la presenza di asimmetrie informative.

Come afferma Cristina Romagnoli: "In questi anni di sperimentazione dell'intervento sono state riscontrate diverse criticità. [...] Una prima grossa criticità è legata ai tempi di erogazione del *voucher*: per la prima assegnazione mediamente il tempo di attesa è di due mesi, e di tre mesi per il primo rimborso. I tempi di attesa hanno spesso impedito un accesso paritario alla fruizione del contributo. Le persone che devono acquisire nel breve periodo il servizio, ma non sono in grado di sostenerne direttamente i costi, sono penalizzate, dovendo attendere anche tre mesi per il rimborso. [...] Nonostante l'impegno per la sua pubblicizzazione, l'iniziativa del *voucher* non è realmente diventata di

pubblico dominio. Trattandosi di una procedura abbastanza laboriosa, non era né breve né facile spiegarne le modalità di utilizzo ed una corretta valutazione sulla sua importanza non è arrivata *in primis* a tutti i vari soggetti che avrebbero potuto o dovuto promuoverla. [...] È emersa una forte carenza di servizi di tipo assistenziale, ciò che ha impedito di realizzare la relativa sezione del Catalogo. In alcune realtà fuori dal Comune di Torino, anche i servizi di tipo educativo non sono sufficienti. L'attivazione delle convenzioni, immaginata per agevolare gli utenti non in grado di anticipare il costo dei servizi, ha certamente risolto singoli problemi: ma, considerata complessivamente, ha comportato un aggravio di lavoro ed un allungamento importante dei tempi di evasione delle singole richieste. Il numero (molto contenuto) delle convenzioni siglate dimostra inoltre che lo strumento necessita di notevoli migliorie: molti gestori privati hanno lamentato l'eccessiva lunghezza dei tempi di rimborso, solo pochissimi gestori pubblici hanno aderito, e si è trattato di piccoli Comuni che hanno saputo 'elasticizzare' le loro procedure e non temevano ripercussioni da parte degli altri utenti del servizio circa l'apparente 'gratuità' per gli assegnatari del *voucher*".<sup>11</sup> Come gli altri due progetti precedentemente analizzati, anche il *voucher* adottato nella Provincia di Torino, pur non ricalcandone le modalità gestionali, riprende la filosofia del FSE che ravvisa nell'esigenza della conciliazione tra tempi di lavoro e di cura familiare un principio condizionato dalla logica dell'attivazione e dalla cultura delle pari opportunità.

## 5. Conclusioni

In seguito alla presentazione di alcune sperimentazioni locali, emerge una domanda fondamentale. Perché vengono istituiti questi *voucher*? In politica sociale il *voucher* viene introdotto da Milton Friedman fra gli anni '50 e '60 del secolo scorso per aumentare la qualità dell'istruzione scolastica attraverso lo sviluppo della concorrenza amministrata fra istituti pubblici e privati, in una struttura comparabile a quella che Bartlett e Le Grand definiranno di "quasi-mercato". In seguito, non solo negli Stati Uniti, ma anche in Europa e in Italia il *voucher* viene introdotto in altri settori della politica sociale, come l'assistenza domiciliare, l'ospedalizzazione, la formazione e la cura dell'infanzia. Dunque, è opinione di questo contributo, che ha focalizzato la pro-

<sup>11</sup> Cfr. Romagnoli C., intervento al Convegno "Tempo permettendo", 29-30 settembre 2006. Scaricabile sul sito [www.tempopermettendo.info](http://www.tempopermettendo.info).

pria attenzione empirica in modo particolare sul *voucher* di conciliazione del FSE, che la *mission* iniziale del dispositivo (cioè quella di aumentare la qualità dei servizi) lasci spazio ad altre urgenze. In particolare, se il *voucher* viene traslato in altri contesti di *welfare* in campi di applicazione differenti di politica sociale, lo strumento viene ricollocato nell'agenda delle aspettative crescenti di *welfare* con lo scopo di esternalizzare costi di gestione, favorire l'inclusione sociale di alcune categorie di utenza, riformare l'offerta di servizi alla persona in chiave integrata (*welfare mix*).

I dispositivi analizzati abbandonano l'originale spinta culturale (il progetto di vita fondato sulla ricerca della felicità attraverso la crescita individuale, tipico della dottrina protestante e conforme con l'impianto di *policy* dello *school voucher* adottato negli Stati Uniti) rilanciando l'importanza del contesto in cui vengono adattati e sottolineando l'emergere della necessità di nuovi indicatori per l'implementazione e la successiva valutazione delle politiche sociali a seconda dei servizi cui i dispositivi vengono connessi.

Emerge innanzitutto una forma di classificazione dei dispositivi per matrici analitiche (le *cit * evidenziate dai tanti studi di Luc Boltanski e collaboratori) costituita sulla base dei principi di giustificazione che orientano i singoli casi di studio.

**TABELLA 1 - PRINCIPI DI GIUSTIFICAZIONE NEI MODELLI DI SVILUPPO. *ORDERS OF WORTH (GRANDEUR)***

| <i>Matrici</i>                      | <i>Mercantile</i>   | <i>Domestica (familiare)</i> | <i>Civica</i>        | <i>Industriale (per progetti?)</i>                       |
|-------------------------------------|---|------------------------------|----------------------|--|
| Giustificazione ( <i>grandeur</i> ) | Efficienza produttiva (raggiungere lo scopo col min. costo) | Stima reputazione            | Interesse collettivo | Efficacia produttiva (raggiungere lo scopo del progetto) |
| Statuto dell'informazione           | Monetario   | Informale                    | Formale              | Misurabile   |
| Relazione di base                   | Scambio (di equivalenti) ( <i>echange</i> )                 | Fiducia                      | Solidariet           | Mandato (o destinazione) funzionale                      |
| Connotato umanistico                | Ambizione denaro potere                                     | Autorit                      | Equit                | Competenza professionale ( <i>expertise</i> )            |

Fonte: Boltanski, Thévenot, 1991; 1999, p. 368. Rielaborazione nostra.

I *voucher* non rappresentano quindi automaticamente un meccanismo di allocazione di diritti (*entitlements*) al benessere ottenibili attraverso una logica (o matrice) mercantile. La matrice che orienta i meccanismi di *policy* dipende dai principi che li sorreggono (*justification*), emergono matrici domestiche e civiche ad affiancare alcuni programmi di intervento, ma difficilmente i casi studiati rappresentano una matrice per progetti (fondata sulla capacitazione dei destinatari), perché per giustificarne l'esistenza sarebbe necessaria una revisione del contratto sociale interno alla relazione fra autorità di gestione, offerta e domanda di servizi.

Ad esempio, perché l'attivazione delle destinatarie di *voucher* di conciliazione fra tempi di lavoro e di cura familiare, costituisca un progetto orientato propriamente alla conciliazione, e non solo la risposta all'inclusione sociale delle categorie di lavoratrici flessibili (secondo un'ottica meramente inclusiva o di "individualismo istituzionalizzato") occorrerebbe anche una minore rigidità del dispositivo, un'estensione reale delle alternative percorribili in termini di servizio, un funzionamento effettivo del titolo di accesso, un diverso trattamento delle lavoratrici sul posto di lavoro, una maggiore reversibilità nelle scelte del lavoro e del suo trattamento, un aumento delle garanzie contrattuali, una maggiore personalizzazione dei servizi secondo le preferenze dei destinatari, una revisione delle condizioni di utilizzo dei dispositivi (in particolare per quanto riguarda il profilo dei destinatari).

Quindi l'interesse principale non sta solo nel classificare i provvedimenti rispetto all'una o all'altra matrice prevalente, ma nel considerare come la rigidità culturale con la quale ci si abitua ad individuare le esigenze di conciliazione (in modo prettamente lavoristico) e il profilo dei destinatari (in modo prettamente individualistico e razionalistico) influenzano i progetti facendo emergere alcune rigidità organizzative nei dispositivi in analisi. "Pensiamo a ciò che nel libro (*Le nouvel esprit du capitalisme* NdR) chiamiamo una *cit  par projet*, nuovi criteri di giustizia, in formazione, che si appoggiano sull'idea del progetto per garantire alcune forme di sicurezza. Quello che abbiamo chiamato un cambiamento del contratto sociale. [...] La tendenza del capitalismo   di tagliare con lo Stato e, al tempo stesso, di rappresentare un costo per lo Stato. Bisognerebbe rilanciare una riflessione pi  vigorosa sullo Stato come istanza normativa". (Vitale, 2006, intervista a Boltanski e Chiappello). Se l'intento   quello di predisporre uno strumento come il *voucher* per una duplice *mission*:

(1) favorire l'inserimento occupazionale delle donne e (2) realizzare politiche di conciliazione occorre che il patto (o contratto sociale, nei termini di Boltanski) favorisca un'effettiva libertà di scelta e rifletta una cultura delle pari opportunità differente da quella razionalistica e individualizzante.

Qui sta anche la critica realista di Margaret S. Archer, che sottopone all'attenzione del lettore la differenza che passa fra ontologia in "prima" e in "terza" persona, rilanciando la necessità di ripensare la riflessività individuale alla luce dei corsi di azione intrapresi dalle persone concrete (per esempio, la decisione di chiedere o ri-chiedere un *voucher* di conciliazione), a loro volta influenzati e condotti sulla base delle proprie premure fondamentali (*ultimate concerns*). In alcuni dei casi analizzati emerge in particolare una difficoltà dei progetti a connettere l'utenza ai servizi territoriali, sia per la peculiarità dei contesti geografici, che per la logica dell'accreditamento, che per gli effetti perversi indotti dal tentativo di aumentare il bacino dell'offerta. In questo caso, il *deficit* di riflessività dell'organizzazione dell'impianto di *policy* rivela un *rationality mistake*, nella misura in cui tenta di istituzionalizzare automaticamente le preferenze delle destinatarie come se avesse a che fare con quello che "Archer chiama *modernity's man*, l'individuo 'ipo-socializzato' dell'economia politica" (Donati, 2006, p. 29).

**TABELLA 2 - MATRICI DELL'AGIRE E CRITERI DI GIUSTIFICAZIONE**

| <i>Matrice prevalente</i>   | <i>Matrice mercantile</i> | <i>Matrice domestica</i>        | <i>Matrice civica</i>             | <i>Matrice per progetti</i> |
|-----------------------------|---------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Criterio di giustificazione | Libertà di scelta         | Responsabilità morale familiare | Partecipazione alla cosa pubblica | Capacitazione dei soggetti  |
| Immagine del destinatario   | Consumatore               | Familiare                       | Cittadino                         | Soggetto da completare      |

Fonte: Vitale, 2005. Rielaborazione nostra.

Che cos'è, dunque il *rationality mistake* applicato alle politiche sociali, in particolare a quelle familiari? "Assumiamo che in questo programma di riforma (rappresentato da 2 Green Paper del 1998: *Supporting Families* e *A New Contract for Welfare*, NdR) il governo (britannico, qui rappresentato dal *New Labour* di Tony Blair, NdR) assume implicitamente un modello universalizzato di uomo economico razionale (*rational economic man*) e di soggetto legale razionale

(*rational legal subject*) ad esso strettamente collegato. In questa ottica, le persone prendono decisioni a carattere individualistico del tipo costi-benefici (*cost-benefit decisions*) in base a come potrebbero massimizzare il proprio personale interesse. [...] Alcune decisioni sono definite razionalmente, ma con una forma differente di razionalità da quella assunta dall'economia convenzionale e dall'apparato legislativo. [...] Se le persone non agiscono conformemente al modello del *rational economic man* e del *rational legal subject* la produzione legislativa basata su questi assunti potrà risultare inefficace. Questo è ciò che abbiamo definito 'errore razionalistico' (*rationality mistake*)". (Carling, Duncan, Edwards, 2002, p. 111). (traduzione nostra).

Dal punto di vista culturale i dispositivi di conciliazione sembrano influenzati da un *rationality mistake* (o errore razionalistico) che cerca di ridurre il profilo delle destinatarie a quello di un'astratta utenza razional-strumentale, in conformità con l'ontologia in "terza" persona prodotta da alcuni approcci, non ultimo quello della *Rational Choice Theory*, che contribuisce a formare quello che Margaret S. Archer chiama il modello a due gradini (*two steps model*).

"Secondo Archer questo modello classico presenta due errori [...] il primo è che la soggettività degli attori viene fortemente sminuita (*subjectivity is played down*). Il secondo errore è che, in tale modello, non si vede ciò che viene sottoposto a costrizioni o sostegni [...] (*constraints and enablements require something able to be constrained and enabled*)". (Donati, 2006, pp. 13-14). Tale riduzionismo si traduce anche in alcune rigidità organizzative, come la predilezione per forme contrattuali peculiari (è, ad esempio, il caso del progetto "Futura", cioè del modello friulano), requisiti all'accesso e mancata pianificazione di offerta di servizi flessibili. Dunque, la volontà di promuovere l'occupabilità femminile attraverso l'offerta di servizi di cura per l'infanzia non rappresenta una politica di attivazione in senso proprio, in quanto presenta elementi di rigidità che all'effettiva capacitazione dell'individuo prediligono la lotta all'esclusione sociale di categorie prestabilite, penalizzandone altre che sulla carta non risultano necessitanti quest'aiuto, o che per ragioni organizzative del disegno di *policy* non riescono a far fronte a problemi di liquidità immediata (come nei *voucher* che funzionano come rimborsi spese).

**TABELLA 3 - IL TWO STEPS MODEL**

1. *Step*: Le proprietà strutturali e culturali forgianno in modo oggettivo le situazioni che gli agenti involontariamente devono affrontare ed esercitano poteri di costrizione (*constraint*) e capacitazione (*enablement*) in relazione a:
2. *Step*: Le proprietà imputate agli agenti, che l'osservatore ritiene (assume) governino le loro azioni, cioè:
  - gli interessi oggettivi (*critical realism*);
  - la razionalità strumentale (*rational choice theory*);
  - l'*habitus* (Bourdieu)

Fonte: Archer (2006, p. 13).

In conformità con la linea europea di adozione del patto di *workfare* (non è un caso che l'impostazione di Margaret S. Archer sia critica con quella seguita dal *New Labour* giddensiano dell'epoca Blair), il *voucher* si presenta come un oggetto sociale (in quanto fondato su una forma di iscrizione che de-contingentizza il denaro) e un meccanismo sociale orientato all'aumento della qualità dei servizi e quindi del benessere percepito dagli utenti. Tuttavia, questo impianto è deterministico perché non tiene conto delle peculiarità organizzative e culturali dei progetti che si realizzano e dei contesti di *welfare* in cui si sviluppa. Per esempio, il *voucher* di conciliazione del FSE è influenzato dalle aspettative crescenti (Colozzi, 2006) che delineano l'imperativo civico dell'inclusione sociale, che condiziona anche gran parte dell'attuale cultura delle pari opportunità.

**TABELLA 4 - IL THREE STEP MODEL**

1. *Step*: Le proprietà strutturali e culturali forgianno in modo oggettivo le situazioni che gli agenti involontariamente devono affrontare e possiedono dei "poteri generativi" di costrizione (*constraint*) e capacitazione (*enablement*) in relazione a:
2. *Step*: Le configurazioni degli interessi degli attori (*agents' own configuration of concerns*) così come "soggettivamente definiti da loro stessi" in base alle loro identità personali (l'identità personale è una costellazione di *ultimate concerns*), cosicché
3. *Step*: i corsi di azione vengono prodotti attraverso le deliberazioni degli agenti, i quali "soggettivamente" determinano i loro progetti in relazione alle loro circostanze "oggettive".

Fonte: Archer (2006, p. 15).

Il problema dei *voucher* come politiche di conciliazione, sta nel rincorrere soltanto una delle componenti del discorso sulla conciliazione stessa, cioè il lavoro. Questo aspetto - certamente nobile e da proseguire - non permette però di cogliere l'intera complessità del problema dell'equilibrio fra tempi di cura e professionali, perché schiaccia le preferenze soggettive su uno soltanto di questi poli, nella fattispecie il secondo. In altre parole il *voucher* FSE ricalca questa specificità culturale abbandonando l'originaria idea della qualità dei servizi, in quanto non agisce oggettivamente sulle esigenze realmente espresse dalle persone, ma le definisce esternamente (oggettivando la soggettività fino a reificarla).

Questa definizione in "terza persona" non permette quindi di consolidare una matrice progettuale nel dispositivo, che alla reale capacitazione delle destinatarie (possibile solamente attraverso la reticolazione delle istanze e la revisione del contratto sociale) preferisce pianificare un programma di inclusione sociale di istanze definite dall'esterno. In quest'ottica il tipo di *welfare* proposto non solo non è propriamente *family friendly*, ma nemmeno *mother friendly*, quanto piuttosto *working mother concerned*, nel senso che interpreta la conciliazione nell'ottica degli accordi internazionali stabiliti in sede europea, quindi ricalca la destinazione dei fondi strutturali ad un piano di intervento che riflette soltanto il punto di vista delle burocrazie pubbliche.

**TABELLA 5 - MATRICI DELL'AGIRE E CRITERI DI GIUSTIFICAZIONE**

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Matrice domestica</b><br/>Il processo di giustificazione risiede nella "responsabilizzazione" dell'ambiente familiare del destinatario del progetto e nel coinvolgimento della sfera affettiva nei compiti di cura. La matrice domestica riconsegna alla famiglia funzioni di pubblica utilità</p> | <p><b>Matrice per progetti (attivazione)</b><br/>Il processo di giustificazione risiede nella capacitazione dell'individuo. (Nel senso inteso da Sen e Nussbaum). In questo frangente avviene il passaggio da individuo (inteso come mero recettore biologico) a persona (intesa come individuo-in-relazione)</p> |
| <p><b>Matrice mercantile</b><br/>Il principio di giustificazione risiede nella sollecitazione della libertà di scelta di chi fruisce dei servizi e nell'incoraggiamento della concorrenza tra soggetti che compongono l'offerta e competono per attrarre la domanda.</p>                                 | <p><b>Matrice civica</b><br/>Il processo di giustificazione risiede nella costruzione del "bene pubblico", inteso come risposta ai bisogni sociali emergenti, alla lotta all'esclusione e al controllo politico delle aspettative.</p>  |

Analogamente al *voucher* non corrisponde in maniera univoca e inequivocabile una matrice di tipo mercantile, caratterizzata dal principio dominante della libertà di scelta e dalla logica di privatizzazione progressiva del mercato dei servizi. Infine, per quanto concerne il profilo delle occupate che richiedono il *voucher* di conciliazione non corrisponde al profilo astratto e irrelato da “relazione pura” giddensiana (relazione affettiva come scambio di mercato la cui struttura è quella che in modo contingente viene realizzata dagli attori), ma richiama la necessità di porre maggiore attenzione alle richieste delle utenti, in un’ottica di flessibilità dei programmi di allocazione dei servizi. Non è detto che quest’ultime siano da considerare automaticamente legittime rispetto alla sperimentazione del dispositivo, ma indicano modi di riflessività più complessi e su principi di giustificazione dei progetti che non sempre corrispondono alla *mission* predefinita all’origine.

**TABELLA 6 - MATRICI DELL’AGIRE E CRITERI DI GIUSTIFICAZIONE. IL *VOUCHER* DI CONCILIAZIONE**

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Matrice domestica</b><br/>Il processo di giustificazione risiede nella “responsabilizzazione” dell’ambiente familiare del destinatario del progetto e nel coinvolgimento della sfera affettiva nei compiti di cura. La matrice domestica riconsegna alla famiglia funzioni di pubblica utilità</p> | <p><b>Matrice per progetti (attivazione)</b><br/>Il processo di giustificazione risiede nella “capacitazione” dell’individuo. (Nel senso inteso da Sen e Nussbaum). In questo frangente avviene il passaggio da individuo (inteso come mero recettore biologico) a persona (intesa come individuo-in-relazione)</p> |
| <p><b>Matrice mercantile</b><br/>Il principio di giustificazione risiede nella sollecitazione della libertà di scelta di chi fruisce di un servizio e nell’incoraggiamento della concorrenza tra i soggetti che compongono l’offerta e che competono per attrarre la domanda</p>                         | <p><b>Matrice civica</b><br/>Il processo di giustificazione risiede nella costruzione del “bene pubblico”, inteso come risposta ai bisogni sociali emergenti, alla lotta all’esclusione e al controllo politico delle aspettative crescenti (Colozzi, 2006)</p>   |

La prevalenza di una o più matrici sulle altre dipende quindi dal tipo di *voucher* che si crea, dalle caratteristiche del patto fra gli attori, dallo *status* assegnato ai destinatari, dal campo di applicazione dello strumento, dai servizi erogati (la loro *mission*, ma anche il loro codice costitutivo), dalla cultura che orienta i singoli progetti, che definisce la configurazione dei dispositivi e che li contestualizza in un modello di *welfare* locale.

Per quanto attiene al *voucher* di conciliazione le matrici prevalenti che orientano il progetto risultano essenzialmente essere quella civica, mentre un ruolo collaterale è associato a quella mercantile e a quella per progetti, che per configurare una piena attivazione dovrebbe rivedere alcune rigidità del disegno di *policy* (individuazione del profilo professionale delle destinatarie, criteri di eleggibilità e modalità di finanziamento dei titoli) e prevedere modalità più incisive di formazione del mercato degli erogatori.

In termini più sintetici le politiche come il *voucher* di conciliazione configurano un sostegno indiretto al lavoro, e rappresentano dunque un tentativo di "ibridazione" fra interventi di inserimento occupazionale e servizi specifici per la famiglia. In altre parole, dall'analisi condotta sembra profilarsi l'immagine di dispositivi che sostengono ove possibile le esigenze individuali, in conformità con i propri vincoli di bilancio e con il carattere sperimentale di alcuni progetti.

## Riferimenti bibliografici

- Archer M. (2006), *La conservazione interiore: come nasce l'agire sociale*, Erickson, Trento.
- Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Parigi.
- Boltanski L., Thévenot L. (1999), "The Sociology of Critical Capacity", *European Journal of Social Theory*, 2 (3).
- Carling A., Duncan S., Edwards R. (2002), *Analysing Families. Morality and Rationality in Policy and Practice*, Routledge, Londra.
- Colozzi I. (2006), "Economia e società", in Donati P. (a cura di), *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*, Cedam, Padova.
- Donati P. (2000), *La cittadinanza societaria*, (seconda edizione accresciuta), Laterza, Roma-Bari.
- Donati P. (2006), "La conservazione interiore: un nuovo paradigma (personalizzante) della socializzazione", in Archer M., *La conservazione interiore: come nasce l'agire sociale*, Erickson, Trento.
- Giddens A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge; trad. it., *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano, 1999.
- Karpik L. (1996), "Dispositifs de confiance et engagements crédibles", *Sociologie du Travail*, 4, pp. 527-550.
- Martignani L. (2006), "I voucher di conciliazione dei tempi e la promozione delle Pari Opportunità. Quale ruolo per la famiglia? Il Progetto Futura della Regione

Friuli Venezia Giulia", in Donati P., Prandini R. (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia: nuove sinergie tra pubblico, privato e terzo settore*, Franco Angeli, Milano.

Théry I. (2006), "L'approccio sociologico della 'vita familiare': la questione delle definizioni", *Sociologia e Politiche Sociali*, vol. 9, n. 1, Franco Angeli, Milano.

Vitale T. (2005), "Attivazione e contrattualizzazione nel welfare locale: cambia la posizione dei destinatari?", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.

Vitale T. (2006), "La sociologia contro il fatalismo. Intervista a Luc Boltanski ed Ève Chiappello", *Itinerari di Impresa*, n. 3, in corso di pubblicazione.

### Riferimenti sitografici

[www.form-azione.it](http://www.form-azione.it)

[www.fse.provincia.tn.it](http://www.fse.provincia.tn.it)

[www.futurafvig.it](http://www.futurafvig.it)

[www.isfol.it](http://www.isfol.it)

[www.leeds.ac.uk/cava](http://www.leeds.ac.uk/cava)

[www.osservatorionazionalefamiglie.it](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it)

[www.retepariopportunita.it](http://www.retepariopportunita.it)

[www.tempermettendo.info](http://www.tempermettendo.info)

## I voucher sociali in Lombardia

*Sergio Pasquinelli*

### **Sommario**

1. Introduzione - 2. Il percorso lombardo verso i voucher - 3. I titoli sociali nel welfare lombardo - 4. Specificità lombarde - 5. La realtà della regione Lombardia - 6. Accredimento e regolazione del mercato - 7. Possibilità di scelta, capacità di scelta - 8. L'importanza degli importi e dei volumi di spesa - 9. Conclusioni

### **1. Introduzione**

La Lombardia è la regione in cui sono più diffusi i *voucher* sociali. Ciò deriva da una serie di indicazioni che la Regione ha emanato nei confronti dei Comuni, singoli o associati nei 98 ambiti di zona istituiti a seguito della legge 328/00.

Nell'attivare questi strumenti la regolamentazione regionale è stata rigida nel porre agli ambiti un vincolo di bilancio da destinare ai titoli sociali, ma volutamente debole dal punto di vista regolamentativo, ponendo solo alcuni requisiti di base e lasciando ampia discrezionalità ai singoli territori su che tipo di strumenti adottare, come impostarli e a chi rivolgerli.

L'interesse per il caso lombardo è dunque dovuto non solo alla diffusione che i *voucher* conoscono nella regione, ma anche alla loro ampia differenziazione, che fa della Lombardia una sorta di laboratorio di sperimentazioni diverse.

## 2. Il percorso lombardo verso i *voucher*

La storia che porta ai titoli sociali inizia alla fine degli anni novanta con la sperimentazione in tre Asl di un assegno di cura per anziani non autosufficienti. Le tre Asl interessate sono quelle di Milano, Legnano e Monza. A seguito di tale sperimentazione la Regione decide di estendere l'esperienza su tutto il territorio regionale.

Nasce così il buono socio-sanitario, in vigore per un anno e mezzo tra il 2001 e il 2002. Il buono, gestito ed erogato dalle Asl, era destinato ad anziani ultra 75enni, con un'invalidità totale riconosciuta e beneficiari di indennità di accompagnamento, nonché con un reddito familiare inferiore a determinate soglie. La richiesta di buoni fu elevata, di molto superiore alle disponibilità (7.000 beneficiari a fronte di circa 18.000 domande). I beneficiari avevano due possibilità: scegliere la monetizzazione diretta del contributo (assegno di cura) o usarlo come *voucher* per acquistare servizi da soggetti accreditati. Nel 98% dei casi si è scelta la prima possibilità, essenzialmente per l'assenza di vincoli sulla destinazione d'uso che tale possibilità offriva.

Conclusa nel 2002 l'esperienza dei buoni socio-sanitari, la strada si divide in due percorsi distinti: uno socio-sanitario, l'altro sociale.

Sul primo versante, viene introdotto in tutte le Asl della regione il *voucher* socio-sanitario,<sup>1</sup> in cui rientra il 17% dei 98.000 utenti dell'assistenza domiciliare integrata erogata dalle Asl (Regione Lombardia, 2007). Il *voucher* socio-sanitario segue la separazione - che ha progressivamente caratterizzato il *welfare* lombardo - delle funzioni di programmazione, acquisto e controllo (il cosiddetto "Pac") in capo alle Asl, da quelle di gestione e produzione diretta, che si trasferiscono a soggetti accreditati attraverso un "patto di accreditamento". Il soggetto fornitore, una volta stipulato il patto di accreditamento con l'Asl, diventa responsabile della qualità degli interventi, su cui l'Asl ricopre funzioni di vigilanza e controllo. Gli enti accreditati sono attualmente 227. Gli importi del *voucher* socio-sanitario sono tre e sono articolati in base a diversi livelli di assistenza: di base, con un *voucher* di 362 euro mensili, per pazienti complessi (464 euro) e per pazienti terminali (619 euro).

Veniamo ora ai titoli sociali, la cui vicenda si lega strettamente a quella dei piani di zona. Quando si stava avviando la prima tornata dei piani, fine 2001, la Regione stabilì che il 70% delle risorse derivanti dal Fondo nazionale per le politiche sociali doveva essere

<sup>1</sup> Il *voucher* socio-sanitario è regolamentato dalla D.G.R. 12902/2003. Una valutazione di questa esperienza è in Gori (2005).

destinato ai titoli sociali.<sup>2</sup> Anche se veniva lasciata facoltà ai Comuni di raggiungere questa percentuale in maniera progressiva nel corso del triennio di attuazione dei piani, è indubbio che l'indicazione era, e rimane, "forte".

Per gli ultimi piani di zona 2006-2008, tale vincolo è stato ridotto al 50%. Contemporaneamente è stata data una nuova indicazione, ossia quella di arrivare ad attivare, come obiettivo da raggiungere nel triennio, il *voucher* sociale nei 98 distretti sociali lombardi.<sup>3</sup>

### 3. I titoli sociali nel *welfare* lombardo

Può essere utile sintetizzare i passaggi logici che hanno portato la Regione Lombardia a spingere in modo così deciso verso i *voucher*, in cui sono riposte aspettative di cambiamento:

- l'esternalizzazione dei servizi alla persona con il sistema delle gare e delle convenzioni ha generato nel tempo situazioni di "mercato protetto", favorendo posizioni di "rendita" che hanno progressivamente affievolito la spinta ad un miglioramento continuo della qualità degli interventi;
- per superare questa situazione occorre rendere il mercato più plurale e competitivo, riportando al centro la qualità dei servizi e i bisogni del cittadino-utente;
- assegni di cura e *voucher* aiutano a fare questo perché, nonostante le grandi differenze tra di loro, entrambi attribuiscono capacità di spesa alle famiglie anziché agli enti gestori, modificando il sistema e liberando le potenzialità di scelta da parte del cittadino;
- vincolando il trasferimento monetario all'acquisto di determinati servizi, il *voucher* accentua il cambiamento rispetto alla tradizionale gestione esternalizzata, in convenzione: dal sostegno dell'offerta si passa al sostegno della domanda;
- come ciò debba avvenire è ampiamente lasciato alle singole zone: buoni e *voucher* infatti vengono introdotti in maniera aperta, con pochi vincoli rispetto al loro utilizzo e alla loro organizzazione.

I *voucher* introducono una discontinuità rispetto al passato, almeno nelle intenzioni: con essi si rende più esplicito il tema della libertà di scelta; cambia un mercato che aveva come riferimento appalti e convenzioni; entra in gioco il meccanismo degli accreditamenti; si

<sup>2</sup> Questa è l'indicazione della Delibera di Giunta del 23 novembre 2001 (n. VII/7069), poi ripresa nella Circolare della D.G. Famiglia e solidarietà sociale n. 7 del 29 aprile 2002 "Linee guida esplicative".

<sup>3</sup> Circolare n. 48 del 27 ottobre 2005.

richiedono significative capacità di governo e di regolamentazione (Beltrametti, 2004; Knapp *et al.*, 2003).

La principale missione dei titoli sociali lombardi è quella di sostenere la domiciliarità dei soggetti fragili. I *voucher* dovrebbero quindi legarsi a un "patto di accreditamento" che lega enti pubblici e privati "in un contesto di relazione fiduciaria" e deve definire requisiti professionali minimi degli operatori dei soggetti accreditati. Si esclude la possibilità di accreditare direttamente singoli operatori professionali (infermieri, badanti), ma solo organizzazioni. I requisiti indicati dalla Regione per il patto di accreditamento sono molto "asciutti" e riguardano un livello elementare di legalità e operatività (cfr. par. 5).

#### 4. Specificità lombarde

In tema di *voucher* sociali, la Lombardia si differenzia rispetto ad altre regioni per almeno tre aspetti:

1. la Lombardia è l'unica regione ad aver introdotto, su scala regionale, il *voucher* sociale, oltre ad essere l'unica regione con un *voucher* socio-sanitario. Le esperienze di *voucher* sociale in Italia operano su scala locale, particolarmente presenti in Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna. Su scala regionale operano solo alcune esperienze di assegni di cura che, in alcuni casi, si avvicinano al *voucher*, nel senso che si tratta di somme con un "vincolo d'uso", legate in particolare al fenomeno del lavoro privato di cura (assistenti familiari);
2. l'attivazione ha riguardato contemporaneamente sia gli assegni di cura - che in Lombardia si chiamano "buoni" - che *voucher*, ritenendoli strumenti che fanno riferimento ad una medesima strategia di intervento, che ha come obiettivo quello di sostenere l'impegno dei *caregiver* a favore dei propri familiari nel proprio contesto di vita;
3. nell'attivare questi strumenti la regolamentazione regionale è stata rigida nel porre agli ambiti di zona un vincolo di bilancio sui titoli sociali (il 70% del Fnps), ma volutamente debole dal punto di vista regolamentativo, ponendo solo alcuni requisiti di base e lasciando ampia discrezionalità ai singoli territori su come impostare (quali) strumenti e a chi rivolgerli. Ciò ha determinato un'ampia discrezionalità in termini di criteri di accesso e modalità di fruizione. Il che si traduce in una disomogenea attribuzione di diritti ai cittadini: chi ha diritto a che cosa varia molto da un territorio ad un altro.

## 5. La realtà della regione Lombardia

Un'ampia ricerca sui buoni e *voucher* sociali, promossa dalla Regione Lombardia (DG famiglia e solidarietà sociale) e dall'Irer e realizzata dall'Istituto per la ricerca sociale di Milano<sup>4</sup> ha portato numerose evidenze sullo stato di attuazione dei *voucher* e sui diversi cambiamenti organizzativi generati (Pasquinelli, 2006). Questo paragrafo e quelli che seguono si basano ampiamente sulle evidenze emerse in questo lavoro.

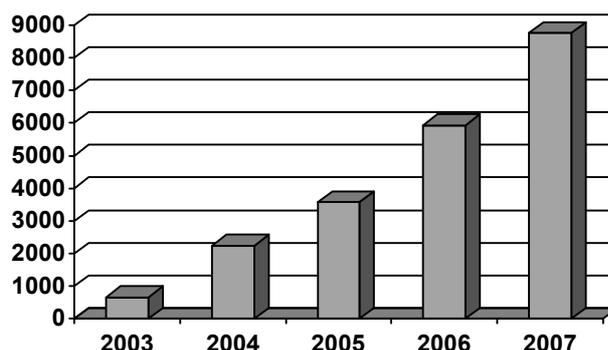
Dei 98 distretti lombardi, all'inizio del 2007 erano poco più della metà quelli che avevano attivato *voucher* sociali, con circa seimila utenti, ma si tratta di dati in rapida evoluzione, come mostra la figura 1 (Pasquinelli, 2006, 2007a). Quali servizi sono passati in regime di *voucher*? La maggior parte dei servizi erogati tramite *voucher*, il 55%, riguarda l'assistenza domiciliare. Insieme ai trasporti, ai servizi pasti e lavanderia a domicilio, il sostegno alla domiciliarità raggiunge i due terzi delle prestazioni voucherizzate. Sono ancora pochi i casi di *voucher* legati al mercato privato di cura (badanti), per uno strumento che ha potenzialità interessanti per fare emergere tale realtà dal mercato irregolare, mercato che ha generato rilevanti ripercussioni sulla rete dei servizi domiciliari.

In realtà, il *voucher* si presta ad essere applicato a servizi molto diversi, una potenzialità sfruttata finora poco. La conciliazione dei tempi di cura e di lavoro (*voucher* di conciliazione); le attività di sostegno alla prima infanzia (micro-nidi, nidi in famiglia, ludoteche, spazi gioco); la fruizione di servizi diurni (centri anziani, centri ricreativi estivi, centri di aggregazione giovanile) sono tutti ambiti di intervento finora poco frequentati (Mirabile, 2005).

Anche per questo la Regione ha nel tempo introdotto ciò che si può definire un ibrido strumentale, cioè il "buono sociale mirato". Si tratta di una misura che non è un *voucher*, perché non richiede accreditamenti, ma allo stesso tempo è vincolato ad un patto assistenziale con l'utente e ad un sistema di controlli volti a verificarne l'uso corretto e concordato.

<sup>4</sup> La ricerca si è basata sui dati regionali tratti dal monitoraggio dei piani di zona e sull'analisi di sette casi studio. Il progetto è stato coordinato, nelle sue diverse fasi, da un gruppo di lavoro composto da Cristina Colombo, Cesarina Colombini, Maria Luppi e Davide Sironi per la Regione Lombardia; Sergio Pasquinelli per l'Irs; Daniela Gregorio per l'Irer. La Regione Lombardia - D.G. famiglia e solidarietà sociale, attraverso l'Unità organizzativa programmazione - che qui si ringrazia - ha messo a disposizione i dati relativi al monitoraggio dei piani di zona, supportandone l'elaborazione e l'analisi. I risultati del progetto sono in Pasquinelli (2006) e successivamente ripresi in Pasquinelli (2007b).

**FIGURA 1 - NUMERO DI UTENTI DEI VOUCHER SOCIALI IN LOMBARDIA**



Fonte: Regione Lombardia - D.G. famiglia e solidarietà sociale; il 2007 è una stima Irs.

Il buono mirato è cioè l'equivalente di un assegno di cura rivolto ad uno specifico gruppo di popolazione, per sostenere oneri di assistenza ritenuti particolarmente meritevoli di aiuto. La Regione Lombardia li ha introdotti prima a favore delle famiglie numerose (con tre o più figli minori), alla fine del 2006, e più di recente nell'ambito del lavoro di cura svolto dalle assistenti familiari. In questo secondo caso sono stati stanziati 5,5 milioni di euro. Tale somma è ripartita tra gli ambiti distrettuali, che sono tenuti a definire organizzazione e criteri di accesso alla misura, e ad erogare buoni per una somma minima mensile di 250 euro (Circolare 41 del 21/12/2007).

Nel campo dell'assistenza domiciliare agli anziani, specificità della Lombardia è l'ampia diffusione dei voucher "a profilo". I profili sono generalmente tre, sul modello del voucher socio-sanitario erogato dalle Asl, e corrispondono a diverse intensità di bisogno. Il valore economico del voucher è così una cifra mensile che cresce al crescere del bisogno. All'interno di questa cifra si possono creare dei "pacchetti" diversi di prestazioni, concordati tra utente e assistente sociale. L'ammontare dei profili è molto variabile, oscilla mediamente tra 150 e 450 euro mensili, con un valore intermedio, nell'area anziani, pari a 320 euro mensili (tab. 1). La spesa complessivamente destinata ai voucher sociali dai distretti lombardi che lo hanno attivato è stata nel 2006 pari a 8,6 milioni di euro.

**TABELLA 1 - VOUCHER A PROFILO: IMPORTO MEDIO PER AREE DI UTENZA**

|                   | <i>Valore minimo</i> | <i>Valore intermedio</i> | <i>Valore massimo</i> |
|-------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|
| Anziani           | 160                  | 323                      | 528                   |
| Disabili          | 298                  | 507                      | 488                   |
| Minori & famiglia | 150                  | 300                      | 407                   |
| Emarginazione     | 145                  | 267                      | 478                   |
| Salute mentale    | 122                  | 235                      | 407                   |

Chi accede ai *voucher* sociali? L'accesso è solitamente legato a due criteri: uno di reddito, l'altro relativo alla condizione di bisogno. Il criterio reddituale è legato ad un determinato valore ISEE. I valori ISEE vanno dai 4.000 euro in su, raramente oltre i 16.000, con una particolare concentrazione intorno ai novemila. La tabella 2 mostra bene l'ampia disomogeneità presente non solo nella regione, ma anche all'interno della medesima Asl, in cui i limiti di reddito ISEE possono variare ampiamente, con differenze di migliaia di euro da un distretto e l'altro della stessa Asl.

**TABELLA 2 - SOGLIA DI REDDITO ISEE PER I TITOLI SOCIALI: VALORE MINIMO E MASSIMO STABILITO NEI DISTRETTI DI CIASCUNA ASL**

| <i>Asl</i>      | <i>ISEE minimo</i> | <i>ISEE massimo</i> |
|-----------------|--------------------|---------------------|
| Bergamo         | 6.500              | 30.000              |
| Brescia         | 1.985              | 16.000              |
| Como            | 11.000             | 26.855              |
| Cremona         | 8.200              | 30.000              |
| Lecco           | 6.000              | 6.000               |
| Mantova         | 6.500              | 25.000              |
| Milano 1        | 6.100              | 20.000              |
| Milano 2        | 5.000              | 22.500              |
| Milano 3        | 4.763              | 35.000              |
| Pavia           | 6.000              | 15.500              |
| Sondrio         | 11.000             | 11.000              |
| Varese          | 3.500              | 16.000              |
| Valcamonica     | 5.548              | 10.000              |
| Media regionale | 6.315              | 20.297              |

Fonte: Pasquinelli (2006).

Anziani e disabili - assieme alle loro famiglie - coprono i quattro quinti dell'utenza complessiva. Ciò pesa nei criteri di valutazione, che si riferiscono nella maggior parte dei casi alla presenza di una invalidità riconosciuta - spesso il 100%. Talvolta a test di autosufficienza (ADL - *Activities of Daily Life*; IADL - *Instrumental Activities of Daily Life*), più raramente a caratteristiche specifiche: isolamento sociale, reti di sostegno, oneri di cura particolarmente gravosi e così via. Analogamente all'esperienza lombarda degli assegni di cura (i buoni), ancora limitati sono i casi di distretti che applicano una valutazione più complessiva del grado di "fragilità sociale" per accedere ai *voucher*.

## 6. Accredimento e regolazione del mercato

I *voucher* sono titoli che danno diritto ad acquistare beni e servizi da soggetti accreditati. L'esperienza lombarda rivela diversi modi di farlo. Per riassumere, si va da requisiti molto semplici ed elementari a criteri via via più selettivi.

Ad un primo livello troviamo criteri di base, pre-condizioni per operare sul mercato e per essere riconosciuti come interlocutori dell'istituzione pubblica: il rispetto della legislazione vigente in tema di produzione di servizi e di lavoro. In particolare la Regione indica i seguenti: il responsabile dell'organizzazione non deve avere condanne penali, la *mission* aziendale deve essere "in linea con la specificità del settore", occorre operare da almeno due anni e avere la Carta dei servizi, bisogna utilizzare personale qualificato, professionalmente idoneo. Si tratta di parametri in parte oggettivi - quello sulle condanne penali, i due anni e la Carta dei servizi - in parte oggetto di una valutazione che viene demandata ai rispettivi Uffici di piano.

Due requisiti potrebbero essere considerati un ostacolo all'ingresso di nuovi operatori: i due anni di attività e la presenza della Carta dei servizi. In realtà, quest'ultimo criterio nei fatti viene applicato di rado, oppure usando una definizione molto estensiva di Carta dei servizi, mentre i due anni di attività non sono percepiti come una barriera significativa all'ingresso. Infatti, dati i volumi ancora contenuti, al mercato dei *voucher* non entrano cooperative nuove, ma solo realtà già un minimo consolidate economicamente.

Almeno per la parte più oggettivamente riscontrabile questo primo livello di accreditamento può definirsi di tipo equiparatorio, nel senso che allinea i soggetti rispetto ad un livello essenziale di *standard*.

Consente cioè la libertà di scelta del cittadino attraverso un'equiparazione dei diversi soggetti che erogano servizi sulla base di requisiti minimi.

Passiamo poi ad un livello successivo, in cui troviamo requisiti che possiamo distinguere tra un piano organizzativo, cioè inerente la "natura del soggetto produttore" e un piano "relativo al servizio", al processo produttivo. Sul piano organizzativo ricorre in modo particolare la richiesta di una sede operativa sul territorio (che rappresenta una discreta barriera all'ingresso di nuovi soggetti), la disponibilità a fornire il servizio nell'arco delle 24 ore e nei fine settimana e la presenza di un fatturato minimo, indicatore di affidabilità finanziaria. Tutti elementi che rappresentano potenziali barriere all'ingresso di nuovi erogatori.

I requisiti riferiti al servizio variano ancora di più: a volte viene richiesto un numero minimo di operatori, ma soprattutto ricorre la richiesta di un tempo dedicato alla formazione, talvolta alla supervisione del personale e alle attività di verifica e programmazione.

Esistono così gradi diversi di selettività, come illustra la tabella 3. Un sistema più esigente nei requisiti non è necessariamente migliore di altri. Un accreditamento più stringente richiede un maggiore impegno regolamentativo e valutativo da parte dell'ente locale, ma costituisce anche un elemento di maggiore garanzia per l'utente. Viceversa, un sistema meno restrittivo, più aperto all'ingresso di nuovi soggetti produttori, si affida di più al mercato per premiare chi produce qualità migliore a parità di costo.

A sistemi di accreditamento diversi, più o meno selettivi, corrisponde una diversa configurazione del mercato, in termini di quanti e quali soggetti vi possono accedere. Le esperienze in corso ci dicono che l'ingresso di nuovi enti erogatori avviene in misura tutto sommato limitata. Chi si è accreditato sono stati, in larga maggioranza, soggetti noti, cooperative già operanti e già convenzionate con l'ente locale.

Questo è il diretto risultato dell'esigenza, da parte dell'ente locale, di una garanzia minima di affidabilità di chi entra nel mercato. Tuttavia, se questa diventa la preoccupazione prioritaria - e quindi se l'asticella dei requisiti richiesti si alza in termini di selettività - quello dei *voucher* rischia di diventare un mercato chiuso. Esiste cioè un *trade-off* tra garanzie minime di solidità e necessità di mantenere il sistema aperto a nuovi soggetti, plurale.

**TABELLA 3 - REQUISITI PER L'ACCREDITAMENTO DEI VOUCHER SOCIALI: UNA TRIPARTIZIONE**

|  |
|--|
| <p><i>Requisiti "di base":</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Idoneità legale e formale del legale rappresentante</li> <li>- Operatività da almeno due anni nel settore</li> <li>- Specificità dello scopo sociale</li> <li>- Presenza della Carta dei servizi</li> <li>- Rispetto della normativa vigente e del Ccnl</li> <li>- Personale idoneo e qualificato</li> </ul>   |
| <p><i>Criteri riferiti al soggetto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sede legale e operativa nel distretto (o entro 30 km dai confini)</li> <li>- Almeno due anni di operatività nel settore, o almeno 70% degli operatori con esperienza</li> <li>- Disponibilità ad offrire il servizio 24 ore al giorno, sette giorni alla settimana</li> <li>- Minimo 20 lavoratori con contratto a tempo indeterminato</li> <li>- Fatturato minimo di 800.000 euro nell'ultimo anno</li> <li>- Numero minimo di operatori messi a disposizione</li> <li>- Operatori con almeno tre anni di anzianità in servizio</li> </ul> |
| <p><i>Criteri riferiti al servizio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operatori con almeno tre anni di anzianità di servizio</li> <li>- Almeno 20 ore l'anno dedicate alla formazione di ciascun operatore</li> <li>- Almeno 40 ore l'anno dedicate alla supervisione del personale impiegato nel servizio</li> <li>- Almeno 60 ore l'anno dedicate alla programmazione e la verifica delle attività</li> <li>- Relazione periodica di attività (programmazione e valutazione)</li> </ul>   |

*Fonte: i requisiti di base sono quelli indicati dalla Regione. Gli altri sono esemplificativi (Pasquinelli, 2006).*

I *voucher* sociali aumentano la competizione tra gli enti? La competizione è qualcosa che matura nel tempo, maggiormente presente dove il *voucher* esiste da più anni. Le cooperative tendono a contrastare dinamiche eccessivamente competitive. Il *voucher* aumenta infatti il cosiddetto rischio di impresa: un rischio che si cerca di limitare il più possibile. Prima di arrivare a competere si preferisce così mettersi d'accordo, dividendosi il territorio o specializzandosi in termini di servizi offerti.

Ma gli stessi Comuni - enti terzi, garanti della concorrenza - tendono ad evitare di esasperare l'aspetto competitivo, col timore che la concorrenza sul prezzo porti ad un generale deterioramento della qualità degli interventi. In un mercato molto sensibile al prezzo, il rischio è quello di premiare chi offre di più con meno, e dietro la

corsa al ribasso ci può essere di tutto: una qualità scadente, rapporti di lavoro poco trasparenti e così via. Regolatori e regolati sono così portati a colludere, per l'interesse che entrambi hanno nell'affievolire gli effetti di una competizione dura sui prezzi.

Spostiamo ora lo sguardo sul cittadino. La competizione infatti viene sempre generata da chi compra, piuttosto che da chi vende, e pertanto vale ora la pena osservare le dinamiche in atto sul versante dei beneficiari.

## 7. Possibilità di scelta, capacità di scelta

I *voucher* hanno aumentato le possibilità di scelta dei cittadini? Meno di quanto ci si possa ragionevolmente aspettare. In Lombardia il numero medio di enti accreditati per distretto è pari a otto, ma spesso gli accreditamenti riguardano attività diverse, in territori piuttosto estesi. Il risultato è che spesso la scelta è obbligata, poiché "in quel territorio", "per quel servizio", il soggetto erogatore, accreditato, è uno solo. Il numero di enti accreditati è solo parzialmente indicativo della presenza di un mercato plurale. Il fattore geografico gioca un ruolo fondamentale. Per un ente che eroga servizi in un dato territorio, migrare in altri territori ha dei costi. Ciò può determinare una suddivisione più o meno esplicita, comunque sempre informale, tra gli enti accreditati. Col risultato che la possibilità di scelta per il singolo utente si riduce drasticamente, al punto che la scelta può diventare obbligata.

Per gli utenti, peraltro, la possibilità di scegliere tra enti diversi non è sempre ritenuta importante. Certo, viene apprezzata, ha ricadute percepite come positive, ma nel vissuto delle famiglie può facilmente diventare "una complicazione in più". Scegliere un erogatore piuttosto che un altro può essere vissuto come un costo anziché un'opportunità, un impegno in più da accollarsi. Ciò è emerso chiaramente là dove è stato possibile raccogliere l'opinione di famiglie con anziani non autosufficienti, in cui la volontà di capire il nuovo sistema e di accollarsi i costi della scelta è decisamente bassa (Pasquinelli, 2006). Ci sono poi condizioni soggettive che dovrebbero sostenere la libertà di scelta, ossia la "capacità di scegliere". I criteri in base ai quali si sceglie l'ente accreditato sono solitamente riconducibili al passaparola; il suggerimento dell'assistente sociale; semplicemente il caso; la vicinanza geografica con l'ente accreditato: infine ad informazioni di tipo "neutrale" e alla Carta dei servizi.

Questi elementi portano ad avanzare qualche dubbio sul fatto che la libertà di scelta premi effettivamente il miglioramento, incentivi cioè chi sul mercato offre maggiore qualità. Infatti, la scelta dell'utente può essere puramente casuale, distorta, aleatoria. Nei casi in cui la scelta viene "accompagnata" dagli operatori, i riscontri empirici evidenziano comportamenti diversi: a volte l'informazione è molto scarsa, altre volte è eccessivamente guidata. È forte la discrezionalità dei singoli operatori e la differenza negli atteggiamenti. Così c'è chi semplicemente mette a disposizione dell'utente un elenco di nomi e numeri di telefono, chi senza remore dà indicazioni e suggerimenti sul fornitore ritenuto più idoneo: "guardi, nel suo caso la cooperativa più adatta è questa qui...".

Rimane spesso aperta un'asimmetria informativa tra enti erogatori e cittadini, soprattutto se in condizioni di fragilità. Tali asimmetrie possono essere sfruttate a proprio vantaggio dagli enti accreditati. A volte infatti l'utente non è considerato in grado di valutare la reale qualità del servizio. Ciò espone al rischio di comportamenti opportunistici da parte degli enti accreditati, che possono essere portati a migliorare solo gli aspetti più visibili e superficiali, a scapito dell'autentica qualità degli interventi.

La necessità di sostenere le capacità di scelta aumenta all'aumentare del grado di fragilità sociale del cittadino e sottolinea l'importanza delle funzioni di *case-management* (Ungerson, 2005).

## 8. L'importanza degli importi e dei volumi di spesa

Affinché quello dei *voucher* diventi un sistema "virtuoso" è necessario che le dimensioni economiche mobilitate siano significative e congruenti. Su due versanti: in termini di "importi" e in "termini di volumi" di spesa complessivamente stanziati.

Per quanto riguarda gli importi, ossia l'entità economica dei singoli buoni, valori livellati sul solo costo del personale addetto all'assistenza non lasciano margini per investire nella qualità degli interventi. Al costo del personale andrebbero sommati i costi aggiuntivi che gli enti accreditati devono sostenere, per la gestione ordinaria dell'intervento e per rispettare gli stessi criteri di accreditamento. Quelli più rilevanti sono i costi:

- di spostamento degli operatori;
- legati al coordinamento del servizio;
- per la formazione del personale;
- di tipo amministrativo.

Un punto particolarmente delicato riguarda inoltre i livelli di compartecipazione ai costi da parte dell'utente. Ci sono casi in cui il valore del *voucher*, per la stessa prestazione, cambia a seconda delle disponibilità economiche di chi ne usufruisce (valore ISEE). Il punto è delicato poiché se tale contribuzione diventa troppo forte il *voucher* perde attrattiva e non riesce più a raggiungere in modo significativo cittadini che preferiscono rivolgersi al mercato privato. Ciò vale in modo particolare nel caso dell'assistenza domiciliare ad anziani, nel caso in cui il livello di compartecipazione superi i 7-8 euro all'ora, costo medio di un'assistente familiare (badante) irregolare.

Guardiamo ora i volumi di spesa. Per quanto riguarda la regolazione del mercato, conta enormemente quanto l'ente locale stanziava complessivamente. Talvolta, il budget destinato è limitato, perché si vogliono introdurre cambiamenti graduali, con una voucherizzazione parziale, nel senso che i servizi continuano, per la parte non voucherizzata, ad essere prodotti in modo tradizionale.

L'appetibilità del mercato è data da due variabili: i margini di guadagno e i volumi economici. Essendo i primi mediamente piuttosto ridotti, per l'imprenditore privato sono soprattutto i volumi di fatturato a determinare la presenza sul territorio e un'attenzione alla qualità degli interventi.

Se l'ente locale investe poco sui *voucher*, dedicandovi budget limitati, si creano alcuni problemi. Innanzitutto, quote di mercato e volumi economici ridotti non motivano le imprese ad investire su un dato territorio: non sono rari i casi di enti che in prima battuta si sono accreditati in un ambito distrettuale, ma che poi, visti i bassi volumi e le caratteristiche del mercato magari molto ampio geograficamente, decidono di non operarvi, ritenendolo poco conveniente. In secondo luogo, l'incidenza dei costi gestionali, di tipo amministrativo e legati all'organizzazione del sistema, aumenta, producendo diseconomie.

Al contrario, una massa critica significativa favorisce maggiori equilibri economici per le imprese, economie di scala e di specializzazione per i soggetti accreditati, che sono così portati ad investire sulla qualità e raggiungere utenti altrimenti troppo costosi ("non vale la pena fare 20 Km per un'ora di assistenza domiciliare, se fossero di più i clienti, o le ore..."). Quando la quota di mercato per ciascun ente accreditato è poco significativa si registrano con maggiore frequenza casi di inadempienza e di uscita dal mercato.

Le possibilità di ingresso offerte a nuovi enti che si vogliono accreditare possono così essere modificate nel tempo in relazione alla

possibilità di offrire quote di mercato appetibili. Talvolta la necessità può essere quella di limitare il numero di enti accreditabili, per mantenere ampie le quote di mercato assegnabili a ciascuno. Ma più frequentemente la necessità è viceversa quella di ampliare il numero di enti: come è noto, il duopolio, situazione piuttosto ricorrente, presenta delle criticità in quanto limita le possibilità di competizione reale e aumenta il rischio di accordi (spartizioni) tra gli enti. Un ampliamento del numero degli enti deve tuttavia essere congruente con i volumi di mercato.

## 9. Conclusioni

L'esperienza lombarda smentisce facili risposte: i *voucher* nei servizi alla persona non producono automaticamente effetti positivi o negativi. Presentano delle potenzialità, che possono svilupparsi meglio in determinati contesti, risultare poco o per nulla rilevanti in altri.

Quanto più l'offerta di servizi, in un dato ambito territoriale, è chiusa, rigida, legata a uno o pochi enti erogatori, tanto più il *voucher* può servire per cercare di aumentare la pluralità. Quanto più il cittadino è messo in grado di premiare la qualità tanto più il *voucher* può innescare processi di miglioramento. Questo richiede la costruzione e il governo di un mercato, con l'accREDITAMENTO dei soggetti fornitori, strumenti di monitoraggio e controllo, omogenei criteri di accesso, sostegni alla capacità di scelta del cittadino.

Le esperienze in corso ci restituiscono una realtà fatta di luci e di ombre, dove non mancano gli insuccessi, come abbiamo visto nella prima parte di questo capitolo. Gli elementi che possono costituire delle criticità in un sistema di *voucher* sociali sono di due tipi. Per gli utenti: criteri di accesso molto selettivi; un alto livello di partecipazione ai costi; una ridotta possibilità di scelta. Per gli enti accreditati: limitate quote di mercato (che possono derivare dalla compresenza di *voucher* e servizi tradizionali per lo stesso tipo di interventi); valori dei buoni livellati sul solo costo del personale adetto all'assistenza; forti barriere all'ingresso di nuovi soggetti.

Il numero di enti accreditati deve essere congruente con le dimensioni del mercato. Se gli enti sono troppi i volumi diventano poco appetibili, è ciò può portare ad un deterioramento della qualità dei servizi offerti. Se viceversa gli enti accreditati sono troppo pochi si riducono, fino ad annullarsi, le possibilità di scelta per il cittadino.

Occorre dunque trovare un equilibrio che tenga insieme queste esi-

genze contrastanti, che risolva il *trade-off* tra possibilità di scelta e appetibilità del mercato. E occorrono decisioni economicamente significative, pena il rischio di diseconomie e uno scarso investimento nella qualità dei servizi.

### Riferimenti bibliografici

- Beltrametti L. (2004), *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna.
- Gori C. (a cura di) (2005), *Politiche sociali di centro-destra*, Carocci, Roma.
- Knapp M., Forder J., Hardy B. (2003), "Funzionano i mercati assistenziali? Dieci anni di esperienza in Inghilterra", in Folgheraiter F. (a cura di), *La liberalizzazione dei servizi sociali*, Erickson, Trento.
- Mirabile M.L. (a cura di) (2005), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Meridiana Libri e Donzelli, Roma.
- Pasquinelli S. (a cura di) (2006), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- Pasquinelli S. (a cura di) (2007a), *Nuovi strumenti di sostegno alle famiglie*, Carocci, Roma.
- Pasquinelli S. (a cura di) (2007b), "Buoni servizio: una buona idea?", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 13.
- Regione Lombardia - D.G. famiglia e solidarietà sociale (2007), *Bilancio Sociale 2006*, Regione Lombardia, Milano.
- Ungerson C. (2005), "I sistemi di *cash for care* in cinque paesi europei", *Lavoro Sociale*, n. 2.

## Tra pubblico e privato: i servizi di assistenza domiciliare agli anziani: l'esperienza del programma "Serdom" nel comune di Modena<sup>1</sup>

*Carlo Nicoli, Giovanni Solinas*

### **Sommario**

1. Introduzione - 2. Il programma "Serdom": un tentativo di qualificazione, emersione e regolazione dei servizi domiciliari privati - 3. Gli incentivi alle famiglie - 4. Le famiglie che usufruiscono del programma "Serdom" - 5. Le assistenti familiari che usufruiscono del programma "Serdom" - 6. L'incontro tra le famiglie e le assistenti familiari - 7. Conclusioni

### **1. Introduzione**

In Europa, l'offerta di servizi di cura agli anziani non autosufficienti, è molto differenziata in termini di coinvolgimento del settore privato

---

<sup>1</sup> Il presente articolo costituisce una parte di un più ampio studio in corso di pubblicazione nella Collana di Working Paper di Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises).

Il saggio è stato realizzato nell'ambito della ricerca "Modelli teorici e politiche di sostegno per la non autosufficienza in una società con elevata incidenza di popolazione anziana" (Prin 2006, prot. 2006133349).

Si ringrazia il Servizio Anziani del Comune di Modena per la collaborazione fornita ad ogni stadio della ricerca. Tra tutti si ringraziano Carlo Casari e Mauro Balili. Un ringraziamento particolarmente sentito va agli operatori che hanno avuto un ruolo di responsabilità nella gestione del progetto "Serdom". Si ricordano, in particolare, Silvia Bellettini, Susanna Beltrami, Antonella Forghieri, Tania Guerzoni, Francesca Saetti, Barbara Zanni. Si ringrazia, infine, Diego Grappi per la sua partecipazione alle prime fasi della ricerca.

(profit e nonprofit), di obblighi normativi alle famiglie a fornire assistenza, di impegno e funzioni del settore pubblico (con, ad un estremo, un ruolo volto esclusivamente al coordinamento e al controllo degli *standard* di qualità e, all'estremo opposto, l'erogazione diretta dei servizi di assistenza). In tutti i principali paesi, si assiste ad un aumento della domanda di assistenza a lungo termine indotta da una speranza di vita più alta e dall'invecchiamento della popolazione, con una crescente pressione sulle risorse pubbliche e private. Le reazioni sono molteplici nei diversi sistemi nazionali a seconda delle caratteristiche di fondo del modello di *welfare*, delle modalità di finanziamento della cura, della struttura della popolazione, dei tassi di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Pressoché ovunque, tuttavia, si pone un problema di sostenibilità dell'attuale modello di offerta: si assiste ad un crescente decentramento dell'assistenza dal settore pubblico al settore privato e ad un maggior coinvolgimento delle famiglie sia nell'erogazione della cura, sia nel sostenerne i costi. La questione è particolarmente rilevante nei paesi europei mediterranei in cui l'offerta di servizi pubblici è più fragile e le famiglie fanno fronte ai bisogni di assistenza a lungo termine attraverso un uso massiccio del lavoro migrante. L'esplosione del "badantato", in particolare, mette a nudo le carenze strutturali del *welfare* italiano in materia di autosufficienza e pone, soprattutto alle amministrazioni locali, esigenze non più eludibili di governo del fenomeno.

Nelle pagine che seguono ci si occupa di questo tema: si studierà uno specifico programma denominato "Serdom" sperimentato per alcuni anni dal comune di Modena per favorire l'emersione del lavoro sommerso nel settore della cura agli anziani non autosufficienti e volto ad una progressiva integrazione di alcune forme di assistenza privata domiciliare nella rete dei servizi. A partire da un'esperienza locale - che, per molti versi, può essere considerata rappresentativa di parte importante delle regioni del Centro-Nord - l'intento è quello di trarre indicazioni per alcuni indirizzi di politica sociale che siano estensibili ad altre aree del paese.

## **2. Il programma "Serdom": un tentativo di qualificazione, emersione e regolazione dei servizi domiciliari privati**

A fronte di una crescita esponenziale della domanda di servizi di assistenza domiciliare, il Comune di Modena, diversamente da altri enti locali ha scelto la strada dell'intervento pubblico volto a qualifi-

care, far emergere e regolamentare, almeno in una qualche misura, il mercato privato della cura. La sperimentazione ha preso le mosse con una fase di studio iniziata nel 1997, resa possibile da un progetto finanziato dal Fondo Sociale Europeo, denominato "Serdom", coordinato dalla Provincia di Barcellona. L'intento dell'intervento è stato (e continua ad essere) quello di favorire l'emersione dal "nero", e di garantire *standard* qualitativi minimi sia al lavoratore/lavoratrice sia alle famiglie che intendono utilizzare servizi privati di assistenza domiciliare, fornendo sostegni sia alla domanda che all'offerta, nel tentativo di rendere vantaggioso per entrambe le parti un rapporto contrattuale e relazionale trasparente e regolare. Il programma entra nella fase di sperimentazione a partire dal gennaio 2002.

Fin dagli esordi, l'amministrazione ha avuto piena consapevolezza del fatto che un intervento in quest'ambito è reso particolarmente difficoltoso da una molteplicità di fattori, primo fra tutti le caratteristiche del mercato: un mercato largamente privo, soprattutto in quegli anni, di regole e per il quale il contratto nazionale collettivo di lavoro è uno *standard* di riferimento sfocato e virtuale, e un mercato nel quale operano organizzazioni nonprofit e for-profit e una molteplicità di lavoratori e lavoratrici diversi per retroterra culturale, aspirazioni, rapporto con il lavoro, paese di provenienza, progetto migratorio. In particolare, i livelli di formazione e di esperienza sono assai diversi (da analfabete a laureate, con o senza esperienza in attività di assistenza). Inoltre, insieme a lavoratrici giovani (prevalentemente africane e asiatiche) che hanno un progetto migratorio a lungo termine, ve ne sono molte altre (provenienti prevalentemente dai paesi dell'Est Europa) di età superiore ai quarant'anni, che hanno il loro nucleo familiare nel paese di origine, nel quale puntano a ritornare quanto più rapidamente possibile. Queste ultime vivono spesso una condizione di immigrazione irregolare e hanno scarso interesse a regolarizzare in qualsiasi forma l'attività di assistenza nelle famiglie. Per le prime, non di rado la cura degli anziani è considerata come un'attività temporanea, tipica dell'ingresso nel mercato del lavoro, talora funzionale all'ottenimento del permesso di soggiorno, e da abbandonare quando si presentino opportunità di lavoro migliori. Molte badanti immigrate, d'altra parte, vivono una condizione di discriminazione retributiva nel mercato del lavoro, rispetto ai dipendenti di organizzazioni pubbliche e private che offrono servizi di cura, pur percependo con un livello assoluto di reddito assai alto in termini di potere di acquisto nel paese di origine (paese in cui il

reddito verrà, in molti casi, utilizzato). D'altra parte, per le famiglie, la cura all'anziano viene percepita come una condizione temporanea (anche se non necessariamente breve), con connotati relazionali molto profondi, dai contorni professionali sfumati e in cui la controprestazione in termini monetari si mescola inestricabilmente con i benefici connessi alla concessione dell'uso della casa, al vitto, e così di seguito.

Questo insieme di circostanze per un verso rende assai arduo, per le badanti e per le famiglie che usufruiscono dei loro servizi, considerare il lavoro di cura come una normale attività lavorativa, regolabile attraverso un ordinario contratto che definisca per i contraenti diritti e doveri e, per altro verso, circoscrive i confini entro i quali un tentativo di regolazione del mercato privato della cura può avere una qualche efficacia. Occorre, inoltre, considerare una circostanza specifica: molto spesso il datore di lavoro della badante è (o è stato) egli stesso un lavoratore dipendente. Questo determina una sostanziale difficoltà ad assumere il ruolo tipico del datore di lavoro e genera consistenti conflitti di rappresentanza e di ruoli all'interno delle organizzazioni sindacali di appartenenza.

Il programma si articola in una serie organica di interventi integrati che prevedono azioni orientate alla qualificazione del mercato dell'assistenza domiciliare privata, azioni di sostegno sia della domanda che dell'offerta e, infine, specifiche modalità di conduzione dell'intermediazione, così come definita all'art. 2 della cosiddetta legge Biagi.<sup>2</sup>

In questo quadro i principali obiettivi che l'amministrazione comunale si è data possono essere riassunti come segue:

1. predisporre una serie di strumenti informativi per facilitare l'incontro domanda/offerta e il *placement* delle lavoratrici incluse nel programma;
2. adottare un sistema di "valutazione delle competenze" e di certificazione delle esperienze di lavoro delle assistenti domiciliari che operano singolarmente o di certificazione della qualità delle organizzazioni per costituire e tenere un elenco dei "fornitori accreditati";

<sup>2</sup> La gestione di un programma così complesso è stata resa possibile anche dalla capacità dell'amministrazione comunale di coinvolgere una molteplicità di attori istituzionali (Inps, Ufficio provinciale del lavoro, Provincia, Azienda sanitaria) nella fase progettuale e sollecitare e promuovere la partecipazione attiva di diversi soggetti gestionali che si sono impegnati nello sviluppo e nella realizzazione delle parti del programma di propria competenza. Tra questi vanno ricordati l'Agenzia formativa professionale pubblica Modena Formazione, il Centro Territoriale Permanente, i Centri per l'impiego.

3. attuare forme specifiche di formazione professionale nonché di monitoraggio e di tutoraggio degli assistenti familiari, iscritti e non;
4. predisporre strumenti di incentivazione per le famiglie che stipulino un contratto di lavoro con organizzazioni o con le lavoratrici inserite nel programma;
5. svolgere un'attività di orientamento e consulenza alle famiglie per l'attivazione di un sostegno domiciliare intensivo, garantendo meccanismi di controllo e tutela delle parti attraverso azioni di accompagnamento prima all'incontro tra le parti ed alla stipula dei contratti, poi al buon proseguimento del rapporto di cura e di lavoro.

Ad approfondire questi aspetti è dedicato il paragrafo che segue.

### 3. Gli incentivi alle famiglie

L'intervento forse più noto, tra quelli previsti dal progetto "Serdom", riguarda l'erogazione di contributi alle famiglie che, per la cura di un proprio componente anziano, hanno stipulato un regolare contratto di lavoro con un'assistente familiare, con l'obiettivo di favorire la regolarizzazione dei rapporti di collaborazione familiare fornendo sostegni economici, proporzionati alla situazione economica del beneficiario (misurata con l'ISEE) ed alla spesa lorda sostenuta. Il contributo "Serdom", oggi, copre integralmente gli oneri previdenziali, i costi di gestione del contratto, vitto e alloggio, tre mensilità figurative (corrispondenti all'accantonamento per il Tfr, le ferie, e la tredicesima mensilità), secondo quanto previsto dal contratto nazionale collettivo che disciplina il rapporto di lavoro domestico, rinnovato nel febbraio 2007.

Esclusa la fase di progettazione e prima sperimentazione, realizzata con fondi FSE, a partire dal 2002 la parte del programma relativo all'erogazione di incentivi alle famiglie è stata finanziata con uno specifico fondo, pari a 516mila euro l'anno in media, reso disponibile da una Fondazione bancaria.<sup>3</sup> Per comprendere il disegno del programma e l'intervento rivolto alle famiglie è utile ricordare brevemente i meccanismi di accesso al fondo, di formazione delle graduatorie e l'entità degli incentivi erogati.

Le famiglie con un anziano non autosufficiente possono accedere al programma autocertificando lo stato di bisogno socio-sanitario,

<sup>3</sup> Si tratta della Fondazione Cassa di Risparmio di Modena. I fondi, stanziati, potranno essere utilizzati fino al dicembre 2008.

il reddito della famiglia, fornendo copia del contratto di lavoro sottoscritto con un'assistente domiciliare anche se non ancora iscritta nell'elenco pubblico.<sup>4</sup> Si accede al fondo destinato al programma in base a due criteri: gravità del bisogno socio-assistenziale (per il 70%); reddito ISEE del solo anziano da assistere (per il 30%).<sup>5</sup> Dato il reddito familiare (ISEE dell'intero nucleo familiare di convivenza dell'anziano o, in caso di non convivenza, del nucleo familiare del figlio che se ne prende cura), l'ammontare del contributo pubblico viene determinato in percentuale sulla spesa contrattuale complessiva che una famiglia sostiene per la cura del congiunto, al netto dell'assegno di accompagnamento, desunta dal contratto di lavoro.<sup>6</sup>

Nel concorrere a determinare la graduatoria dei beneficiari, rilevante soprattutto se e quando la domanda di contributi eccede la disponibilità finanziaria, ha particolare importanza la valutazione delle condizioni di salute dell'anziano. L'accertamento avviene a due stadi: una dichiarazione delle famiglie sull'autonomia fisica e sulle abilità cognitive dell'anziano che viene presentata contestualmente alla domanda per il contributo; una successiva verifica presso il domicilio dell'anziano delle operatrici "Serdom" con una specifica capacità professionale, preliminare e condizionante per l'attivazione del contributo.

Lo strumento di verifica, analogo a quello utilizzato anche nei casi di presa in carico degli altri servizi sociali comunali, è costruito *ad hoc* a partire da scale di disabilità impiegate in ambito internazionale (ADL - *Activities of Daily Life*; IADL - *Instrumental Activities of Daily Life*). Rispetto a tali schemi, tuttavia, vi è un maggior approfondimento sulle abilità cognitive. Vi è, inoltre, una ricognizione della rete di relazioni

<sup>4</sup> A carico dei servizi sociali rimangono gli accertamenti successivi sulla veridicità delle auto-certificazioni, preliminarmente all'erogazione dell'incentivo.

<sup>5</sup> Pur senza entrare nel dettaglio, occorre ricordare che l'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE) esprime la condizione economica della famiglia, tenendo conto delle componenti reddituali, delle componenti patrimoniali e delle dimensioni del nucleo familiare, parametrize secondo un'opportuna scala di equivalenza. L'indicatore può essere espresso con la formula seguente:

$$ISEE = \frac{R + (P \times Z)}{F}$$

dove R = reddito imponibile Irpef  
 P = patrimonio mobiliare e immobiliare  
 Z = coefficiente di ponderazione del patrimonio (=20%)  
 F = scala di equivalenza.

Per una discussione sull'ISEE si rimanda a Tangorra (2008).

<sup>6</sup> Il contributo "Serdom" non è, invece, cumulabile con l'assegno di cura.

dell'anziano, si accerta la presenza di barriere architettoniche nel domicilio, la necessità di ausili per la mobilità, ecc. Infine, quando, come accade quasi sempre, nella famiglia è già inserita l'assistente domiciliare, il colloquio domiciliare è volto ad accertare la conoscenza reciproca, l'esistenza di eventuali conflitti tra l'assistente e la famiglia, ecc.

Il colloquio con la famiglia, che si replica annualmente, è un'occasione importante da vari punti di vista. Nel guardare al grado di disabilità psico-fisica e alla rete di relazioni è uno strumento efficace per identificare i bisogni dell'anziano e della sua famiglia. Vi sono, tuttavia, anche altri ambiti di grande rilevanza. La visita domiciliare, infatti, permette sia di informare le famiglie sull'insieme dei servizi erogati dalla rete comunale (rilevando non di rado un livello di informazione non adeguato) sia, eventualmente, di sollecitare l'intervento di altri servizi comunali, con una funzione di ausilio/supplemento anche rispetto ai servizi più propriamente sanitari. Consente, inoltre, di identificare sia la figura che le maggiori responsabilità di cura; consente, ancora, con l'aggravarsi delle condizioni dell'anziano, di modificare il *mix* di servizi ad integrazione della cura della famiglia e dell'assistente domiciliare privata; consente, infine, in non pochi casi, di identificare aree di potenziale conflitto tra la famiglia e l'assistente domiciliare (condizioni abitative, spazi di vita, richieste improprie da parte della famiglia, incompatibilità caratteriali, ecc.) favorendo l'inserimento della lavoratrice nella famiglia e l'integrazione reciproca. In particolare, in questa occasione viene sottolineato alla figura di riferimento familiare la necessità di concedere all'assistente domiciliare permessi retribuiti in orario di lavoro per consentire la partecipazione alle attività formative.

Nel tempo, i criteri di erogazione si sono modificati. Il cambiamento più significativo, introdotto alla fine del 2005, è stato l'utilizzo dell'ISEE del nucleo familiare del figlio con le maggiori responsabilità di cura, qualora l'anziano da assistere viva solo, per stabilire la percentuale di copertura del costo della prestazione lavorativa (che va da un massimo del 65% ad un minimo del 10%).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> In precedenza si utilizzava l'ISEE del nucleo familiare di convivenza dell'anziano che spesso risultava esserne anche l'unico componente. Procedendo in questo modo, non di rado, anziani con figli non conviventi in ottime condizioni economiche si collocavano nella fascia di contribuzione più alta, mentre anziani con pari condizione economica personale, ma inseriti in nuclei familiari di figli, si collocavano nelle fasce di contribuzione intermedie o basse, determinando una palese iniquità relativa non solo all'entità del contributo, ma anche alla possibilità stessa di ottenerlo. Infatti, la disponibilità finanziaria su base mensile, per lungo tempo insufficiente a soddisfare l'intera domanda, rendeva necessaria la formulazione di una graduatoria alla quale concorreva il valore dell'ISEE, favorendo l'inclusione dei primi e l'esclusione dei secondi. Si

La soglia di esclusione del contributo "Serdom" è stabilita su un ISEE massimo dell'anziano pari a 33mila euro. La soglia massima di spesa finanziabile è di 1.500 euro mensili copribili per un massimo del 65%. Il contributo massimo erogabile è dunque pari a 975 euro. I contributi medi effettivi oscillano intorno ai 300 euro. In particolare, nelle fasce di copertura inferiori (nelle quali cade la gran parte dei contributi) si va da un minimo mensile di circa 130 euro per contratti a 25 ore, ad un massimo di 430 euro circa per contratti a 54 ore. L'anziano privo di una rete familiare di riferimento e con un reddito particolarmente basso viene segnalato al servizio sociale per la "presa in carico", potendo così usufruire dell'assegno di cura regionale, il cui valore, per accordi intervenuti localmente con le organizzazioni sindacali dei pensionati, può raggiungere l'intero costo del servizio acquistato.

#### 4. Le famiglie che usufruiscono del programma "Serdom"

Tra il 2002 e il 2007, anni in cui il programma è a regime, sono stati erogati alle famiglie oltre tre milioni di euro, con un contributo medio per famiglia nell'intero periodo di circa 5.300 euro.

**TABELLA 1 - ANZIANI PARTECIPANTI AL PROGRAMMA "SERDOM" PER SESSO. VALORI CUMULATIVI (2002-2007)**

|      | <i>Donne</i> | <i>%</i> | <i>Uomini</i> | <i>%</i> | <i>Totale</i> |
|------|--------------|----------|---------------|----------|---------------|
| 2002 | 113          | 71       | 47            | 29       | 160           |
| 2003 | 252          | 74,8     | 87            | 25,2     | 339           |
| 2004 | 289          | 74,5     | 99            | 25,5     | 388           |
| 2005 | 334          | 74,3     | 117           | 25,7     | 451           |
| 2006 | 416          | 75,6     | 134           | 24,4     | 550           |
| 2007 | 517          | 76,7     | 157           | 23,3     | 674           |

Fonte: Comune di Modena.

è dunque reso necessario introdurre correttivi che consentissero una migliore equità distributiva, senza ostacolare l'accesso alla misura. Attualmente si utilizza l'ISEE del solo anziano (estratto dall'ISEE del nucleo familiare in caso di convivenza) ai fini della formulazione della graduatoria; si utilizza, invece, come detto, l'ISEE del nucleo familiare del figlio *carer* non convivente per determinare la fascia di contribuzione. L'inserimento dell'ISEE del figlio con le maggiori responsabilità di cura ha determinato una riduzione significativa del contributo effettivo: ha, infatti determinato un aumento del parametro reddituale con conseguente diminuzione della quota di copertura. Oggi il contributo è pari in media a 300 euro rispetto ai precedenti 350.

Le famiglie modenesi che, nello stesso periodo, hanno usufruito del contributo sono complessivamente 558, per un totale di 674 anziani.<sup>8</sup> I beneficiari hanno caratteristiche omogenee. L'età degli anziani inseriti nel programma è molto elevata, con una netta prevalenza delle persone con 80 anni e più (78% dall'attivazione del programma). Tre quarti dei beneficiari sono donne (tab. 1). La grande maggioranza degli anziani inclusi nel programma, infine, ha un grado di dipendenza assai elevato.

Per caratterizzare il programma, oltre alle dimensioni dell'intervento (in termini di contributo erogato e di famiglie beneficiarie), l'aspetto essenziale riguarda i livelli di reddito dei beneficiari e il grado di copertura relativamente ai costi connessi con la disabilità dell'anziano.

Il reddito medio equivalente dei beneficiari del programma "Serdom" è basso: il reddito medio annuo ISEE è poco più di 15mila euro, con una distribuzione schiacciata verso le classi inferiori: i 4/5 dei beneficiari hanno un reddito equivalente inferiore ai 15mila euro annui. Come evidenzia la tabella 2 il reddito degli anziani che usufruiscono del servizio è pari a poco più della metà del reddito medio dei residenti nel comune ed è abbondantemente inferiore per i decili di reddito più bassi.

Allo scopo di stimare quanto l'integrazione al reddito prevista dal programma "Serdom" copra dei costi sostenuti dalle famiglie con un anziano non autosufficiente può essere utile fare riferimento alla stima del costo sociale della soluzione domiciliare proposta nei paragrafi precedenti.

Se si prendono a riferimento i valori medi stimati per i soli costi diretti dell'assistenza domiciliare relativi all'intera popolazione degli anziani non autosufficienti se ne deve concludere che il programma copre la gran parte dei costi sostenuti dalle famiglie. La spesa media mensile sostenuta dall'insieme delle famiglie è stimata intorno ai 2.660 euro per famiglia su base annua nel 2003. Su questi valori, il programma, per le famiglie che usufruiscono del servizio nel medesimo anno, coprirebbe poco meno del 90% dei costi diretti dell'assistenza domiciliare.

<sup>8</sup> Tra queste, il 38% ha ottenuto un rinnovo del contributo dopo i primi 12 mesi; il 16% ha ottenuto un secondo rinnovo e il 3,5% un terzo rinnovo. Il contributo medio per famiglia è stato corrisposto per 16 mensilità, per un ammontare medio annuo per ciascuna famiglia pari a circa 2.300-2.500 euro.

**TABELLA 2 - REDDITO MEDIO ISEE DEGLI ANZIANI CHE USUFRUISCONO DEL PROGRAMMA "SERDOM" E REDDITO MEDIO ISEE DEI RESIDENTI NEL COMUNE DI MODENA**

| Decili di reddito ISEE | (A)<br>Reddito medio annuo ISEE degli utenti "Serdom" | (B)<br>Reddito medio annuo ISEE dei residenti famiglie residenti | (A)/(B)     |
|------------------------|---|--|-------------|
| 1                      | 2.225   | 5.328  | 0,42        |
| 2                      | 5.021   | 10.631   | 0,47        |
| 3                      | 6.344   | 14.178   | 0,45        |
| 4                      | 7.960   | 17.459   | 0,46        |
| 5                      | 9.239   | 20.679   | 0,45        |
| 6                      | 10.902  | 24.472   | 0,45        |
| 7                      | 13.085  | 28.078   | 0,47        |
| 8                      | 16.176  | 34.486   | 0,47        |
| 9                      | 23.134  | 46.341   | 0,50        |
| 10                     | 62.159  | 93.558   | 0,66        |
| <i>Totale</i>          | <i>15.563</i>   | <i>29.445</i>  | <i>0,53</i> |

Fonte: Comune di Modena; Baldini, Bosi, Silvestri (2004).

Se, tuttavia, come forse è più ragionevole, dati i criteri di accesso al servizio, si guarda ai costi relativi al sottoinsieme delle famiglie che ha un più elevato bisogno di servizi domiciliari (categoria C), il quadro cambia in misura significativa. Si può stimare, infatti, che queste famiglie incorrano in costi diretti per l'assistenza domiciliare non inferiori ai 5mila euro l'anno. La copertura garantita dal programma sui costi diretti dell'assistenza domiciliare si attesterebbe, di conseguenza, intorno a valori prossimi al 40-45% della spesa sostenuta. Questo valore approssima i dati di spesa diretta (in termini di retribuzione lorda devoluta alla badante) dichiarati dalle famiglie: secondo questa fonte, infatti, il programma "Serdom" copre in media il 46% dei costi per le assistenti domiciliari private sostenuti dalle famiglie (con valori superiori al 50% per i decili di reddito più bassi).

Se poi si fa riferimento al costo complessivo in cui la famiglia incorre a causa della non autosufficienza dell'anziano il quadro è ancor più drammatico. I costi sociali complessivi in cui le famiglie con un anziano non autosufficiente in categoria C incorrono (esclusi i consumi personali) sono, su base annua nel 2003, di circa 17.400 euro. Di questo costo, il programma, copre nel medesimo anno non più del 12-13%. Considerando i livelli medi di reddito ISEE (e pur tenendo conto, del fatto che circa il 75% delle famiglie che usufruiscono di "Serdom" ha

un'ulteriore integrazione al reddito data dall'assegno di accompagnamento<sup>9</sup>) è evidente che il costo della non autosufficienza, anche per le famiglie che usufruiscono del programma, può essere sostenuto solo a scapito del reddito dei familiari prossimi o della ricchezza cumulata dall'anziano.

## 5. Le assistenti familiari che usufruiscono del programma "Serdom"

Inizialmente "Serdom" si era posto l'obiettivo di coinvolgere soprattutto le imprese private che offrono servizi di assistenza domiciliare, incluse le agenzie di intermediazione e di lavoro interinale, piuttosto che i singoli assistenti familiari. L'assunto era che le organizzazioni avrebbero potuto fornire un miglior servizio. Le agenzie di intermediazione avrebbero potuto farsi carico dell'attività di ricerca e selezione degli operatori; le imprese di servizio avrebbero potuto garantire servizi di qualità più elevata, e diversamente dai lavoratori singoli, anche servizi saltuari (ad esempio, una giornata la settimana, un fine settimana al mese, ecc.) o temporanei (ad esempio, una settimana, un mese, ecc.). A questo scopo fu elaborato, con la consulenza di un'Agenzia di certificazione della qualità, un modello di "accreditamento" per ciascuna tipologia di organizzazione, basato sui sistemi di certificazione di qualità del settore privato.

Di fatto questa parte del progetto - per ragioni riconducibili alla struttura dei costi, a livelli inadeguati delle prestazioni (tali da non permettere l'accreditamento), a vincoli determinati dai contratti collettivi di lavoro adottati, alla mancanza di norme di settore adeguate - non fu in grado di evolversi. Nel tempo si sono accreditate tre sole organizzazioni di servizi e nessuna agenzia di intermediazione o di lavoro interinale.

Se si guarda all'insieme dei contributi erogati, mentre nel primo anno di attività quasi il 53% delle famiglie beneficiarie del contributo si avvaleva di un'impresa privata, l'unica all'epoca accreditata, a fine 2007 la percentuale si era ridotta all'11% (tab. 3).<sup>10</sup> Vi è stata, dunque,

<sup>9</sup> Dal 2003 gli anziani beneficiari di "Serdom" che usufruiscono anche dell'indennità di accompagnamento è prossima all'85% del totale. Agendo sulla leva delle risorse rese disponibili da una Fondazione bancaria, l'amministrazione locale è riuscita a canalizzare l'utilizzo dell'assegno di accompagnamento per favorire l'impiego (e l'emersione) del lavoro offerto dalle assistenti domiciliari immigrate.

<sup>10</sup> Il successo iniziale dell'unica impresa coinvolta nel programma era dovuta al fatto che essa indirizzava i propri clienti all'accesso al servizio con la quasi assoluta certezza dell'ottenimento

una progressiva sostituzione delle forme di offerta privata profit e nonprofit da parte delle assistenti domiciliari private (tab. 3).

**TABELLA 3 - ASSISTENTI DOMICILIARI PRIVATE E DIPENDENTI DI IMPRESE PROFIT. VALORI CUMULATIVI 2002-2007**

|                             | <i>Famiglie</i> | <i>Assistenti domiciliari private</i> |          | <i>Dipendenti da imprese profit</i> |          |
|-----------------------------|-----------------|---------------------------------------|----------|-------------------------------------|----------|
|                             | <i>v.a.</i>     | <i>v.a.</i>                           | <i>%</i> | <i>v.a.</i>                         | <i>%</i> |
| 2002                        | 176             | 93                                    | 47,2     | 83                                  | 52,8     |
| 2003                        | 339             | 232                                   | 68,4     | 105                                 | 31,0     |
| 2004                        | 388             | 279                                   | 71,9     | 109                                 | 27,6     |
| 2005                        | 451             | 337                                   | 74,7     | 114                                 | 25,3     |
| 2006                        | 484             | 368                                   | 76,0     | 116                                 | 24,0     |
| 2007                        | 558             | 429                                   | 76,0     | 129                                 | 24,0     |
| Valore puntuale al 31/12/07 | 124             | 110                                   | 88,9     | 14                                  | 11,1     |

Fonte: Comune di Modena.

La gran parte degli operatori inseriti nell'elenco pubblico sono donne (oltre il 94%): in tutto il periodo, infatti, sono stati inclusi nell'elenco pubblico circa 2.700 operatori, di cui oltre 2.500 donne. L'età delle lavoratrici "accreditate" è in media di 45 anni, con una varianza rilevante: l'età delle persone iscritte varia dai 18 ai 70 anni, anche se le famiglie tendono a privilegiare e a dare impiego alle donne nelle classi di età centrali (40-60 anni) (tab. 4).

Alcuni gruppi sono molto più propensi ad iscriversi e rinnovare la loro iscrizione nel corso del tempo. Suddividendo le persone per paese di provenienza, si può osservare che dall'Est Europa, tra gli iscritti al 31/12/2007, provengono poco meno di 600 persone, che costituiscono oltre il 62% delle assistenti domiciliari "accreditate"; nell'intero periodo sono state 1.358, pari al 51% (tabb. 5 e 6). Tra le lavoratrici straniere a Modena la nazionalità oggi prevalente è quella ucraina, seguita da quelle, moldava, rumena e polacca. Le lavoratrici italiane "accreditate" nel corso del periodo sono state oltre 300, pari all'11,8% del totale; oggi rappresentano solo il 7,7%. In modo analogo si sono notevolmente ridotte le componenti filippina (dall'11,6% sull'intero periodo all'8,2% di fine 2007) e quella marocchina (rispettivamente 7,3% e 4%).

del contributo.

**TABELLA 4 - ASSISTENTI DOMICILIARI "ACCREDITATE" E OCCUPATE PER ETÀ AL 31/12/2007**

| Accreditamenti attivi<br>Tutti - Classi di età |     |        |        | Accreditamenti attivi<br>Occupati presso famiglie - Classi di età |     |        |        |
|--|-----|--------|--------|---|-----|--------|--------|
| < 20   | 8   | 0,8%   | 27,8%  | < 20  | 1   | 0,3%   | 17,2%  |
| 21/25  | 42  | 4,4%   |        | 21/25   | 7   | 1,8%   |        |
| 26/30  | 61  | 6,4%   |        | 26/30   | 13  | 3,3%   |        |
| 31/35  | 83  | 8,7%   |        | 31/35   | 22  | 5,7%   |        |
| 36/40  | 71  | 7,8%   |        | 36/40   | 24  | 6,2%   |        |
| 41/45  | 124 | 13,0%  | 67,2%  | 41/45   | 51  | 13,1%  | 77,9%  |
| 46/50  | 217 | 22,7%  |        | 46/50   | 97  | 24,9%  |        |
| 51/55  | 176 | 18,4%  |        | 51/55   | 101 | 26,0%  |        |
| 56/60  | 124 | 13,0%  |        | 56/60   | 54  | 13,9%  |        |
| 61/65  | 40  | 4,2%   | 5,0%   | 61/65   | 17  | 4,4%   | 4,9%   |
| 66/70  | 6   | 0,6%   |        | 66/70   | 1   | 0,3%   |        |
| 71+  | 2   | 0,2%   |        | 71+   | 1   | 0,3%   |        |
|  | 954 | 100,0% | 100,0% |   | 389 | 100,0% | 100,0% |

Fonte: Comune di Modena.

Come si è detto l'iscrizione alle liste è soggetta a rinnovo annuale. Delle circa 2.700 lavoratrici "accreditate" nell'intero periodo quadriennio 2002-2007, a fine 2007 avevano rinnovato l'iscrizione (o erano iscritte per la prima volta) poco più di 950 operatrici. Di queste, al dicembre 2007, poco meno di 400 (oltre il 40%) risultavano occupate presso le famiglie, facendo registrare un consistente incremento sui dati dei periodi precedenti, dovuto sia al miglioramento della gestione dell'elenco pubblico e delle procedure di incontro e inserimento nelle famiglie, sia, probabilmente, ad una maggior fiducia delle operatrici nel programma.<sup>11</sup>

La tabella 6 riporta la distribuzione delle lavoratrici iscritte per la prima volta (o che hanno rinnovato l'iscrizione) agli elenchi "Serdom" e delle lavoratrici occupate ripartite per paese di provenienza.

I dati riflettono la composizione dei flussi migratori e, in particolare, la composizione degli ingressi delle donne straniere nel territorio comunale. Come si può osservare, la distribuzione delle occupate per paese di provenienza riflette in larga misura quella delle lavoratrici iscritte.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vi sono persone che non segnalano il proprio stato di occupazione per poter ricevere ulteriori offerte di lavoro.

<sup>12</sup> Vi sono, tuttavia, due significative eccezioni date dalle donne italiane e donne marocchine che hanno una probabilità di impiego come assistenti domiciliari sensibilmente inferiore ri-

**TABELLA 5 - ASSISTENTI DOMICILIARI "ACCREDITATE" PER PAESE DI PROVENIENZA. VALORI CUMULATIVI 2001-2007**

| <i>Paese di provenienza</i> | <i>v.a.</i>  | <i>%</i>     |
|-----------------------------|--------------|--------------|
| Ucraina                     | 627          | 23,5         |
| Filippine                   | 309          | 11,6         |
| Moldavia                    | 306          | 11,5         |
| Italia                      | 301          | 11,3         |
| Polonia                     | 237          | 8,9          |
| Marocco                     | 194          | 7,3          |
| Romania                     | 188          | 7,0          |
| Altri paesi                 | 537          | 19,0         |
| <i>Totale</i>               | <i>2.699</i> | <i>100,0</i> |

Fonte: Comune di Modena.

**TABELLA 6 - ASSISTENTI FAMILIARI ACCREDITATE ED OCCUPATE PER PAESE DI PROVENIENZA AL 31/12/2007**

| <i>Paese di provenienza</i> | <i>Totale accreditate</i> |              | <i>Totale occupate</i> |              | <i>Occupate / Accreditate %</i> |
|-----------------------------|---------------------------|--------------|------------------------|--------------|---------------------------------|
|                             | <i>v.a.</i>               | <i>%</i>     | <i>v.a.</i>            | <i>%</i>     |                                 |
| Ucraina                     | 230                       | 24,1         | 106                    | 27,3         | 46,1                            |
| Filippine                   | 79                        | 8,3          | 27                     | 6,9          | 34,2                            |
| Moldavia                    | 134                       | 14,0         | 66                     | 17,0         | 49,2                            |
| Italia                      | 74                        | 7,8          | 21                     | 5,4          | 28,4                            |
| Polonia                     | 111                       | 11,6         | 69                     | 17,7         | 62,2                            |
| Marocco                     | 39                        | 4,1          | 10                     | 2,6          | 25,6                            |
| Romania                     | 116                       | 12,2         | 40                     | 10,3         | 34,5                            |
| Atri paesi                  | 171                       | 17,9         | 50                     | 12,8         | 29,2                            |
| <i>Totale</i>               | <i>954</i>                | <i>100,0</i> | <i>389</i>             | <i>100,0</i> | <i>40,8</i>                     |

Fonte: Comune di Modena.

A seguito dell'allargamento ad Est, sono divenuti più consistenti i flussi in entrata di lavoratori e lavoratrici neocomunitarie.<sup>13</sup> Per essi la carta di soggiorno è necessaria soltanto nel caso in cui intendano protrarre la loro permanenza in Italia per oltre tre mesi. In questo insieme, soprattutto per coloro che hanno un progetto migratorio di breve durata, l'incentivo a regolarizzare la propria posizione lavorativa è assai inferiore che per le lavoratrici extra-comunitarie.

spetto alla loro presenza negli elenchi pubblici.

<sup>13</sup> Ci si riferisce ai lavoratori che provengono da Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria, Bulgaria e Romania.

### *La formazione*

Un capitolo determinante del progetto "Serdom" riguarda la formazione, quale occasione fondamentale non solo e non tanto di professionalizzazione, quanto piuttosto di conoscenza e valutazione delle competenze possedute, di integrazione, di orientamento lavorativo e, infine, di selezione dall'elenco pubblico, con lo scopo di proporre alle famiglie richiedenti le assistenti più adeguate alle esigenze specifiche.

Per raggiungere questi obiettivi occorre coinvolgere il maggior numero possibile di operatori proponendo attività formative anche brevi, ma tracciabili ed utilizzabili sia in successivi percorsi formativi, sia nell'attività di collocamento lavorativo.

Le attività formative organizzate adottano un modello, approvato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2003, costruito sulla base di alcune precedenti esperienze locali, tra le quali "Serdom". Il percorso formativo si articola in sei moduli di durata variabile (dalle 10 alle 35 ore), e frequentabili separatamente, per un totale di 120 ore. Il percorso, che può prevedere anche attività "in situazione", è preceduto da un modulo di orientamento (impostato ed avviato presso lo sportello "Informanziani" ed al quale oggi è preposto il Centro per l'impiego) volto ad accertare la disponibilità ad offrire prestazioni lavorative come assistente familiare e a far emergere eventuali competenze professionali specifiche maturate nella precedente storia lavorativa. Come per l'iscrizione all'elenco pubblico, il non essere clandestini e un'accettabile comprensione e capacità espressiva in italiano (accertata attraverso test opportunamente predisposti a cura del Centro territoriale permanente) sono gli unici requisiti per l'ammissione alle attività formative.

Le attività formative vengono articolate in parte nella mezza giornata di riposo e in parte in orari di permesso retribuito concordati con la famiglia. È obbligatorio per chi benefici del contributo. Queste modalità formative richiedono un'organizzazione molto flessibile. La didattica, inoltre, è impostata in funzione delle specifiche caratteristiche dei fruitori.

Nell'attività formativa sono coinvolti tre soggetti: il Centro territoriale permanente che organizza e gestisce corsi di lingua italiana, nel caso specificamente dedicati alle assistenti familiari e strutturati sull'attività professionale svolta; l'Agenzia pubblica (Modena Formazione) deputata alla formazione professionale, a cui è demandata la parte propriamente professionalizzante; il Comune che con gli

operatori "Serdom" si occupa prevalentemente, oltre che dell'organizzazione e gestione dei moduli di base, della promozione dei corsi e dell'attività di orientamento.

In quest'ambito, i primi due moduli (curati direttamente dagli operatori "Serdom") hanno un'organizzazione didattica particolare, interattiva e volta a far emergere la disponibilità e l'attitudine al lavoro di cura agli anziani, e, per coloro che già lavorano, i problemi e le esperienze che derivano direttamente dall'esperienza professionale delle assistenti.

Per gli organizzatori ed i gestori dei corsi gli incontri periodici svolti nell'ambito delle attività formative sono anche l'occasione per verificare con la badante i problemi di integrazione nella famiglia.

È solo a questo stadio che la lavoratrice viene indirizzata verso l'ente di formazione che propone i moduli formativi più direttamente rivolti agli aspetti professionali della cura alla persona (mobilizzazione, igiene personale e degli ambienti, alimentazione, ecc.). Anche questi moduli sono fortemente personalizzati e organizzati a seconda dei fabbisogni formativi e la disponibilità di tempo delle assistenti. Alcune attività, inoltre, vengono svolte "in situazione", direttamente all'interno della famiglia, allo scopo di valutare le capacità dell'operatore e accertare eventuali specifici bisogni formativi (movimentare l'anziano in modo corretto, non farsi male, ecc.).

Al 31/12/2007 ben 570 assistenti familiari hanno partecipato al programma formativo proposto, nella sola città di Modena (contemporaneamente, altri 221 operatori hanno partecipato ad attività formative collegate, in altri centri della provincia) e 432 di queste, pari al 76%, sono (o sono state) iscritte nell'elenco pubblico. Il 23% ha completato l'intero percorso delle 120 ore.

La partecipazione ad attività formative, indipendentemente dal o dai moduli frequentati, costituisce un titolo preferenziale per la selezione dall'elenco pubblico e la segnalazione alle famiglie richiedenti.<sup>14</sup>

## 6. L'incontro tra le famiglie e le assistenti familiari

Portando a compimento il progetto originario, dal febbraio 2008, le attività di selezione e di incontro tra le parti è stata trasferita all'ente che, per funzione istituzionale, ha compiti di intermediazione: il

<sup>14</sup> In caso di ammissione al corso professionale da operatore socio-sanitario, viene riconosciuto un credito formativo di 105 ore a chi abbia completato il percorso delle 120 ore (con esclusione quindi del modulo di orientamento di 15 ore).

Centro per l'impiego provinciale. L'attività, tuttavia, è svolta dagli operatori comunali formati nel progetto "Serdom". Questa soluzione consente che le competenze maturate nella sperimentazione del programma non vengano disperse, ma siano trasferite al soggetto pubblico che ha specifiche prerogative in quest'ambito.

Inizialmente, infatti, il servizio veniva svolto direttamente presso l'apposito sportello attivato dal Comune nell'ambito del progetto (l'Informanziani). Fin dagli esordi e in fase di disegno del programma apparve chiara la centralità dell'intermediazione (così come definita dall'art. 2 della cosiddetta legge Biagi), unitamente all'accompagnamento delle parti al loro incontro ed alla definizione dell'accordo, preliminare alla stipula del contratto di lavoro vero e proprio.

Lo sportello anziani del Centro per l'impiego ha quindi acquisito dall'Informanziani il compito di tenere l'elenco delle operatrici disponibili a lavorare come assistenti domiciliari private. Dopo una prima fase di sperimentazione, oggi l'offerta si autoalimenta attraverso forme di passa parola tra le lavoratrici e i loro gruppi e comunità di riferimento.

Il Centro per l'impiego opera una prima selezione delle domande di iscrizione (basata sulla conoscenza dell'italiano, le precedenti esperienze di lavoro, la formazione ricevuta, la disponibilità alla convivenza, e ad assistere anziani con elevati gradi di disabilità fisica e/o psichica, ecc.) che è funzionale sia all'attività di intermediazione in senso stretto sia all'accesso ad un percorso formativo.

Queste informazioni, al momento della segnalazione di un congruo numero di operatori disponibili, opportunamente selezionati dando priorità a chi ha partecipato con esito positivo ad uno dei percorsi formativi proposti, vengono comunicate alle famiglie alla ricerca di un operatore.

Contestualmente alle famiglie che si presentano allo sportello viene richiesto quali siano i bisogni assistenziali dell'anziano (inclusa la richiesta di convivenza o di interventi ore) la disponibilità ad assumere un lavoratore con contratto regolare, ecc. fornendo loro una linea guida che contiene suggerimenti volti a facilitare l'inserimento dell'assistente domiciliare nella famiglia.

In questa fase ad entrambe le parti coinvolte (famiglie e assistenti) si fornisce una prima informazione sul contratto nazionale delle assistenti familiari.

Vi sono tre aspetti che, nel corso del tempo, hanno consentito di rendere più efficace l'attività di intermediazione.

Il primo riguarda la crescente attenzione rivolta alla ricostruzione delle esperienze di lavoro delle lavoratrici che si rendono disponibili per l'assistenza domiciliare. Ciò permette di fornire molte più informazioni alle famiglie sul profilo professionale delle assistenti disponibili all'impiego, facilitando il *placement*.

Il secondo riguarda il sistema di referenze: fatte salve le condizioni di *privacy*, se l'operatore ha già esperienze lavorative "in chiaro", alle famiglie con le quali ha collaborato viene chiesto di compilare una scheda di giudizio articolata che ha una funzione importante di "segnale" per le famiglie che necessitano di attività di cura.

Il terzo, infine, riguarda l'aggiornamento continuo dell'elenco delle assistenti disponibili all'impiego: prima di segnalare i nominativi alle famiglie si verifica, attraverso un sistema di avvisi trasmessi con sms che prevedono termini tassativi di risposta se l'operatore è ancora disponibile all'impiego alle condizioni dichiarate al momento dell'iscrizione.

#### *Le attività di accompagnamento*

Quale primo momento di tutoraggio e quale strumento di *screening*, da circa due anni, le famiglie hanno la possibilità non solo di disporre di nominativi di assistenti domiciliari in cerca di impiego, ma di incontrare un numero selezionato di operatrici che il servizio propone alla famiglia (solitamente tre per ciascun colloquio). In questa occasione emergono esigenze specifiche della famiglia, i bisogni assistenziali, le abitudini e le consuetudini dell'anziano, le esperienze di lavoro e le referenze della lavoratrice, la sua disponibilità ad assistere anziani con elevato grado di disabilità, con problemi comportamentali, con forme di demenza senile, ecc. In questa stessa occasione viene ricordato alle famiglie che l'erogazione del contributo pubblico è soggetta all'applicazione del contratto nazionale di lavoro (richiamandone le clausole principali, soprattutto in riferimento alla retribuzione, al rispetto delle ore di riposo e di permesso, con particolare riferimento alla partecipazione alle attività formative, ecc.).

La valutazione di questa forma di integrazione al servizio da parte degli operatori e delle famiglie che vi hanno aderito è molto positiva anche se le famiglie che scelgono di usufruirne sono relativamente poche e non si dispone ancora di dati sufficientemente affidabili a riprova di una maggiore efficacia del *placement*.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> I dati ad oggi disponibili evidenziano che circa il 30% delle famiglie che si rivolgono all'Infermanziani per avere dei nominativi di operatrici assume effettivamente una delle assistenti

Gli incontri preliminari con le assistenti domiciliari, con la famiglia e l'attività formativa rappresentano altrettante occasioni di tutoraggio ed accompagnamento e di mediazione culturale. Molto spesso i conflitti tra la famiglia e l'assistente domiciliare hanno origine da aspettative non dichiarate in sede di stipula del contratto che avviene ordinariamente nelle sedi dei patronati.

### *Le verifiche telefoniche sugli esiti relativi alle segnalazioni*

Il progetto prevede un ulteriore momento di monitoraggio degli esiti dell'avviamento al lavoro attraverso interviste telefoniche alle famiglie che si sono rivolte al Centro per l'impiego (e prima allo sportello "Informanziani") per avere nominativi su lavoratrici disponibili ad essere assunte come assistenti domiciliari. L'intervista avviene attraverso un sistema Cati.

In questi anni di sperimentazione del progetto il monitoraggio ha seguito due logiche diverse. Fino al 2006, veniva effettuato a due mesi dalla segnalazione alla famiglia dei nominativi, utilizzando un questionario complesso, volto a verificare una molteplicità di aspetti. In particolare, in caso di mancata assunzione di una delle assistenti segnalate, se ne accertavano le ragioni, si verificava in che modo la famiglia avesse risolto i bisogni di assistenza (presa in carico da parte di altri servizi, ricovero in residenza protetta, assunzione di un operatore segnalato da altri, ecc.). In questa stessa occasione si rileva anche il grado di soddisfazione sull'insieme dei servizi pubblici utilizzati, raccogliendo, da ultimo, informazioni su eventuali problemi emersi nel rapporto con l'assistente domiciliare e su possibili miglioramenti del servizio. Le informazioni rilevate in questa fase sono state utilizzate per un affinamento del servizio.

Oggi la verifica telefonica avviene entro la prima settimana dalla segnalazione e ha uno scopo più limitato e parzialmente differente:

---

familiari ad esse segnalate; un altro 20% assume un'assistente familiare non inclusa nell'elenco pubblico, ma segnalata da conoscenti; il restante 50% si rivolge al punto informativo in condizioni di emergenza nelle quali non si è ancora deciso come gestire il bisogno di cura e che optano per la soluzione interna alla famiglia, per il mercato irregolare o, infine, per l'istituzionalizzazione dell'anziano. In relazione al *placement* occorre evidenziare l'attività di accompagnamento e l'incontro tra famiglie e lavoratrici, assistito dagli operatori del progetto, è una delle forme che consentono di escludere dal processo di avviamento al lavoro forme diffuse di intermediazione impropria, particolarmente frequenti in talune comunità e assai simile al "caporalato" secondo le quali per avere il lavoro (o anche solo l'informazione sui canali di accesso al lavoro) significa pagare. Problema emerso nella fase precedente quando il servizio si limitava a segnalare alle famiglie i nominativi delle assistenti selezionate.

nell'essenziale si tende a verificare quali siano i reali bisogni assistenziali della famiglia e se effettivamente la famiglia abbia assunto o stia perfezionando le procedure di assunzione di uno dei lavoratori segnalati. Questa nuova procedura facilita l'eventuale presa in carico da parte di altri servizi e consente di avere in tempi molto rapidi un aggiornamento dell'elenco delle assistenti domiciliari private disponibili all'impiego.

## 7. Conclusioni

La tendenza nell'offerta dei servizi agli anziani - a Modena come in molte altre città consimili - è quella di un progressivo riorientamento dell'offerta dalle strutture residenziali al domiciliare, accompagnata da un contestuale rafforzamento dei servizi di sostegno alla domiciliarità. L'idea di fondo, derivata dalla tradizione dei modelli socio-assistenziali dell'Europa del Nord, è quella di preservare, per quanto possibile, una condizione di permanenza dell'anziano nei propri "luoghi" e all'interno della rete di relazioni consolidata.

In questo processo si è inserito un soggetto nuovo. Il lavoro migrante femminile a basso costo. Si tratta di un'offerta composita, disponibile al lavoro totalmente privo di tutele che di frequente non ha una professionalità specifica, a cui, tuttavia, supplisce con livelli di istruzione e capacità relazionali spesso elevate e, soprattutto, con una continuità di presenza nelle attività di monitoraggio, sorveglianza e attenzione all'anziano che, nell'attuale assetto, nessun altro servizio domiciliare tradizionale, pubblico o privato, può garantire a costi sopportabili. Oggi, nei servizi domiciliari, questa componente "spiazza" tutte le altre.

Su questo terreno, molte amministrazioni (e, paradossalmente, non di rado, proprio le amministrazioni con una pratica di offerta diretta dei servizi) hanno dimostrato una scarsissima capacità di proposta e intervento. Tutto ciò che riguarda il "badantato", viene demandato a qualche altro soggetto: non si sperimentano forme di regolamentazione e le condizioni d'uso del lavoro migrante vengono delegate alle comunità di provenienza, alle associazioni di lavoratori stranieri, alla rete delle parrocchie, ai patronati, alle singole famiglie e ai singoli lavoratori. Anche in Emilia-Romagna, esempi di questo genere non mancano.

In questo contesto, l'amministrazione locale di Modena ha fatto una scelta coraggiosa affermando il ruolo proprio dell'ente locale al ser-

vizio di tutta la comunità, e rompendo almeno in parte lo schema tradizionale, di stampo assistenzialistico, che vede il Comune come gestore di una rete di servizi sociali, seppur ampia, destinata agli strati meno abbienti della comunità. Lo ha fatto, come si è evidenziato nelle pagine precedenti, con un esperimento molto rilevante per complessità del disegno, ingegneria istituzionale, risorse finanziarie mobilitate, numero di lavoratrici coinvolte.

“Serdom” è un programma sperimentale molto articolato che agisce su tutti i principali aspetti, suscettibili di intervento a livello locale: dall’informazione alle famiglie sull’esistenza e le modalità di accesso all’insieme dei servizi sociali, all’orientamento nel mercato privato dell’assistenza domiciliare; dalla rilevazione e valutazione delle competenze dei singoli operatori e dall’accreditamento delle imprese private alla formazione e gestione degli elenchi dei fornitori privati di servizi domiciliari; dal sostegno alla domanda di servizi tramite l’erogazione di contributi economici ad un primo livello di monitoraggio sulle soluzioni adottate dalle famiglie per la cura dei propri congiunti; dal sostegno all’offerta, attraverso le attività formative, all’adozione di criteri di selezione delle assistenti domiciliari da proporre alle famiglie; dall’intermediazione in senso stretto, all’assistenza, all’incontro tra famiglia e lavoratrice volto a far emergere le aspettative reciproche e accompagnarle alla stipula del contratto di lavoro.

In questo senso il programma è stato un laboratorio per sperimentare soluzioni che potessero essere fatte proprie e incorporate, su scala più ampia, nella struttura dei servizi sociali locali.

“Serdom” ha avuto il compito di elaborare un modello operativo per la cura domiciliare agli anziani, sperimentarlo e consegnare il risultato alle istituzioni ed alla comunità locale. Nel corso del 2008, come tale, il programma cesserà di esistere trasferendo le varie funzioni, svolte in modo integrato e facenti capo ad un unico soggetto, ai luoghi istituzionali deputati alla loro gestione: l’attività informativa generale sui servizi e quella specifica sull’assistenza domiciliare privata agli Sportelli sociali del Comune; l’intermediazione (formazione e tenuta degli elenchi degli assistenti familiari, selezione degli operatori a richiesta delle famiglie, promozione e gestione degli incontri di accompagnamento tra le parti) ai Centri per l’impiego; le attività formative di tipo professionale all’Agenzia formativa pubblica; l’erogazione dei contributi a sostegno delle famiglie ai competenti uffici comunali.

Un programma come “Serdom”, nel quadro normativo dato, può coinvolgere soltanto una frazione delle assistenti domiciliari private. Le stime disponibili indicano che, nel corso degli anni, siano state raggiunte dal progetto non oltre il 10-15% delle famiglie che, nel territorio comunale, si sono avvalse della collaborazione di assistenti domiciliari private. A limitare la diffusione del programma ad una popolazione più vasta di famiglie e di assistenti domiciliari non è soltanto, come si è più volte sottolineato, il vincolo dato dalle risorse disponibili. Molto del lavoro nero esercitato nell’ambito familiare non trova convenienza ad emergere. Come si comprende facilmente a determinare questa situazione concorrono il tentativo delle famiglie di contenere i costi, e il mancato interesse, anche da parte di immigrate non clandestine, a regolarizzare la loro posizione lavorativa: i lavoratori e le lavoratrici con un progetto migratorio breve puntano a tradurre in reddito corrente almeno una parte di quei contributi previdenziali di cui molto probabilmente non potranno mai beneficiare.<sup>16</sup> In questo senso, programmi di emersione anche molto articolati, quali quelli sperimentati a Modena, in assenza di un programma nazionale coerente per il finanziamento della non autosufficienza, non possono che riguardare una frazione delle lavoratrici presenti nel mercato della cura.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Ad ostacolare la regolarizzazione delle assistenti domiciliari concorrono elementi che non sono strettamente riconducibili al costo della prestazione, in primo luogo la difficoltà delle famiglie a riconoscersi quali “datore di lavoro”. Per altro verso, in un quadro di sostanziale assenza di controlli e sanzioni, la non sottoscrizione di un contratto consente alla famiglia di evitare possibili contenziosi di fine rapporto, promossi dal lavoratore e dovuti alla discrepanza tra i contenuti del contratto di lavoro stipulato e la prestazione effettivamente resa.

<sup>17</sup> Vi sono anche altri fattori che, nella fase di sperimentazione, hanno ostacolato la diffusione del programma su una scala più ampia. In primo luogo è probabile che il beneficio economico sia stato ritenuto inadeguato da parte dei potenziali beneficiari, soprattutto quando il mutamento dei criteri di determinazione del contributo (con l’introduzione dell’ISEE del figlio/figlia con le maggiori responsabilità di cura) ne ha determinato una riduzione.

Inoltre, è possibile che abbiano esercitato un ruolo di deterrenza l’insieme degli adempimenti contrattuali (inclusa la gestione nel tempo del contratto di lavoro) e gli adempimenti in termini di documentazione necessaria per ottenere il contributo. Si ricorda, infatti, che la dichiarazione ISEE comporta l’esplicitazione dei valori patrimoniali mobiliari ed immobiliari dell’anziano e del *main carer* (la non presentazione dell’ISEE non è clausola di esclusione, ma comporta l’inserimento nella fascia di copertura inferiore - 10% delle spese sostenute). La necessità dell’ente pubblico di operare con equità e trasparenza, in questo caso, è venuta a confliggere con la non volontà di dichiarare il patrimonio familiare e con un onere amministrato a carico della famiglia ritenuto eccessivo in rapporto al beneficio. Infine, nel corso di tutta la sperimentazione (ma soprattutto nella fase finale, all’approssimarsi dell’esaurimento dei fondi) l’informazione alle famiglie sul progetto è venuta progressivamente affievolendosi nel timore di suscitare una domanda in eccesso rispetto alla disponibilità di fondi.

Da questa esperienza derivano implicazioni di carattere generale sulla riorganizzazione dei servizi di cura a livello locale.

La cura domiciliare in regime di convivenza, non può che essere pensata come un'attività temporanea che può essere svolta soltanto per una fase della vita lavorativa anche da lavoratrici immigrate e disposte ad affrontare condizioni di lavoro (e di vita) difficili. Molte lavoratrici, tuttavia, sono disponibili a rimanere in Italia e molte sono disponibili a continuare a lavorare nella cura agli anziani, purché in condizioni diverse dalla convivenza.<sup>18</sup>

A partire da questa considerazione si pongono ambiti di riflessione e di sperimentazione parzialmente differenti da quelli su cui si sono cimentati anche programmi pubblici avanzati quali il progetto "Serdom". Per le lavoratrici di più recente immigrazione, con un progetto migratorio non definito e più orientate a soggiorni brevi, l'obiettivo delle politiche pubbliche deve continuare ad essere quello di garantire alcune tutele minime. Per le lavoratrici più esperte e formate, e con un progetto migratorio a più lungo termine si tratta di passare dalla (semi)regolarizzazione a forme, seppur embrionali, che prefigurino un percorso professionale e consentano la stabilizzazione del loro percorso lavorativo. Di questo disegno, senza alcuna pretesa di completezza, si possono delineare alcuni elementi. Formazione ed esperienza lavorativa possono essere almeno parzialmente riconosciute per il conseguimento del titolo di operatore socio-sanitario. Si può pensare di riconoscere la formazione ricevuta e l'esperienza lavorativa maturata quale titolo preferenziale per l'assunzione da parte del settore assistenziale pubblico (e, forse, della cooperazione sociale che fornisce servizi di cura): in primo luogo, nelle attività di sostituzione nelle case protette, favorendo una riduzione del tasso di *turn-over* nelle imprese cooperative impegnate in questo settore. In modo analogo, possono essere previste forme di inserimento nei corsi professionali di formazione del personale paramedico. Può forse essere prevista una preparazione specifica per l'utilizzo di strumenti avanzati nell'ausilio funzionale specifico per i non autosufficienti (le dotazioni tipiche degli appartamenti "intelligenti" dedicati ai non autosufficienti). Nell'ambito del lavoro dipendente, in altre parole, può essere sbozzato un embrione di *career-line*, sottraendo il lavoro di cura domiciliare alla sfera di segregazione in cui è confinato. Nell'ambito del lavoro autonomo, vanno favorite modalità di auto-organizzazione delle lavoratrici immigrate che consentano forme di parziale convivenza con l'assistito, la turnazione e la fornitura "a ore".

<sup>18</sup> Cfr. Bertolini, Savioli, Solinas (2008).

Si tratta, in altre parole, di dare quella dignità e quel valore sociale alla cura degli anziani che oggi è sottovalutata in Italia. Misure di questa natura possono innescare dinamiche virtuose, agendo sulla struttura del mercato del lavoro, assai più degli incrementi dei salari minimi proposti dal nuovo contratto nazionale collettivo che nel migliore dei casi rimarranno inapplicati e, nel peggiore, indurranno un'ulteriore estensione dell'area del lavoro irregolare.<sup>19</sup> La logica di intervento che si sta proponendo, in altre parole, è quella di una regolazione leggera per quanto riguarda l'accesso al lavoro, dentro una cornice formativa per le lavoratrici immigrate che puntano a rimanere nel territorio.

Muovere in questa direzione chiama in causa, con tutta evidenza, le amministrazioni centrali in relazione ad un ridisegno del sistema di *welfare* e delle forme di finanziamento della cura alle persone non autosufficienti.<sup>20</sup> Ma chiama in causa anche le amministrazioni locali. Perfino in situazioni relativamente avanzate nel panorama nazionale, infatti, si pongono esigenze ineludibili in termini di sviluppo di capacità di governo su terreni solitamente estranei ai servizi sociali locali (dal disegno di percorsi formativi rivolti a soggetti esterni all'amministrazione, all'adozione di specifici strumenti attinenti le politiche attive del lavoro, all'implementazione di forme adeguate di monitoraggio e di valutazione). Parte integrante di questa capacità è una maggiore integrazione con i presidi sanitari, e, più in generale, una riqualificazione del servizio domiciliare pubblico, che va riconvertito dalle funzioni di offerta diretta (e molto limitata) di prestazioni ad attività di accompagnamento e tutoraggio di un'offerta che continuerà ad essere, per un prevedibile futuro, a carico prevalente del lavoro migrante.

In quest'ambito, l'integrazione della cura privata con la rete dei servizi sociali e l'adozione di quella prospettiva che Gorrieri definiva di "universalismo selettivo"<sup>21</sup> - andando oltre la logica dell'assistenza centrata sulle fasce più deboli e marginali della popolazione, spostando l'asse dell'intervento dalle strutture residenziali al domici-

<sup>19</sup> L'approvazione del nuovo contratto nazionale per i collaboratori familiari e il rilevante incremento dei costi per le famiglie (avvenuto pressoché contestualmente all'aumento degli ingressi di lavoratrici provenienti dai paesi nuovi membri della comunità poco incentivate ad inserirsi in un percorso di regolarizzazione) costituisce un obiettivo deterrente all'adozione di programmi pubblici quali "Serdom".

<sup>20</sup> Per un'analisi compiuta di questo aspetto si rimanda a Bosi (2008a, 2008b); Bosi, Guerra, Silvestri (2006).

<sup>21</sup> Per una rassegna si veda il recente saggio di Granaglia (2008).

liare - implica una qualche forma di "presa in carico" da parte del servizio pubblico. Il servizio pubblico ha certamente esperienza e competenze adeguate per farsi garante di *standard* minimi di assistenza e forme adeguate di monitoraggio, muovendo dalla prestazione diretta - che potrebbe limitarsi ai casi più complessi e a maggior intensità sanitaria in affiancamento alle assistenti private - ad un impegno assai più consistente nel monitoraggio e nella supervisione dell'attività delle assistenti familiari. In questa prospettiva potrebbero trovare attuazione quegli indirizzi della legge regionale sulla non autosufficienza, che prevedono forme di integrazione nel circuito pubblico delle assistenti domiciliari private.<sup>22</sup>

L'alternativa, nel quadro dato, è la soluzione privata, tutta a carico delle famiglie e di forme di badantato irregolare.

Nella prospettiva che si è indicata rimangono ostacoli da superare e problemi aperti che coinvolgono soggetti sociali differenti.

L'elemento che ha contraddistinto il programma "Serdom" è stato quello di adottare una forma di regolazione tesa a creare una cornice di riferimento e procedure capaci di fare salvi diritti minimi delle famiglie e dei lavoratori, ma senza creare vincoli eccessivi all'accordo tra le parti. La logica di fondo, in altre parole, è stata quella di prediligere una qualche forma di contratto - pur lacunosa e incapace di riflettere pienamente le caratteristiche del rapporto di lavoro - all'assenza di qualsiasi rapporto contrattuale, nel tentativo di conciliare le esigenze delle famiglie e quelle delle lavoratrici immigrate.

Questa scelta, occorre dirlo, è stata fatta in una situazione difficile. Non solo per la forza d'urto del fenomeno migratorio su tutta la struttura dei servizi, e per la netta preferenza delle lavoratrici provenienti dai paesi dell'Est Europa, specie da quelli di recente ingresso nell'Unione europea a lavorare in "nero", ma anche per l'opposizione, più o meno aperta, di soggetti collettivi importanti sul terreno dell'implementazione delle politiche sociali.

Innanzitutto il sindacato. Largamente incapaci di organizzare il lavoro delle assistenti domiciliari straniere che operano nel settore della cura, pressati dagli interessi di quel datore di lavoro del tutto particolare costituito dalle famiglie, componenti importanti del sindacato hanno assunto quale riferimento principale la tutela delle condizioni

<sup>22</sup> Cfr. legge regionale 23/12/2004, n. 27. Si tratta della legge finanziaria della Regione Emilia-Romagna che istituisce il fondo regionale per la non autosufficienza. Sul tema si veda anche la delibera della Giunta Regionale 16/4/2007, n. 509 e il "Programma per l'avvio nel 2007 del Fondo regionale per la non autosufficienza".

di lavoro delle lavoratrici italiane occupate prevalentemente nel settore nonprofit. Non è forse una semplificazione eccessiva sostenere che il lavoro degli immigrati/delle immigrate è stato percepito in primo luogo come una minaccia nei confronti di *standard* di lavoro conseguiti in questo settore con grande fatica.<sup>23</sup>

Un'opposizione non piccola a programmi tesi a creare una connessione tra famiglie e immigrati governata dall'ente locale e sostenuta anche attraverso forme di incentivazione alle famiglie, viene anche da settori importanti della cooperazione sociale: da quel soggetto che Modena, da decenni, concorre non soltanto alla fornitura, ma anche al disegno e alla progettazione dei servizi sociali e, in particolare, dei servizi sociali rivolti agli anziani. Cooperative che, in anni non troppo lontani, hanno avuto un ruolo di rilievo nell'offerta di servizi domiciliari sono, per le ragioni di cui si è detto, messe fuori mercato dall'esplosione del "badantato".

In modo spesso confuso, da questo segmento, tra le altre, viene oggi una richiesta: che le risorse che oggi sono destinate a finanziare il programma, siano invece dedicate ad integrare il differenziale tra il costo del lavoro per la cooperazione (fissato dal contratto nazionale e dagli accordi territoriali integrativi) rispetto al valore di mercato dell'assistenza domiciliare, quale determinato dal lavoro migrante. La possibilità di successo di programmi pubblici locali quali "Serdom" dipenderà in misura non trascurabile anche dalle scelte di questi soggetti.

## Riferimenti bibliografici

Baldini M., Bosi P., Silvestri P. (2004), *La ricchezza dell'equità. Distribuzione del reddito e condizioni di vita in un'area a elevato benessere*, Il Mulino, Bologna.

Bertolini P., Savioli R., Solinas G. (2008), "Le assistenti familiari. Condizioni e qualità del lavoro", *Quaderno di ricerca del Progetto Equal "Fuori Orario"* (Equal II Fase, IT-G2-EMI-023, Rif. PA 0342/RER 2004), n. 7.

Bosi P. (2008a), "L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari", in Guerzoni L. (a cura), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onori"*, Il Mulino, Bologna.

<sup>23</sup> Forte opposizione fu a lungo espressa da talune componenti sindacali all'utilizzo del Ccnl della collaborazione familiare, ritenendolo inapplicabile al lavoro di cura. Il Protocollo d'intesa sottoscritto nella fase di avvio del progetto, dal Comune con le organizzazioni sindacali e le altre istituzioni aderenti al programma faceva, infatti, riferimento alla tipologia contrattuale della collaborazione coordinata e continuata, a conclusione di un lungo lavoro di mediazione condotto da Marco Biagi, allora consulente del Comune di Modena per il progetto.

- Bosi P. (2008b), "Federalismo fiscale e finanziamento dei livelli essenziali", in Ranci Ortigosa E. (a cura), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, iQuid, n. 2, Milano.
- Bosi P., Guerra M.C., Silvestri P. (2006), "Il finanziamento dei servizi per la non autosufficienza nel quadro della riforma del Titolo V", in Gori C. (a cura), *La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti*, Il Mulino, Bologna.
- Comune di Modena (2004), *Il piano di zona della città di Modena 2004-2007*, Comune di Modena, Assessorato alle politiche sociali, Modena.
- Granaglia E. (2008), "Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità", in Guerzoni L. (a cura), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onori"*, Il Mulino, Bologna.
- Tangorra R. (2008), "L'Isee: una riforma incompiuta", in Guerzoni L. (a cura), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onori"*, Il Mulino, Bologna.

## Il Forum



## Oltre l'ideologia: i mercati sociali dal punto di vista dei fornitori

*A cura di Flaviano Zandonai*

Il Forum di *Impresa Sociale* raccoglie le riflessioni e le prese di posizione di vari esponenti che, in generale, sono tutti collocabili sul versante dell'offerta di servizi sociali. Si tratta in massima parte di dirigenti di cooperative sociali e loro consorzi: Gianfranco Marocchi, Presidente del Consorzio nazionale Idee in Rete; Paola Menetti, Presidente di Legacoopsociali; Ruggero Signoretti, Presidente del Consorzio Nausicaa di Roma e Umberto Zandrini, Presidente del Consorzio Sir di Milano. Il quadro delle organizzazioni fornitrici di servizi sociali viene completato da Giuseppe Tadioli, Presidente di una ex Ipab lombarda, la Fondazione Sospiro, ma il Forum ospita anche un importante portatore di interessi nei mercati sociali "voucherizzati": Graziella Gavezotti, Amministratore delegato Accor Services Italia srl, una delle più grandi società di gestione di buoni servizio.

Seguendo l'impostazione di questa rubrica verrà lasciato spazio alle considerazioni degli interlocutori, limitandosi ad una breve introduzione che, in questo caso, non anticiperà i contenuti delle domande, ma piuttosto tenterà di individuare alcune chiavi di lettura generali che, ci si augura, potranno essere utili per orientare il lettore all'interno di una tematica dove la diversità di valutazioni e punti di vista è spesso riconducibile, anche se in modo non sempre chiaro e diretto, ad opzioni ideologiche piuttosto marcate.

La prima chiave di lettura riguarda l'interpretazione dei processi di trasformazione che investono i sistemi di protezione sociale, distin-

guendo due percorsi di analisi. Il primo procede in senso "verticale" perché rimanda alle diverse modalità attraverso le quali si può incrementare la qualità complessiva dei servizi sociali. La sfida in questo caso consiste nella creazione di un sistema di valutazione in grado prima di identificare e poi di misurare i fattori qualitativi, a fronte di una domanda di servizi che si conferma in forte crescita e sempre più differenziata. Il secondo percorso muove in senso "orizzontale" perché ha a che fare con l'ingresso, in parte già realizzato, di attori diversi dal nonprofit nel sistema dei servizi sociali. La questione più rilevante su questo fronte riguarda, da un lato, il riconoscimento degli elementi di specializzazione funzionale tipici dei vari soggetti (anche in termini formali, per evitare rischi di *free-riding*), guardando alle loro peculiarità in sede di produzione di servizi sociali, ma anche alle loro caratteristiche strutturali (ad esempio, la capacità di investimento). D'altro canto è interessante considerare i riferimenti ai processi di posizionamento e di ri-posizionamento degli attori, sia di quelli tradizionali che delle *new entries* - come diretta conseguenza del maggiore "affollamento" del settore e del conseguente aumento del tasso di competitività. L'andamento di queste due traiettorie evolutive risulta poi influenzato da alcune importanti "variabili di sfondo". Ad esempio, la congiuntura economica, i cui effetti non tarderanno a manifestarsi anche nel comparto dei servizi sociali, oppure la riforma in senso federalista dello stato che enfatizza ulteriormente la dimensione locale del *welfare* con effetti di natura ambivalente. Da una parte, si mettono in luce i benefici derivanti dalla possibilità di mobilitare importanti risorse comunitarie (competenze, infrastrutture, risorse economiche, ecc.), ma, d'altro canto, si segnala il rischio di una "balcanizzazione" del sistema derivante da una minore integrazione a livello meso (distretti, province, regioni) e macro (nazionale e comunitario).

La seconda chiave di lettura di questo Forum riguarda il tentativo di trovare un'alternativa allo schema fin qui dominante nell'approccio ai servizi sociali che si muove lungo un *continuum* dove, ad un opposto, prevale un'impostazione paternalistica della protezione sociale, con l'utente che viene "preso in carico" e "accompagnato" nel sistema dei servizi. La posizione contraria sottolinea invece il protagonismo dei cittadini, in grado di agire in veste di clienti/consumatori così come avviene in altri mercati. Lo scenario post-ideologico che emerge dalle sperimentazioni di questi ultimi anni lascia intravedere la libertà di scelta non come valore assoluto, ma come opportunità

correlata ad un'attenta valutazione delle *capability* dei beneficiari e come possibilità di sviluppare il carattere relazionale dei servizi di cura, educazione, assistenza, ecc. Si apre, in questo senso, uno spazio di azione rilevante per tutti quei soggetti, in particolare per le imprese sociali, che non si limitano a razionalizzare i processi produttivi a seguito del mutamento della domanda e/o della comparsa di nuovi *competitor*, ma piuttosto sono in grado di agire in modo proattivo su tutta la "filiera" della protezione sociale, aggregando i bisogni in domanda di servizi grazie ad un investimento significativo sui reticoli comunitari. All'interno di questi processi di *empowerment* delle persone e delle comunità, strumenti come i buoni servizio possono essere efficaci anche per intercettare il *welfare* "fai da te". All'opposto un loro utilizzo a sè stante rischia di ingenerare una vera e propria inversione dei fini: crescita della componente informale, selezione avversa dei fornitori, forme di "dominio" della domanda sull'offerta, ecc.

La terza e ultima chiave di lettura riguarda il ruolo effettivo fin qui assunto dai soggetti nonprofit e dalle imprese sociali all'interno dei mutamenti innescati dall'avvento, più o meno evidente, di mercati sociali sostenuti anche grazie all'introduzione di buoni servizio e, auspicabilmente, di misure correlate di defiscalizzazione per l'acquisto di servizi sociali. Si tratta di una prospettiva particolare, che certamente non coglie per intero le specificità del settore, ma che fornisce comunque un importante indizio rispetto all'andamento e all'esito del processo di istituzionalizzazione di questa inedita forma di regolazione dell'attività economica e sociale. I riscontri fin qui disponibili segnalano che soprattutto le imprese sociali sembrano riuscite solo in parte ad introdurre nei servizi di *welfare* (e nel sistema sociale nel suo complesso) gli elementi di innovazione tipici del loro modello e che, in generale, derivano dal fatto di essere sistemi aperti, in grado di attrarre e coordinare gli apporti di diversi *stakeholder* per la produzione di beni di interesse collettivo. In qualche caso, anzi, si è assistito ai più volte paventati fenomeni di colonizzazione in senso burocratico. A ciò si può aggiungere che la diffusione del fenomeno non sembra aver ancora raggiunto una sufficiente massa critica in termini quantitativi (numero di imprese, rete di servizi, risorse generate, ecc.) per consentire ai cittadini di esercitare, nei fatti, il loro diritto di scelta. Sarà quindi interessante verificare come le innovazioni prospettate dai mercati sociali non verranno solo viste, come spesso capita e in parte anche a ragione, come elemento di minaccia

per le organizzazioni non lucrative, ma anche come opportunità di crescita e di consolidamento, ad esempio, per la costruzione di sistemi informativi in grado di cogliere la dinamica dei bisogni e garantire sostenibilità a progetti imprenditoriali di medio/lungo periodo.

**1. SIAMO IN UNA FASE DI RIFORMA PROFONDA DEI SISTEMI DI WELFARE TRADIZIONALI. QUALI SONO GLI SCENARI COMPETITIVI CHE CARATTERIZZERANNO IL WELFARE NEL PROSSIMO FUTURO? CHI SONO I SOGGETTI INTERESSATI AD ENTRARE IN QUALI SETTORI? QUALI EFFETTIVAMENTE ENTRERANNO IN GIOCO E QUANDO?**

**GAVEZOTTI**

Accanto alle riforme "istituzionali" dei sistemi di *welfare* da qualche anno stiamo assistendo in Italia ad un'importante mutazione degli stessi: sempre più, infatti, la società civile attua sistemi di *welfare community*, di *empowerment* del cittadino e del cittadino-lavoratore per migliorare la qualità della vita e meglio rispondere a nuovi bisogni. A mio parere gli scenari competitivi dei prossimi anni vedranno, da un lato, l'ingresso di nuovi attori (non solo privato sociale, ma anche aziende private), dall'altro, una crescente professionalizzazione di tutti gli attori coinvolti per garantire prestazioni di elevato *standard* e una maggiore efficienza del sistema. Lo Stato, dal canto suo, dovrà avere la possibilità di valutare e controllare l'impatto macroeconomico del *welfare* e di accompagnare il passaggio da un'economia informale dello stesso ad una più formale.

**MAROCCHI**

Premetto che per motivi che non è possibile approfondire in questa sede, ma che sono legati sia a fattori culturali sia ad inerzia amministrativa, ritengo poco probabile che nel nostro paese, anche nel medio periodo, diventi preponderante un modello *welfare* collocato entro un mercato sociale regolato. Ciò premesso, le porzioni di *welfare* esposte a maggiori spinte verso il mercato appartengono a due diversi segmenti. Uno è costituito dai servizi ad alta intensità di capitale, come, ad esempio, la residenzialità per anziani. La forma cooperativa si imbatte spesso in noti problemi di *governance* laddove entrino in gioco investimenti di capitale imponenti; vi sono un certo numero di esperienze che tentano di conciliare autenticità cooperativa, dimensioni rilevanti, e stabilità di *governance* coerente con gli investimenti realizzati: ma sono appunto esperienze numericamente limitate. In questi mercati

entrano prepotentemente in gioco operatori privati for-profit e non ritengo che allo stato essi possano avere particolari motivi di evolvere verso forme di imprenditorialità sociale. L'altro - quello forse più concernente il dibattito qui proposto - è costituito dai settori in cui per motivi diversi (maggiore rispondenza ai bisogni dell'utente, superamento di alcuni inconvenienti legati ad un mercato guidato dal "terzo pagante", maggiore flessibilità, ecc.) si ritenga utile far entrare in gioco il diritto alla scelta da parte del fruitore, con o senza sua compartecipazione alla spesa.

#### **MENETTI**

Due considerazioni in premessa. La prima per dire che mi pare siamo in una fase in cui ad essere urgente è l'esigenza, la necessità di riforma dei sistemi di *welfare*, e di quello italiano in particolare. Ma di riforma effettiva, profonda se e in quanto complessiva, orientata in senso "strategico" al futuro, è arduo parlare. Finora si è continuato ad oscillare tra politiche di contenimento dei costi, da un lato, e tentativi di riforma deboli e soprattutto parziali, dall'altro. La seconda considerazione rimanda allo scenario apertosi con la crisi attuale che, partita dall'economia finanziaria, arriva a toccare pesantemente l'economia reale e fa crescere incertezza e preoccupazione sulla prospettiva. In questo contesto, mi pare forte il rischio che, nel vivo della crisi, ancora una volta il *welfare* scivoli fuori dal perimetro delle questioni prioritarie, e che nei fatti, al di là delle parole e delle suggestioni, si determinino sì modificazioni dell'esistente, ma per sottrazione (di risorse, di competenze, di attenzione, di sensibilità, di responsabilità, di controllo) piuttosto che per coerenza con un progetto, con una visione sufficientemente delineata e condivisa. In questo senso, sono convinta che favorire la libertà di scelta dei cittadini è cosa positiva, così come promuovere la responsabilità delle persone e delle famiglie, ma se non si accompagna a questo un quadro di chiarezza sulle modalità e sulle risorse utili a rendere esigibili i diritti essenziali dei cittadini, non in una sola regione, ma in tutto il paese, il rischio è che la prospettiva veda crescere per le persone più deboli una forma di "libertà" molto specifica, quella di fare da soli, di arrangiarsi come possono. Ad esempio, mi è capitato più di una volta di sentire affermare, da persone autorevoli, che la presenza crescente ed estesa delle badanti nelle case degli italiani, anche se magari "in nero", andava sostenuta economicamente con risorse pubbliche, perché bisognava riconoscere la libertà di scelta delle famiglie. Ecco, chiamare libertà di scelta la mancanza

di alternative mi pare prospettiva discutibile. Analogamente, il superamento dei monopoli e una competizione "sana" fra produttori di servizi è buona cosa, ma i fatti ci dicono che è concreto il rischio che, soprattutto rispetto ai beneficiari più deboli, la competizione si realizzi solo sul prezzo, sulla deregolamentazione. L'esperienza dice che soprattutto nell'area dei servizi domiciliari questo rischio è molto fondato. A partire da quest'ambito, realtà come la cooperazione sociale possono e devono giocare un ruolo sostanziale, proprio sul versante della riaffermazione dei profili qualitativi.

#### SIGNORETTI

Già da alcuni anni alcuni segmenti del mercato del *welfare* hanno iniziato ad attirare strutture che precedentemente non se ne occupavano. Ad esempio, da alcuni anni, si assiste alla fioritura di cooperative sociali di inserimento lavorativo promosse da imprese for-profit, mosse non dall'interesse verso le fasce lavorative svantaggiate, ma dall'assegnazione di commesse pubbliche, normalmente destinate alla cooperazione sociale. La stessa politica ha indotto strutture sanitarie a creare cooperative di infermieri e di ausiliari. Da ciò possiamo, a mio parere, tirare la seguente conclusione: la protezione dalla competizione, dovuta principalmente all'indifferenza del settore for-profit nei nostri confronti, è finita. La soluzione non è lamentarsi di certa "falsa cooperazione", non è che quella vera sia sempre senza macchia, ma di tornare alle origini: l'imprenditoria sociale nasce, tra l'altro, per dare risposte alle esigenze che non sono soddisfatte né dal settore pubblico né dal mercato. Dobbiamo tornare a questo atteggiamento per intercettare i mutamenti del *welfare*. Sono molti i settori che richiedono un approccio moderno ed innovativo. Tra questi segnalerei l'ambiente, l'energia, la cura quotidiana della persona, la sanità leggera, il turismo. In termini di attività significa il riciclaggio, le energie alternative, le badanti, i poliambulatori e i centri riabilitativi, il turismo accessibile e sociale. Per affrontare questi nuovi settori, già oggi pronti ad accogliere proposte da parte delle imprese sociali, serve innovazione, formazione e nuove *partnership* esterne a noi.

#### TADIOLI

Senza sconfinare nella "futuurologia", rischio sempre presente in questi casi, è ragionevole prevedere che gli scenari dei prossimi anni ruotino fondamentalmente intorno a due nodi. Il primo è la qualità intesa come capacità di tenere il passo del cambiamento

sociale, di una domanda crescente, mutevole ed esigente (personalizzazione, *empowerment* del beneficiario, ecc.), come capacità di presa in carico "reale", soprattutto in società alle prese con processi importanti di rivoluzione demografica e sociale (allungamento della vita media, dinamiche legate all'immigrazione, trasformazioni delle famiglie). Il secondo nodo è la sostenibilità intesa proprio come garanzia che le risorse che consumiamo nel presente non pregiudichino il diritto del futuro di poter affrontare i propri problemi. Un nuovo schema di cittadinanza per le non-autosufficienze (indispensabile passaggio di modernizzazione) richiede un patto sociale sulle risorse (quante, quali e come) da investire su questa nuova frontiera di *welfare*. Presupposto indispensabile è la dimostrazione sociale che le risorse sono consumate in modo "appropriato" e socialmente condiviso.

#### ZANDRINI

Le esigenze di attenzione e cura da parte dei cittadini sono in forte aumento: invecchiamento della popolazione, necessità di sostegno alla prima infanzia, integrazione di attività extracurricolari nel sistema dell'istruzione, accompagnamento al lavoro ed al reinserimento lavorativo, nuove e vecchie povertà, processi migratori, mercato della casa, ecc. Sono bisogni che a volte si esprimono anche come soli desideri, obiettivi dunque che guardano anche ad un generico miglioramento della qualità della vita ordinaria e non solo alla soddisfazione dei bisogni primari o comunque legati a situazioni "conclamate" di disagio e di fragilità sociale. In questo scenario il sistema nonprofit, ma anche delle imprese for-profit è direttamente interessato ad intervenire nelle aree di intervento che, nel caso del soddisfacimento dei bisogni primari, si identificano come servizi ai quali è riconosciuta una chiara connotazione "pubblica", nel senso di utilità sociale, mentre nel caso di accompagnamento ad una qualità della vita migliore si manifestano come veri e propri mercati: scuole paritarie, turismo sociale, sostegno educativo, organizzazione del tempo libero, *co-housing*, ecc. Direi quindi che tutti gli attori sociali ed economici potranno entrare in gioco: i soggetti for-profit orientandosi su aree di mercato, la cooperazione sociale e il nonprofit in generale sulla rete dei servizi a governo pubblico. Se alcuni mercati risulteranno poco remunerativi il nonprofit vi subentrerà. Tutto questo processo si verificherà in tempi brevi, a fronte di un graduale, ma rapido sottrarsi delle amministrazioni pubbliche.

**2. QUALI SONO I CAMPI E I SETTORI ENTRO I QUALI IN BASE ALLA SUA ESPERIENZA SI PERCEPISCONO IN MODO PIÙ MARCATO LE SPINTE VERSO L'ATTRIBUZIONE DI UNA MAGGIORE LIBERTÀ DI SCELTA PER IL CITTADINO NEL SETTORE DEL WELFARE? CI PUÒ FARE QUALCHE ESEMPIO?**

**GAVEZOTTI**

Sicuramente l'argomento "libertà di scelta" è stato uno degli elementi propulsivi nella creazione di nuovi percorsi di gestione del *welfare*, in particolare ha portato all'abbandono di quell'eccessivo paternalismo che mirava a contenere la spesa - giustamente - e a finalizzarla secondo le logiche interne del *welfare* tradizionale, a volte complicate da comprendere per gli utenti. Credo però che la libertà di scelta in quanto tale sia un argomento secondario rispetto a quello principale della "centralità del cittadino" e della risposta ai suoi bisogni. Una corretta valutazione dei bisogni deve poi sempre accompagnarsi ad una corretta valutazione dei costi.

**MAROCCHI**

La sensibilità verso la possibilità di scegliere è, in linea generale, proporzionale al grado di consapevolezza dei fruitori e di articolazione dei loro bisogni. Ad esempio, possiamo immaginare che l'anziano solo sia meno consapevole circa i benefici eventualmente correlati con la facoltà di scelta del prestatore o anzi sia intimorito rispetto all'esposizione alle lusinghe di una pluralità di fornitori e che abbia come problema prioritario il fatto di ricevere i servizi indispensabili, piuttosto che modularne le caratteristiche. Al contrario una famiglia che necessita di servizi per i propri figli nell'età dell'infanzia sarà interessata a comparare caratteristiche quali - quantitative del servizio (nonché i relativi costi) e ad apprezzare la possibilità di optare per l'uno o l'altro. Questo orientamento, che nell'esempio è attribuito ai fruitori, tende ad essere assunto anche dalle amministrazioni locali, che tenderanno nei casi di maggiore autonomia a diminuire le tradizionali riserve verso il mercato sociale. Altra variabile importante è la capacità, almeno parziale, di spesa dell'utente, che rafforza logicamente la volontà di esercitare un diritto di scelta.

**MENETTI**

L'ambito che ho in mente è, ancora, quello dei servizi domiciliari che non è l'unico, ovviamente, ma è "strategicamente" sostanziale, per molte ragioni. Ora, nella mia esperienza, quando una persona, una famiglia, si trova ad affrontare i problemi connessi

alla necessità di cura di un congiunto non autosufficiente la più profonda esigenza che si esprime è quella di non doverlo fare in assoluta solitudine. Quello che si chiede è di avere punti di riferimento sicuri, che ascoltino, e con i quali sia possibile costruire assieme un percorso possibile di risposta. Il cittadino non gradisce di sentirsi trattato da utente, da numero, da parte di servizi burocratici e impersonali, ma nemmeno, mi pare, si percepisce e si propone genericamente come un "consumatore" di prestazioni. Anche nelle attività di cura c'è certamente un contenuto prestazionale oggettivabile, ma insieme c'è un'imprescindibile componente relazionale, che non si esaurisce nel solo rapporto tra operatore e persona da "curare", ma permea e connota tutte le fasi del processo, comprese quelle strettamente organizzative. La percezione di qualità si lega strettamente a questa dimensione relazionale e alla capacità degli attori in campo di orientarla in senso fiduciario e partecipato. In questo senso, il cittadino sempre più esprime una sostanziale preferenza: quella di essere coinvolto nel decidere cosa serve e come farlo, non solo di scegliere chi lo fa.

#### SIGNORETTI

La scelta del cittadino è un tabù, uno spauracchio, un'innovazione di cui negli ambienti del *welfare* si parla sempre poco, a bassa voce, con circospezione. Se il meccanismo della scelta per il settore for-profit è la norma, quando si tratta di *welfare* tutti diventano più "sensibili". Questo perché si ritiene che l'asimmetria informativa tra ente erogatore di un servizio e cittadino sia enorme ed incolmabile. Il cittadino non sarebbe quindi in grado di poter scegliere e dunque il dibattito si concentra su come evitare che il cittadino scelga male e non su come aiutarlo a scegliere bene. D'altra parte l'esigenza del cittadino/utente di non "subire" il trattamento da parte di uno sconosciuto diviene di giorno in giorno più pressante. Il primo ambito ad essere stato sconvolto dall'autodeterminazione è probabilmente quello sanitario, ad esempio, con la possibilità di scegliere il medico di base. A seguire, l'assistenza agli anziani, con l'arrivo delle badanti scelte direttamente dall'anziano o dalla famiglia. Altre strutture messe in competizione tra loro, con l'offerta formativa, sono le scuole pubbliche, in particolare gli istituti superiori. Oggi la sfida è sui servizi alla persona, quelli forniti normalmente in convenzione con la pubblica amministrazione. Alcuni comuni si stanno attrezzando in tal

senso. Il comune di Roma, ad esempio, ha creato il Registro unico comunale per i servizi alla persona con un'iscrizione che si basa sul principio dell'accreditamento: l'impresa sociale che desidera aderire deve indicare a quale tipologia di utenza si rivolge, su quali territori opera e deve dimostrare di essere in possesso di requisiti organizzativi e di esperienza minimi. Quindi ogni territorio chiederà agli enti iscritti per la propria zona, qual'è l'offerta di servizi e ne darà comunicazione a tutti i cittadini che hanno fatto domanda. Effettuata la scelta dell'ente accreditato da parte del cittadino, che sarà vincolante per almeno due anni, ente, cittadino e servizio sociale municipale firmeranno il contratto di servizio.

#### TADIOLI

Provo a rispondere sulla base della mia esperienza di questi ultimi anni alla presidenza di una grande ex-Ipab, oggi fondazione. Un grande contenitore (750-800 ospiti) che per diversi decenni del '900 ha costituito l'immediata retrovia di un sistema manicomiale (peraltro in via di smantellamento), da un lato, e, insieme, la soluzione più facile per ciò che la società non riconosceva ancora come un valore (personale e sociale). Autoreferenzialità, modello paternalista, monopolio dell'offerta sono stati e sono ancora in parte "dura" esperienza quotidiana. Il ragionamento sulle disabilità porta a scoprire una grammatica nuova che parte da un'idea di *welfare* in cui il lavoro sulle capacità e sulle risorse della persona ribaltano il concetto di assistenza, fino a mettere in gioco le basi stesse della "teoria sociale e politica dell'occidente" come sostiene la filosofa Martha Nussbaum. E forse proprio il comparto socio-sanitario si presta in modo emblematico a combinare in modo virtuoso situazioni di particolare debolezza della domanda con una capacità di esercitare un ruolo da protagonista dell'attore sociale (utente - famiglia - società) e con la capacità dell'offerta di integrarsi e combinarsi in modo virtuoso.

#### ZANDRINI

Direi i settori della sanità, dell'istruzione e della formazione, dell'assistenza sociale. In generale tutti quelli che sono stati interessati dalla riforma del titolo V della Costituzione in sede di definizione del principio di sussidiarietà e di conseguente "devoluzione" ai livelli locali. Sul fatto che ciò corrisponda effettivamente ad una attribuzione di una maggiore libertà di scelta da parte del cittadino, bisognerebbe spendere un pensiero più approfondito e meno demagogico. Trovo infatti che la connotazione

ecessivamente ideologica assunta dal dibattito politico e tra gli stessi "addetti ai lavori" abbia contribuito ad offuscare il sistema di vantaggi e svantaggi connessi a questa nuova impostazione dei servizi sociali.

**3. COME SI PONGONO DI FRONTE A TALE FENOMENO DI CAMBIAMENTO GLI ATTUALI EROGATORI PRIVATI DEI SERVIZI DI WELFARE? SONO PREPARATI AD AFFRONTARE UNO SCENARIO DI MERCATO SOCIALE MAGGIORMENTE COMPETITIVO E PIÙ GOVERNATO DALLA DOMANDA? SI STANNO MUOVENDO PER GARANTIRE SERVIZI COMPETITIVI E AL CONTEMPO DI QUALITÀ IN TALE SCENARIO E SE SÌ COME?**

**GAVEZOTTI**

Io credo di sì. Negli ultimi anni abbiamo avuto modo di verificare che le imprese sociali e in generale i privati che si occupano di servizi anche all'interno di quel sistema di *welfare community* di cui parlavo prima, sempre più stanno tentando di diversificare in varie forme la propria offerta, e soprattutto cercano di uscire da una certa "collateralità" economica con l'ente pubblico, per garantirsi un futuro e uno sviluppo. La sfida è quella della professionalità e della competenza, e in questo senso anche l'Italia si sta allineando agli *standard* europei.

**MAROCCHI**

Ho premesso che non ritengo così scontato che ci si stia indirizzando verso "uno scenario di mercato sociale maggiormente competitivo e più governato dalla domanda" (immagino si sottintenda "domanda privata"); se così fosse, in ogni caso, ritengo che i soggetti che negli ultimi vent'anni hanno lavorato prevalentemente in servizi ove l'amministrazione locale assume il ruolo di terzo pagante (tra i quali la quasi totalità delle cooperative sociali), non siano in genere geneticamente orientati a competere sul mercato privato. Diversi i linguaggi, i sistemi concettuali di riferimento. Se si verificasse questa modifica ambientale, vi è da immaginare - mi rendo conto che la posizione è un po' darwiniana - che molti esemplari dell'attuale specie cooperativa non sarebbero in grado di sopravvivere, altri - oggi anomali e mutanti nel panorama della cooperazione sociale - avrebbero più possibilità di adattarsi e altri soggetti ancora si aggiungerebbero. Detto tra parentesi, comunque, non ritengo probabile che questa evoluzione interessi, nel decennio a venire, una quota importante del fatturato delle cooperative.

**MENETTI**

Parlo per la realtà che rappresento. I tratti del cambiamento, nello scenario nel quale operiamo, sono evidenti e profondi, e non esenti da rischi, che inducono preoccupazione tra noi. Ma è in questo orizzonte di cambiamento, piuttosto che nella mera difesa dell'esperienza condotta sino ad oggi, pur così importante per il paese e la vita di tanti cittadini, che individuiamo le condizioni per la crescita e lo sviluppo di una realtà come la cooperazione sociale. In concreto, lavoriamo non da oggi su alcuni assi principali. In primo luogo promuovere e sostenere aggregazione della domanda, privilegiando le forme orientate in senso solidaristico, democratico e partecipativo, a partire da quelle cooperative e dalle forme di mutualità a base volontaria (il protocollo sottoscritto di recente da Legacoopsociali con la Federazione italiana mutualità integrativa volontaria va, ad esempio, in questa direzione). In secondo luogo sviluppare il profilo della vicinanza, della prossimità, del radicamento nel territorio, delle relazioni con i soggetti del territorio, pubblici e privati, che è un nostro tratto costitutivo, ed un nostro sostanziale punto di forza. Siamo presenti ovunque nel paese, ed abbiamo un consolidato forse unico di esperienze, a partire dall'ambito domiciliare, che dobbiamo valorizzare consolidando gli strumenti di rete imprenditoriale. In terzo luogo qualificare le competenze imprenditoriali e professionali, con un netto orientamento agli obiettivi di innovazione, riguardo ai processi di produzione dei servizi, alle tipologie di servizi, alla personalizzazione delle risposte e, davvero non ultimo aspetto, al tema delle risorse economiche e finanziarie.

**SIGNORETTI**

L'Italia non rappresenta uno scenario omogeneo per quanto riguarda lo sviluppo delle imprese sociali e dei loro servizi. Se, da un lato, molta innovazione viene dal Sud, dall'altro, le strutture che maggiormente si sono organizzate per aggredire i mercati del *welfare* vengono dal Nord. Le stesse legislazioni regionali, con le loro numerose differenze, promuovono una disgregazione dell'immagine delle imprese sociali. Volendo generalizzare si può comunque sostenere che il panorama complessivo rileva un grande ritardo da parte delle imprese sociali riguardo agli scenari di sviluppo del *welfare*. Permane un atteggiamento di protezione del proprio orticello, che si attua attraverso il collateralismo po-

litico che vede i rappresentanti delle imprese sociali molto più attenti a dialogare con i politici di turno che con il territorio. La situazione però non è ovunque così desolante. Si muovono, sullo sfondo, realtà di medie-piccole dimensioni con una forte motivazione imprenditoriale legata ad una solida motivazione sociale che iniziano a sperimentare modelli organizzativi e gestionali innovativi. Saranno queste, a mio parere, a resistere alle sfide del cambiamento.

#### **TADIOLI**

La Regione Lombardia ha spinto molto in questa direzione (tanto che le vecchie Ipab, ad esempio, sono ormai quasi tutte fondazioni di diritto privato). Ma siamo solo agli inizi. La cooperazione sociale stenta a compiere il passaggio di maturità oltre le vecchie logiche di "appalto di servizio pubblico". L'impresa sociale è ancora un orizzonte lontano. Le strategie di nuova centralità dell'utenza (più potere alla domanda) richiedono però una più alta capacità di "regia sociale" nel *welfare* territoriale come previsto dalla legge n. 328/00 che ha riformato il settore. Il riassetto federalista in corso non ha ancora stabilizzato un modello coerente di ruoli fra Regione, Comuni e Province. A macchia di leopardo però l'innovazione sociale cresce. Producendo livelli di qualità indubbiamente più elevati che nel passato. Insieme però a sacche di solitudine e di abbandono che non sempre si riesce a intercettare adeguatamente. Manca una nuova idea condivisa di "mercato sociale" come luogo delle reciprocità: si oscilla ancora troppo sull'idea più classica del "mercato" e in questo settore, come dimostra la letteratura, non c'è scampo.

#### **ZANDRINI**

In generale direi che non sono pronti. Come sempre esistono punti di eccellenza dove la questione è presente e già in fase avanzata di strutturazione, proprio in vista del prossimo cambiamento o che già si è verificato, magari in forma di sperimentazione. Come sempre nel nostro paese vi sono profondissime differenze tra regione e regione (e province autonome) e tra Nord e Sud. La comparazione è impossibile più per fattori di "inquinamento" ambientale che di allocazione di risorse o competenze presenti. In termini di bisogni il rapporto è decisamente a sfavore del Sud, in termini di desideri, direi il contrario.

- 4. IL RICORSO A *VOUCHER* (BUONI SERVIZIO) NELLE POLITICHE SOCIALI VIENE PRINCIPALMENTE GIUSTIFICATO SULLA BASE DI DUE OBIETTIVI: A) ATTIVARE FORME DI COMPETIZIONE TRA GLI EROGATORI ALLO SCOPO DI AUMENTARE LA QUALITÀ DEI SERVIZI E/O RIDURRE IL PREZZO; B) PERMETTERE AI BENEFICIARI DELLE PRESTAZIONI DI MANIFESTARE LE PROPRIE PREFERENZE. QUALE DI TALI OBIETTIVI È A SUO GIUDIZIO PIÙ RILEVANTE?**

**GAVEZOTTI**

A mio parere entrambi gli obiettivi sono rilevanti, anche se in realtà insisto per spostare il *focus* su quelli che ritengo essere gli obiettivi reali. Come indicato chiaramente dalla strategia di Lisbona, bisogna infatti mettere al centro dell'azione pubblica il cittadino, favorendo l'emersione di quella parte di *welfare* oggi informalmente gestito dalle famiglie e dai cittadini. Poiché la parola *voucher* suscita talvolta delle interpretazioni improprie preferisco parlare di buoni servizio. Le esperienze di buoni servizio realizzate in altri paesi europei hanno confermato ampiamente che il rinforzo della domanda (anche mediante forme di defiscalizzazione) ha contribuito a sostenere le famiglie, promuovendo nel contempo la formalizzazione di reti informali e l'emersione del lavoro nero. Per fare un esempio, la creazione e il finanziamento pubblico di servizi per l'infanzia (quali gli asili nido, per esempio) non può funzionare senza l'iniziativa privata dell'offerta di servizi e senza il rinforzo anche economico della domanda. Questo richiede di abbandonare l'idea che il cittadino non sia in grado di scegliere e abbia bisogno di essere sempre "accompagnato". Del resto anche da un punto di vista "filosofico" il *voucher* è un dispositivo di sostegno della domanda che ha come risultato non marginale l'aumento dell'offerta di servizi.

**MAROCCHI**

Mi permetto di provare ad aggiungere un terzo: quello di ricostruire dei contesti in cui la solidarietà organizzata (e dunque la cooperazione sociale) si conformi sulla base dei bisogni della comunità locale ed alla loro evoluzione. Laddove le forme di mercato sociale si attuino all'interno di un sistema di regole e garanzie che ne limitino gli abusi, potremmo immaginare che esso porti ad imprese sociali più in grado di ascoltare i cittadini senza mediazioni istituzionali e a contesti locali più partecipi e attivi.

#### MENETTI

Come è ovvio, sono in via teorica ugualmente rilevanti, in quanto strettamente correlati l'uno all'altro. La scelta da parte dei beneficiari è possibile se c'è pluralità effettiva e fruibile di offerta, e se in questa pluralità è possibile al beneficiario identificare le differenze, sia di qualità che di prezzo. Premesso questo, è sicuramente rilevante, da un lato, quali siano i riferimenti, sia sul versante qualità che sul versante prezzo, che si pongono a "regola" della competizione tra gli erogatori e, dall'altro, quali siano i correlati riferimenti a tutela del beneficiario. Ma vorrei, più in generale, ribadire che, come ho già detto, mi pare molto riduttiva un'ottica tutta "prestazionale" che identifica il "beneficiario", cioè il cittadino, come mero consumatore e per converso chi rende il servizio come mero erogatore. Serve, credo, pensare piuttosto ad un processo di produzione partecipata dei servizi.

#### SIGNORETTI

Premesso il mio sostanziale accordo con la politica dei *voucher*, ritengo che le posizioni manifeste nascondano altre e ben più solide motivazioni da parte dell'amministrazione pubblica. L'obiettivo palese di voler aumentare la competizione spesso nasconde la volontà di rompere monopoli di gestione da parte di imprese sociali che hanno in appalto i servizi. Con una politica di *divide et impera* avere più imprese sociali sul proprio territorio permette all'amministratore pubblico di ridurre la capacità di consenso politico che spesso le imprese appaltanti hanno intercettato su di sé. D'altra parte, la scelta dell'utente permette di focalizzare il consenso sulla pubblica amministrazione: non è proprio come elargire denaro, ma il passaggio dall'amministrazione pubblica per la scelta e la gestione dei *voucher* sposta l'attenzione sull'utente che diventa cliente. Gli interessi del settore pubblico sono quindi comprensibili: i meccanismi di gara d'appalto, lungi spesso dal creare reale competizione e qualità di servizio, hanno creato dei "monoliti" con strutture che hanno in gestione buona parte dei servizi sociali. In ultimo, sottolineerei che la scelta dell'utente consente ad esso di decidere in autonomia quale fornitore "far entrare in casa", cosa fargli fare, in quali tempi e a quali condizioni. I problemi derivanti da un'ereditata gestione di questo "potere" sono già evidenti. Ad esempio, la scelta del medico da parte del paziente ha portato in molti casi ad una *escalation* di offerte "da supermercato della salute"

per cui viene premiato il medico che rilascia i certificati senza richiedere compenso, che fa le ricette per prescrizioni di farmaci da banco direttamente alla reception dello studio, e così via. La vera sfida culturale - a tutti i livelli: erogatore dei servizi, pubblica amministrazione e famiglie - consiste in una competizione sulla qualità e non sul costo, il che impone a tutti gli attori di affinare le proprie capacità di analisi del fabbisogno e di dialogo con il contesto. L'impresa sociale che saprà attivare i migliori servizi, senza svenderli, che saprà comunicare la differenza alla propria utenza e, conseguentemente, saprà crearsi una reputazione, avrà vinto la sfida del servizio alla persona assumendo, al contempo, un peso politico territoriale che non gli verrà dalla quantità di gare d'appalto vinte, ma dal consenso comunitario.

**TADIOLI**

Senza alcun dubbio il secondo. Solo su queste basi anche la competizione fra erogatori assume la giusta dimensione. Altrimenti corriamo il rischio di vedere riproposto il monopolio dell'offerta (anche se magari un po' più flessibile). La costruzione del mercato sociale (e non "del sociale") è operazione complessa e di lunga lena.

**ZANDRINI**

Sicuramente il secondo, anche se le esigenze sottese ai due obiettivi hanno connessioni molto strette. Il contenimento del costo parallelo ad un innalzamento della qualità rientra nei paradigmi di un sistema di mercato. Nei servizi di cura rimane una scommessa ad alto rischio di implosione. Nei sistemi di integrazione dei servizi può essere una scommessa vincente. La possibilità di esprimere preferenze è comunque fortemente legata ai contesti territoriali. Le aree metropolitane possono effettivamente avere forme plurime di offerta. Nei territori più circoscritti e a minore densità, il mercato impedirebbe una pluralità di fornitori e quindi si manterrebbe una sostanziale offerta monocorde con l'effetto di possibili consolidamenti monopolistici e, paradossalmente, una legittimazione ad incrementare il prezzo anziché contenerlo. Altro ragionamento riguarda la partecipazione al costo da parte dei cittadini in base a requisiti oggettivi; si tratta di un'ulteriore variabile con effetti che possono essere molto rilevanti nel modulare il sistema delle preferenze individuali.

**5. IL PROBLEMA DEI COSTI AMMINISTRATIVI ASSOCIATI ALLA GESTIONE DI PROGRAMMI CON VOUCHER È SPESSO TRASCURATO. QUALI POSSONO ESSERE A SUO GIUDIZIO LE STRATEGIE PER RIDURRE TALI COSTI?**

**GAVEZOTTI**

Dalle evidenze empiriche un sistema di *voucher* costa meno dell'erogazione diretta di servizi, ma di più rispetto all'erogazione di sussidi in denaro. Quindi se l'ente decide di introdurre programmi di *voucher* deve considerare alcuni costi imprescindibili connessi alla programmazione, alla costruzione dei rapporti con gli erogatori dei servizi e alle modalità di accreditamento degli stessi (decidendo se aprire, limitare o chiudere l'accesso). Tutte queste attività sono collegate al governo del sistema e richiedono figure professionali qualificate, di cui la maggior parte degli enti comunque dispone. Per ridurre i costi complessivi del sistema l'ente può invece decidere di esternalizzare le fasi amministrative di gestione, monitoraggio, pagamento e rendicontazione; fasi onerose soprattutto dal punto di vista procedurale. Nella nostra esperienza, sia a livello nazionale che internazionale, un sistema di *voucher* gestito da un'azienda specializzata ha costi oggettivamente inferiori alla gestione diretta. Rispetto alle erogazioni in denaro, i *voucher* portano indubbi vantaggi nel medio-lungo periodo, quali un miglior controllo di gestione, una maggiore percezione dei bisogni espressi dai cittadini-beneficiari, un accompagnamento alla libertà di scelta, nonché una riduzione della spesa complessiva, grazie ad una fisiologica contrazione della domanda superflua o illegittima. Un sistema di *voucher* deve comunque essere basato su un modello sostenibile per tutti gli attori, per accrescere la catena del valore ed essere declinabile in contesti diversi. Indubbiamente la scelta dell'operatore gestionale va fatta con sapienza, non si tratta di un servizio *commodity*, ma di un'attività strategica.

**MAROCCHI**

Vi sono due aspetti del problema; il primo è quello amministrativo in senso stretto (sistema di emissione dei buoni, verifica della loro autenticità, riscossione degli importi, ecc.). Ovviamente ha dei costi, ma non mi pare che vi sia nulla di diverso da un qualsiasi sistema di buoni pasto (in quel caso il costo di gestione è riversato solitamente sull'esercizio commerciale, nei servizi alla persona probabilmente sarebbe ampiamente finanziabile dal minore onere amministrativo per gli enti paganti). L'altro aspetto

è relativo alle azioni da mettere in atto per garantire gli *standard* di qualità; in questo caso, invece, vi sono costi specifici legati ai ben noti fenomeni di asimmetria informativa di questo genere di servizi. Il tema è complesso e richiederebbe risposte articolate; in prima approssimazione ritengo però che il *plus* di controlli (e di relativi costi) rispetto ad una situazione *standard* di terzo pagante vada affrontato bilanciando le verifiche degli enti con il ruolo del terzo settore di *advocacy*; per esemplificare, se dovessi citare un criterio di accreditamento dei prestatori di servizi nel mercato sociale, ci metterei senz'altro la presenza di accordi/protocolli con associazioni di familiari/utenti, che prevedano un ruolo di verifica di questi ultimi sui servizi prestati.

#### MENETTI

Rispetto alla questione complessiva, questo tema è forse rilevante, ma non direi prioritario. Nel merito, penso, da un lato, che vadano conosciute e valutate le esperienze concretamente già messe in atto, non solo in Italia, per verificare in concreto quali siano le buone pratiche a cui riferirsi; dall'altro, più in generale, credo che, metodologicamente, come è abbastanza ovvio, orientarsi verso modalità organizzative "corte", e verso la minor dispersione possibile dei punti di responsabilità, sia preferibile, anche sul piano dei costi, rispetto a modalità orientate sia in senso burocratico che strettamente commerciale.

#### SIGNORETTI

Da tempo l'impresa sociale ha imparato a razionalizzare i costi dei propri apparati organizzativi, spesso sottodotandosi delle professionalità e degli strumenti manageriali necessari al proprio sviluppo. La strategia vincente affinché i costi amministrativi non siano un peso sulla gestione dei servizi, non è tanto nella loro riduzione quanto in un serio investimento in formazione e in sistemi di gestione avanzata, anche attraverso le nuove tecnologie. Investire in formazione, software ed hardware ha un costo elevato in fase di *start-up*, ma genera, in termini operativi, una considerevole riduzione di ore lavoro per l'analisi e la lavorazione dei dati amministrativi. Si vengono quindi a liberare risorse umane da impiegare in progettazione e sviluppo. Inoltre lo stesso investimento restituisce automaticamente dati ed informazioni, elaborabili in modo da poter essere utilizzati come strumento di *knowledge management*, fondamentale anch'esso per un serio e qualitativamente superiore sviluppo dell'azione sociale dell'impresa.

**TADIOLI**

Il dimensionamento attuale del problema non pare ancora tale da proporsi in modo così netto. Trovo ancora fortemente prevalente il tema dei costi amministrativi (e sociali) degli attuali assetti di offerta più tradizionali.

**ZANDRINI**

Il modello della "vaucherizzazione" non può che incrementare i costi gestionali ed amministrativi. La frammentazione della clientela, il *mix* pubblico-privato, la partecipazione al costo del servizio da parte del cittadino, ecc. aumenta il carico amministrativo e finanziario (più fatture, tempi di incasso non definibili e così via). Non vedo grandi strategie possibili per il contenimento di questa tipologia di costi. Occorre tener conto che il pubblico, nell'emissione dei *voucher*, non risparmia all'ente gestore compiti di rendicontazione (amministrativa e gestionale), ma, anzi, scarica su di esso parte dei suoi costi.

**6. IN CHE MISURA LA SITUAZIONE ITALIANA DELLE POLITICHE SOCIALI È UNICA? POSSIAMO IMPARARE DALLE ESPERIENZE DI ALTRI PAESI? SE SÌ CI PUÒ FARE UN ESEMPIO?**

**GAVEZOTTI**

A noi italiani piace sempre sentirci unici. In realtà le politiche sociali (sia di assistenza, sia di erogazione di servizi di cura) sono state penalizzate dal fatto che la spesa pubblica in Italia è sempre stata concentrata sul fronte pensionistico e sanitario; quindi la nostra unicità si è espressa un po' con l'arte di arrangiarsi. In altri paesi questa disparità non è così forte, però i problemi che cercano di risolvere non sono molto diversi da quelli italiani: erogazione di servizi efficienti, cura delle fasce economicamente deboli, cura delle persone non autosufficienti (minori, anziani, diversamente abili), politiche del lavoro e delle pari opportunità (lotta al lavoro nero, inclusione, conciliazione), formazione (scuola, diritto allo studio). In particolare, mi piace ricordare qui i positivi risultati conseguiti all'estero grazie all'implementazione di sistemi di buoni servizio de-fiscalizzati che possono rappresentare per l'Italia un importante punto di riflessione. Penso al CESU lanciato in Francia nel 2006 e al *Ticket Guarderia* implementato in Spagna sul modello del *Child Care Voucher* britannico. In entrambi i casi la scelta è stata quella di rafforzare la domanda per contribuire allo sviluppo e al consolidamento

dell'offerta di servizi ai cittadini in determinati settori. Obiettivo collaterale è inoltre l'emersione di lavoro nero e la creazione di posti di lavoro qualificati.

**MENETTI**

La situazione italiana presenta, tra le molte altre, tre caratteristiche specifiche. La prima è l'assoluta prevalenza nella spesa sociale dei trasferimenti monetari, mentre rimane del tutto insufficiente, e disomogenea nelle diverse aree territoriali, la rete dei servizi effettivamente fruibili dai cittadini. La seconda è la disponibilità di ammortizzatori sociali limitati e frammentati, di fatto simbiotici se non subalterni alle esigenze del sistema produttivo, e non orientati a porsi come elemento di rete sociale. La terza è il perdurare di un ruolo fortissimo, e spesso esclusivo, della famiglia e delle reti parentali rispetto alle scelte ed ai bisogni dei singoli, nelle diverse fasi e nelle diverse esigenze della loro vita, e un correlato e perdurante basso livello di occupazione delle donne. Altri paesi europei hanno impostato sistemi diversi, certamente, e rispetto ai tre aspetti che sottolineavo costituiscono riferimenti importanti. Il recente Rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia presentato da Caritas Italiana e Fondazione Zancan di Padova, ad esempio, è piuttosto esplicito in merito.

**SIGNORETTI**

Vi è una paradossale quanto interessante differenza, tra Italia e paesi comunitari, sulla percezione che si ha del nonprofit, ed in particolare dell'impresa sociale. Pur considerando le differenze legislative, il nonprofit opera in quasi tutti i paesi nei settori più disparati: servizi alla persona, sanità, cultura, ambiente. Il paradosso italiano è nel ruolo residuale a cui è relegato culturalmente e politicamente il nonprofit a dispetto del reale ed imprescindibile apporto dato al sistema paese. Il numero degli addetti è ben al di sotto della media europea; gli stipendi dei lavoratori sono mediamente più bassi che negli altri paesi; il peso politico sulle decisioni riguardanti argomenti di interesse primario è spesso inesistente. In Inghilterra, forse per l'anzianità di tutto il settore, il nonprofit è molto più svincolato dalle logiche delle gare d'appalto ed è molto più libero, economicamente e finanziariamente, di effettuare le proprie scelte gestionali. Per scrollarsi di dosso questa patina di residualità il nonprofit italiano, ed in particolare l'impresa sociale, dovrebbe imparare dell'esperienza anglosassone: sganciare i propri bilanci dai finanziamenti pubblici attivando

migliori tecniche di *fund raising* e di imprenditorialità di stampo profit; migliorare la comunicazione sul proprio operato e sui risultati raggiunti non solo tra la propria utenza, ma sul grande pubblico; ridurre il collateralismo politico per una maggiore attività di vera politica sociale ad ampio respiro.

#### TADIOLI

Senza richiamare i quadri di analisi di sistema (come il rapporto della Commissione Onofri di dieci anni fa) e gli squilibri strutturali ben noti, vale la pena di indicare le sfide fondamentali del presente. C'è stato un tempo in cui l'agenda sociale dei rischi ha individuato le sue priorità ed ha agito coerentemente (salute, uscita dal mercato del lavoro, ecc.). Il nostro tempo deve assumere il *focus* delle "non-autosufficienze": invecchiamento, disabilità, periodi di perdita temporanea della propria autonomia. Serve però un impianto compiuto, una visione di sistema, prima ancora che economica. Sono i documenti dell'Unione europea degli ultimi dieci anni ad indicarci questa sfida come il tema caldo che sta mettendo a dura prova il nostro "modello sociale europeo" e la sua capacità di tenere il passo del tempo globalizzato.

#### ZANDRINI

La prima unicità risiede a livello di sistema-paese che è molto - e sempre più - frammentato su scala regionale. Ogni regione promuove ed organizza il processo di esternalizzazione con caratteristiche proprie, evidenziando peculiarità e differenze locali. Esiste poi una seconda frammentazione tra i diversi livelli amministrativi: Regione, Provincia, Comune, Asl, ecc. Non credo che la nostra realtà possa mutuare esperienze altrui, tenendo conto la fragilità del nostro sistema pubblico in termini di efficienza ed efficacia. Occorre trovare quindi soluzioni locali basate su un rinnovato patto tra pubblica amministrazione e privato sociale, patto fiduciario e normato dalle istanze proprie dei processi di accreditamento.



# L'impresa sociale in Italia



## L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate nelle imprese sociali: il contesto normativo e le nuove opportunità<sup>1</sup>

*Caterina Pedrotti*

### **Sommario**

1. Premessa - 2. Opportunità di inserimento lavorativo per persone svantaggiate: uno sguardo di insieme - 3. Il ruolo delle imprese sociali - 4. Lo strumento convenzionale e le novità di cui alla legge n. 247 del 2007, recante le norme di attuazione del Protocollo sul welfare del 23 luglio 2007 - 5. Imprese sociali e nuove forme di svantaggio: il ricorso al contratto di inserimento - 6. Osservazioni conclusive

### **1. Premessa**

L'emersione di quelle forme organizzative di esercizio di un'attività d'impresa classificabili come "imprese sociali", è riconducibile ad un'evoluzione culturale, prima, e ad un processo istituzionale di riconoscimento politico e normativo, poi. In corrispondenza alla crisi del *welfare state* a partire dagli anni '70 del Novecento, infatti, si è assistito alla nascita spontanea di una pluralità di organizzazioni di

<sup>1</sup> Il presente saggio è frutto di una rielaborazione più approfondita della tesi di laurea dal titolo "L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate nell'ordinamento italiano", con la quale l'autrice si è laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Trento ed alla quale sono stati conferiti sia il prestigioso Premio Barassi dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro sia il premio delle locali organizzazioni sindacali quale una fra le migliori tesi di laurea sul mondo del lavoro.

piccole dimensioni, spesso basate sul lavoro di volontari, dotate di varie forme giuridiche. Si trattava di enti fortemente impegnati nella soddisfazione di quei bisogni a cui le politiche sociali pubbliche non riuscivano più a dare risposte soddisfacenti, nel campo del recupero, dell'accoglienza, dell'assistenza e della promozione dell'inserimento lavorativo di cittadini in stato di disagio e bisogno. Tra queste organizzazioni era presente un modello che, in sede di riconoscimento normativo con la legge n. 381 del 1991, è sfociato nelle cooperative sociali di tipo B,<sup>2</sup> cioè nelle cooperative con finalità specifiche di inserimento lavorativo di persone svantaggiate (Borzaga, Ianes, 2006).

La trasposizione normativa del prototipo delle cooperative sociali ha contribuito a rinnovare ed alimentare il dibattito tra le forze politiche, le rappresentanze del terzo settore e gli esponenti degli ambienti scientifico-dottrinali, sulla sostenibilità teorica di questo nuovo modello di impresa. I caratteri che lo contraddistinguono sono quelli tipici dell'impresa, quali la professionalità, l'economicità (intesa come eguaglianza di costi e ricavi) e un'organizzazione rivolta alla produzione e allo scambio di beni e servizi. Rimane escluso, tuttavia, l'obiettivo della massimizzazione del profitto nell'esclusivo interesse dei proprietari, per abbracciare invece l'interesse sociale collettivo, tipico degli enti nonprofit. Il modello teorico, denominato dai suoi promotori "impresa sociale" (Borzaga, Scalvini, 2007, XIII ss.; Borzaga, 2005), è stato infine introdotto nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 155 del 2006, attuativo della legge delega n. 118 del 2005. La sua utilità risiede nel fatto che esso dovrebbe consentire un ampliamento degli ambiti di attività propri delle cooperative sociali e l'utilizzo di una pluralità di forme organizzative ulteriori rispetto a quella tipica della cooperativa.

La conciliazione del carattere imprenditoriale con istanze solidaristiche è quindi il tratto distintivo delle imprese qui considerate, siano esse cooperative sociali di tipo B, o imprese sociali di cui al d.lgs. n. 155 del 2006.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo rappresentano un'opportunità per quei lavoratori caratterizzati da una particolare debolezza contrattuale, tale da determinare gravi difficoltà occupazionali, rispetto all'ingresso e alla permanenza nel mondo del lavoro. Tale opportunità si colloca all'interno di un sistema generale più articolato, concepito dal legislatore per far fronte alle esigenze occupazionali delle persone svantaggiate.

---

<sup>2</sup> Vedi art. 1, lett. b) della legge n. 381 del 1991.

In questa sede si vogliono indagare alcuni aspetti specifici concernenti le imprese sociali di inserimento lavorativo: saranno ora sinteticamente indicati i contenuti della presente trattazione, per agevolare e orientare la lettura dei paragrafi successivi.

In primo luogo, preso atto che la risposta legislativa ai bisogni occupazionali dei lavoratori svantaggiati non si esaurisce nella creazione di "imprese sociali", si procederà ad una concisa ricostruzione del contesto generale degli strumenti normativi di inserimento lavorativo e della nozione di persona svantaggiata.

In secondo luogo, una volta fotografata la situazione complessiva, si cercherà di valutare il ruolo assegnato alle imprese sociali e, quindi, di cogliere l'atteggiamento del legislatore nei confronti delle citate organizzazioni, così come emerge dai più recenti interventi normativi. La collocazione delle imprese sociali nel panorama generale degli strumenti sarà accertata verificando se siano stati progressivamente ampliati o, al contrario, ridotti gli spazi loro riservati; si sonderà, inoltre, l'esistenza di una volontà di valorizzare tali imprese. Saranno messi in luce, in particolare, quei profili dai quali emerge l'intento di potenziare tali enti e le occasioni mancate per farlo. Tra i vari interventi legislativi potenzialmente in grado di consolidare la posizione delle imprese sociali di inserimento lavorativo e di accrescerne la consistenza economica, ci si soffermerà sullo strumento convenzionale trilaterale, quale mezzo in grado di procurare flussi di commesse di lavoro alle cooperative sociali, a fronte dell'inserimento nel loro organico di lavoratori svantaggiati. In proposito, si fornirà una prima valutazione delle modifiche introdotte dalla recentissima legge n. 247 del 24 dicembre 2007, recante le norme di attuazione del Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007.

In terzo luogo si intende valutare se la normativa riguardante le imprese sociali sia coerente con l'evoluzione del sistema generale degli strumenti di inserimento lavorativo, soprattutto per quanto riguarda l'ampliamento del concetto di persona svantaggiata avvenuto a più riprese nel nostro ordinamento, da ultimo grazie all'influenza esercitata dal legislatore comunitario.

Infine si vuole sondare se l'universo delle imprese sociali di inserimento lavorativo entri in contatto con lo strumentario generale offerto dalla normativa sul lavoro, i cui tratti generali sono forniti in seguito. La conoscenza e il ricorso a forme contrattuali sorte al di fuori ed indipendentemente dallo specifico contesto delle imprese sociali, potrebbe avere come risultato positivo una maggiore domanda di

lavoro di persone svantaggiate da parte delle imprese sociali stesse. A tale proposito si tratterà in particolare delle potenzialità insite nel contratto di inserimento e del suo utilizzo da parte delle imprese sociali, quale mezzo per ampliarne l'ambito di intervento dal punto di vista soggettivo.

## **2. Le opportunità di inserimento lavorativo per persone svantaggiate: uno sguardo di insieme**

Le opportunità di inserimento lavorativo presso le imprese sociali si collocano all'interno di un più articolato sistema normativo. Esso rappresenta il risultato di un processo evolutivo che ha innovato sia quanto ai soggetti che possono beneficiare del sistema di tutela, sia quanto alle opportunità occupazionali previste in favore di tali categorie protette. Si intende ora fornire, in primo luogo, un quadro sintetico del panorama complessivo delle soluzioni normative predisposte dal legislatore, che ha progressivamente affiancato strumenti eterogenei, in quanto riconducibili a diverse strategie di intervento. In secondo luogo, si intende ricostruire la nozione di persona svantaggiata attraverso i tre principali stadi evolutivi che hanno determinato un graduale ampliamento del concetto stesso.

### *Gli strumenti*

Si ritiene funzionale al proseguo della trattazione operare una semplificazione che consenta di riunire il complesso degli strumenti in tre gruppi: ciascuno di essi al proprio interno si caratterizza per un certo grado di omogeneità, a fronte dell'eterogeneità che caratterizza, invece, il panorama complessivo.

Il primo gruppo è costituito da quel complesso di norme che integra il sistema del collocamento obbligatorio - separato da quello predisposto per i lavoratori cosiddetti normodotati - introdotto nel nostro ordinamento con la legge n. 482 del 1968 e riformato con la legge n. 68 del 1999. Si tratta di un sistema che ha fatto fronte ai bisogni occupazionali di taluni lavoratori, considerati svantaggiati in quanto affetti da menomazioni di tipo fisico o psichico, attraverso un meccanismo fortemente impositivo e vincolistico. Tale sistema, infatti, si caratterizza per il principio dell'imponibile di manodopera, che si traduce nell'imposizione ai datori di lavoro soggetti all'obbligo, in base alla legge stessa, di assumere una certa percentuale di lavoratori invalidi, secondo la normativa più risalente, disabili, secondo quella riformata.

È opportuno concentrarsi ora sulla normativa attualmente vigente di cui alla legge del 1999, che, abrogando la disciplina del 1968 (Albini, Crespi, Di Seri, 2000, pp. 48 ss.), ha cercato di correggerne la rigidità e l'inefficacia, conservando però il meccanismo principale costituito dalle assunzioni obbligatorie a favore di una cerchia ben definita di soggetti beneficiari. Accanto a questi profili di continuità con la disciplina previgente, tuttavia, sono stati introdotti elementi innovativi.

In primo luogo si ricordi come il collocamento obbligatorio delle persone disabili aspiri ad essere un "collocamento mirato". Tale concetto sottintende un reale interesse per un inserimento effettivo ed aspira a conciliare l'individuazione di un posto di lavoro adatto alle residue competenze professionali e alle caratteristiche soggettive del lavoratore svantaggiato con l'esigenza di realizzare un inserimento produttivo per il datore di lavoro obbligato coinvolto (Cinelli, 2000, pp. 4 ss.).

In secondo luogo, gli oneri assuntivi, rispetto alla legge del 1968, vengono distribuiti su un più ampio novero di datori di lavoro pubblici e privati: si abbassa, infatti, la soglia dimensionale, il cui raggiungimento implica l'insorgere dell'onere, al fine di renderlo meno gravoso per tutti. La consistenza dimensionale minima di un'impresa tale da far insorgere il suddetto vincolo diventa quindi pari a 15 dipendenti, contro i 35 previsti dalla normativa previgente. I soggetti obbligati vengono suddivisi in tre fasce occupazionali, a ciascuna delle quali corrispondono diverse quote di riserva: un lavoratore per i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti; due lavoratori per quelli che occupano da 36 a 50 dipendenti; il 7% della manodopera complessiva per coloro che occupano più di 50 dipendenti. Si noti come, nella legislazione previgente, la quota percentuale da riservarsi agli svantaggiati, pari al 15%, era la medesima per tutti i soggetti obbligati e, all'interno di essa, veniva operata una ripartizione percentuale tra le varie categorie di beneficiari. Attualmente, invece, tutti i lavoratori disabili destinatari del sistema di collocamento obbligatorio concorrono in egual misura alla copertura della quota d'obbligo.

Infine, vengono introdotte delle modalità di assolvimento degli obblighi assuntivi (Cinelli, 2000, pp. 10 ss.; Maresca, 2000, pp. 52 ss.; Passalacqua, 2000, pp. 317 ss.) alternative al tradizionale meccanismo della richiesta da parte del datore e della successiva fase di avviamento: si tratta della possibilità di stipulare apposite convenzioni bilaterali o trilaterali, sulle quali ci si soffermerà in seguito.

All'interno del secondo gruppo di strumenti vanno considerate le organizzazioni oggetto di indagine in questa sede, ovvero le imprese sociali di inserimento lavorativo: si tratta delle cooperative sociali di tipo B, disciplinate dalla legge n. 381 del 1991, e delle imprese sociali in senso stretto, introdotte con il d.lgs. n. 155 del 2006.

Accanto al modello collaudato del collocamento obbligatorio, infatti, è contemporaneamente maturato un dibattito volto a promuovere altre modalità di inserimento lavorativo di persone svantaggiate, prive di quei connotati di rigidità e coercizione che caratterizzavano il sistema tradizionale e inizialmente affidate alla spontanea iniziativa dei cittadini. Il filone normativo che ne è derivato è apparso subito innovativo in quanto è sfociato in strumenti non fondati su una logica vincolistica, ma attivabili su base del tutto volontaria e resi appetibili per i datori di lavoro dalla previsione di incentivi di carattere economico e normativo (Borzaga M., 2006, p. 185).

La cerchia dei soggetti beneficiari è più ampia di quella destinataria delle assunzioni obbligatorie ed è individuata con criteri meno precisi e restrittivi.

Si intende approfondire ora brevemente i contenuti dei due atti normativi citati.

La legge n. 381 del 1991 ha dato impulso allo sviluppo del cosiddetto terzo settore e ha rappresentato una razionalizzazione delle risorse e delle iniziative spontanee: da un lato, si sono previste le cooperative sociali di tipo A, dedite alla gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, dall'altro, le cooperative sociali di tipo B, impegnate nello svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Le cooperative sociali di tipo B sono particolari forme di organizzazione dell'attività di impresa, senza scopo di lucro, che hanno come referente principale la persona svantaggiata da inserire nel mondo del lavoro: tali soggetti giuridici, infatti, fin dalla loro nascita spontanea, sono sorti e si sono modellati proprio sulle necessità e le esigenze di talune categorie di persone con difficoltà occupazionali. L'inserimento lavorativo assurge a *mission* specifica, non riducibile a mero effetto benefico e collaterale di un'impresa senza scopo di lucro impegnata nel campo della solidarietà sociale (Borzaga C., 2006, p. 101). La stessa esemplificazione delle "attività diverse" che tali cooperative possono svolgere è solo strumentale rispetto al fine essenziale di tipo occupazionale. La presenza nella compagine so-

ziale delle cooperative di tipo B di persone svantaggiate è necessaria e consistente. Affinché possano essere definite come tali, infatti, le suddette imprese devono impiegare, come lavoratori remunerati e assistiti da una completa tutela previdenziale, un numero di persone svantaggiate pari al 30% della manodopera complessiva. Si noti infine che, a fronte dell'inserimento lavorativo di persone appartenenti a categorie protette, le cooperative godono di consistenti benefici contributivi, oltre che di esoneri fiscali.

Per quanto riguarda il d.lgs. del 24 marzo 2006, n. 155, contenente la "Disciplina dell'impresa sociale", le organizzazioni private possono acquisire la qualifica di "impresa sociale" se esercitano la propria attività in uno dei settori<sup>3</sup> di utilità sociale indicati dal legislatore, oppure, indipendentemente da ciò, se esercitano attività di impresa al fine dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o disabili. Quanto alla consistenza numerica di tali lavoratori nell'impresa, si richiede che costoro siano presenti in misura non inferiore al 30% dell'organico complessivo. Si noti come la soglia percentuale di lavoratori svantaggiati che devono essere impiegati nell'organico al fine di ottenere la denominazione di impresa sociale, sia la medesima richiesta per potersi costituire come cooperativa sociale di tipo B: una conferma di come i due modelli condividano il medesimo retroterra culturale.

Le imprese sociali, inoltre, rappresentano in qualche misura l'evoluzione delle cooperative sociali di tipo B, consentendo di sganciarsi dal prototipo da cui derivano in due direzioni: sotto il profilo degli ambiti di attività e sotto quello delle forme organizzative utilizzabili.

L'utilità del modello, tuttavia, rischia di essere vanificata dalla mancata previsione di adeguati incentivi alla costituzione dei soggetti giuridici in questione (Borzaga M., 2006, pp. 203-204). Alle imprese sociali, infatti, non vengono estesi gli sgravi fiscali e gli esoneri contributivi previsti a favore delle cooperative sociali di tipo B, nonostante venga contemplato in entrambe il vincolo della percentuale minima di lavoratori svantaggiati che devono essere impiegati nell'impresa per poter assumere la rispettiva denominazione. Le imprese sociali, inoltre, non erano ammesse alla stipula delle convenzioni di cui

<sup>3</sup> Vedi art. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006, secondo il quale si considerano beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei settori dell'assistenza sociale, dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza socio-sanitaria, dell'educazione, istruzione e formazione, della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, della valorizzazione del patrimonio culturale, del turismo sociale, della formazione universitaria e post-universitaria, della ricerca ed erogazione di servizi culturali, della formazione extra-scolastica e dei servizi strumentali alle imprese sociali.

all'art. 12 della legge n. 68 del 1999 e all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003. Sul punto, tuttavia, verranno indicati in seguito gli aggiornamenti introdotti dalla legge n. 247 del dicembre 2007, attuativa del Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007.

In terzo luogo si considerino quegli strumenti introdotti con il d.lgs. n. 276 del 2003, cosiddetta Riforma Biagi del mercato del lavoro, quali le misure di incentivazione del raccordo tra pubblico e privato al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati, di cui all'art. 13, e il contratto di inserimento disciplinato dagli artt. 54 ss. Si tratta di strumenti singoli, che non costituiscono un sistema articolato come quello del collocamento obbligatorio o come l'universo delle imprese sociali, ma risultano adattabili a diverse esigenze ed utilizzabili da diversi attori. Anche in questo caso, come per il secondo gruppo di strumenti, la logica sottesa non è di tipo vincolistico: al contrario, l'appetibilità delle soluzioni citate deriva dalla previsione di incentivi.

Le misure di raccordo pubblico e privato di cui all'art. 13 (Bellavista, 2004; Corbo, 2004; Degan, Tiraboschi, 2004; Fagnoni, 2005; Nogler, 2004a) autorizzano un regime derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria della somministrazione di lavoro per quelle agenzie autorizzate che si impegnino nell'attività di inserimento lavorativo di persone svantaggiate. A fronte di una vera e propria "presa in carico" del lavoratore in difficoltà, infatti, è consentita la deroga al principio di parità di trattamento economico e normativo<sup>4</sup> che informa l'istituto, e quindi alla disposizione secondo la quale i "lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte". Un ulteriore incentivo è rappresentato dalla possibilità, per l'agenzia di somministrazione, di determinare, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio collegato allo stato

<sup>4</sup> Il principio di parità di trattamento economico e normativo è sancito all'art. 23, comma 1 del decreto stesso, laddove viene disciplinata la somministrazione di lavoro. L'art. 13, comma 2, lett. a) in conformità a quanto previsto dall'art. 23, comma 2, consente la deroga a tale principio e quindi legittima le agenzie autorizzate alla somministrazione di manodopera a disporre, per i lavoratori svantaggiati da essa assunti e somministrati, un trattamento retributivo inferiore rispetto a quello riconosciuto agli altri dipendenti di pari livello dell'utilizzatore.

di disoccupazione o inoccupazione.<sup>5</sup> Il raccordo tra attori pubblici e privati può essere realizzato anche attraverso appositi soggetti giuridici, operanti come "agenzie sociali per il lavoro", che dovrebbero assumere il ruolo di collante tra i diversi operatori pubblici e privati e di strumento di integrazione tra i diversi servizi offerti per il raggiungimento degli obiettivi occupazionali.

Il contratto di inserimento (Balletti, 2004; Cirioli, 2004; Dell'Olio, 2004; Ferraro, 2004) si caratterizza per essere un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore ad un determinato contesto lavorativo, l'inserimento, ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro di alcune categorie di persone considerate deboli. Ciò che emerge immediatamente è la causa tipica del negozio in questione, ovvero l'inserimento guidato e mirato in contesti aziendali, senza che sia necessario un preciso percorso formativo teorico per la validità del negozio.

Il ricorso a tale contratto da parte dei datori di lavoro è promosso dal legislatore attraverso incentivi a carattere normativo ed economico.<sup>6</sup>

### *I soggetti beneficiari*

È opportuno ora precisare chi siano quei soggetti caratterizzati da una debolezza contrattuale tale da giustificare un sistema che sappia ovviare alle loro marcate difficoltà occupazionali e quindi tutelarne il diritto al lavoro. Si consideri, infatti, che il legislatore non ha elaborato una definizione univoca di persona svantaggiata, ma molteplici nozioni a seconda degli strumenti normativi di tutela predisposti e dei criteri selettivi utilizzati.

In linea generale si può affermare che l'evoluzione tendenziale è stata quella di un progressivo ampliamento della nozione, anche grazie all'influsso esercitato dagli orientamenti comunitari in materia, affinché un numero sempre maggiore di persone in situazioni di difficoltà possa beneficiare di strumenti di inserimento lavorativo e inclusione sociale. Operando una semplificazione, si può riassumere tale percorso evolutivo in tre stadi successivi.

In una prima fase l'attenzione del legislatore si è concentrata su quelle forme di svantaggio che apparivano più visibili, ovvero i casi di invalidità fisica, tali da determinare un deficit certo di capacità lavorativa.

<sup>5</sup> Vedi art. 13, comma 1, lett. b).

<sup>6</sup> Si veda a tale proposito l'art. 59 del d.lgs. n. 276 del 2003 e la successiva trattazione specifica del contratto di inserimento.

Si tratta del concetto di persona svantaggiata contenuto nella legge n. 482 del 1968, introduttiva del sistema di collocamento obbligatorio.

Venivano tutelati, in particolare, gli invalidi civili, di guerra, del lavoro, per servizio, i ciechi e i sordomuti.<sup>7</sup> Rimanevano esclusi, nel vigore di quella normativa, gli invalidi psichici: la condizione che consentiva di acquisire lo *status* di invalido, infatti, era esclusivamente una menomazione qualificata di tipo fisico. Tale omissione, tuttavia, apparve alla giurisprudenza di merito e alla Suprema Corte un'irragionevole discriminazione, tale da integrare un'ipotesi di illegittimità costituzionale: a fronte dell'inerzia del legislatore nell'aggiornare la nozione di invalido, la Corte Costituzionale ha, in proposito, pronunciato una sentenza di accoglimento.<sup>8</sup>

La legge di riforma del sistema di collocamento obbligatorio n. 68 del 1999 ha espressamente dato attuazione ai rilievi della Consulta, includendo tra i soggetti beneficiari anche coloro che presentavano un handicap intellettuale. Si tenga presente, inoltre, che risale a tale legge la sostituzione del concetto di invalidità con quello di disabilità. A tal proposito emerge come l'utilizzo dell'espressione "disabile" rispecchi, da un lato, l'intenzione di considerare le "diverse" abilità dei soggetti protetti considerati, nella prospettiva di una valorizzazione delle stesse anche attraverso lo strumento del collocamento mirato; dall'altro, la volontà di adeguarsi agli orientamenti maturati in seno alle organizzazioni internazionali, in particolare all'Organizzazione mondiale della sanità. L'innovazione terminologica, tuttavia, è più di facciata che di sostanza, in quanto nella nuova nozione rientrano le persone già considerate dalla disciplina previgente come invalide (Bellomo, 2000, p. 1356).

Il passaggio intermedio del percorso evolutivo in esame si caratterizza per la considerazione rivolta a quelle forme di svantaggio personale determinate da situazioni di emarginazione e disagio sociale e familiare. Si tratta di condizioni tali da far insorgere gravi difficoltà a reperire e mantenere un'occupazione, pur in assenza di una menomazione di tipo fisico o psichico. La nuova sensibilità che il legislatore dimostra con tale intervento riflette il mutamento culturale in atto, riconducibile al crescente impegno degli enti del terzo settore nel soddisfacimento dei bisogni della collettività. È proprio l'esperienza che tali enti, in particolare le cooperative sociali, maturano nella promozione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate escluse dal sistema del collocamento obbligatorio, che porta all'attenzione del legislatore forme di

<sup>7</sup> Vedi art. 1, legge n. 482 del 1968 e art. 1, legge n. 68 del 1999.

<sup>8</sup> Sentenza 2 febbraio 1990, n. 50, in *Giur. Cost.*, 35, I, 199.

svantaggio fino ad allora non considerate. Si pensi, ad esempio, agli ex degeni di ospedali psichiatrici, ai soggetti in trattamento psichiatrico, ai tossicodipendenti, agli alcolisti, ai minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, ai condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione in carcere, il cui inserimento lavorativo è tutelato dalla legge istitutiva delle cooperative sociali n. 381 del 1991.<sup>9</sup>

Il terzo stadio evolutivo è rappresentato dall'ampliamento del concetto di persona svantaggiata in favore di coloro che, pur non soffrendo alcuna menomazione di tipo fisico o psichico, né avendo alle spalle alcun vissuto particolare, tendono ad essere respinti dalle dinamiche del mercato del lavoro. Si considerino i lavoratori cosiddetti anziani, di età superiore ai cinquant'anni, le persone che intendono immettersi nuovamente nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività, le persone che hanno difficoltà a conciliare vita familiare e vita lavorativa, le donne che vivono in aree geografiche con alti tassi di disoccupazione femminile, le persone adulte sole con figli a carico, i giovani in cerca di un primo impiego retribuito regolarmente, i disoccupati di lunga durata, i lavoratori migranti, le persone appartenenti ad una minoranza etnica. La considerazione verso simili fattori di difficoltà occupazionale è sancita dall'art. 2, lett. f) del Regolamento comunitario n. 2204 del 2002, che indica precisi limiti entro i quali gli Stati membri possono elargire aiuti all'occupazione, per salvaguardarne la compatibilità con il mercato comune e la disciplina comunitaria della concorrenza. La definizione di lavoratore svantaggiato elaborata in sede comunitaria ha influito notevolmente sul dibattito interno circa l'individuazione dei soggetti ritenuti meritevoli di una tutela specifica quanto all'inserimento lavorativo, tanto che la disposizione del Regolamento in cui è contenuta è divenuta più volte oggetto di diretto rinvio da parte del legislatore nazionale. Si pensi al d.lgs. n. 276 del 2003,<sup>10</sup> che ha ultimato la riforma dell'organizzazione del mercato del lavoro, e al d.lgs. n. 155 del 2006,<sup>11</sup> in-

<sup>9</sup> Vedi art. 4, l. n. 381 del 1991.

<sup>10</sup> Vedi art. 2, lett. k) del d.lgs. n. 276 del 2003, che, nell'indicare chi debba essere considerato lavoratore svantaggiato, rinvia esplicitamente al testo integrale dell'art. 2, lett. f) del Regolamento comunitario n. 2204 del 2002.

<sup>11</sup> Vedi art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 155 del 2006 che rinvia anch'esso all'art. 2, lett. f) del Regolamento comunitario n. 2204 del 2002, selezionando, però, solo alcune voci tra tutte quelle menzionate in sede comunitaria: in particolare si fa riferimento a qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente, qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale e qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolar-

trodotto nel nostro ordinamento delle imprese sociali.

Si tenga presente che l'evoluzione del concetto di persona svantaggiata, fino ad un dato momento strettamente connessa all'elaborazione di nuove strategie di intervento, ad un certo punto conosce un percorso autonomo. Con la legge n. 381 del 1991 e con quella di riforma del collocamento obbligatorio, infatti, si assicura un rapporto di diretta corrispondenza tra strumenti di inserimento proposti e cerchia di lavoratori svantaggiati beneficiari. A fronte dell'intervento del legislatore comunitario del 2002 in materia di aiuti di stato alle assunzioni, tuttavia, sorge una necessità di adeguamento dell'ordinamento italiano, che sfocia in una soluzione non del tutto soddisfacente. Si pensi, infatti, al d.lgs. n. 276 del 2003, attuativo della cosiddetta legge Biagi. In tale atto normativo si considera, in sede definitoria, un ampio novero di soggetti svantaggiati, grazie ad un esplicito rinvio al Regolamento comunitario n. 2204, ma, in sede di disciplina dei singoli strumenti di inserimento lavorativo, non si garantisce sempre a tutte le categorie di potervi ricorrere. L'ambito soggettivo di applicazione di tali istituti normativi, infatti, è talvolta limitato ad alcuni gruppi soltanto, ottenuti ritagliando sottoinsiemi di persone all'interno della cerchia generale. Si assiste quindi ad un fenomeno di scollamento tra forme di svantaggio riconosciute e possibilità di utilizzo degli strumenti.

L'ampliamento della nozione di lavoratore svantaggiato è stato quindi recepito, nel nostro ordinamento, in modo imperfetto. Sono mancati, inoltre, interventi di aggiornamento in quest'ambito di quegli atti normativi, precedenti al Regolamento del 2002, che disciplinano istituti volti a perseguire obiettivi occupazionali in favore di persone svantaggiate. Si pensi a questo proposito proprio alla legge istitutiva delle cooperative sociali, che continua ad erogare incentivi alle assunzioni esclusivamente per quella cerchia di soggetti individuata nel 1991, salvo le lievi modifiche apportate dalla cosiddetta legge Smuraglia n. 193 del 2000, per favorire l'attività lavorativa dei detenuti. Ai sensi di tale legge, infatti, al novero dei soggetti svantaggiati previsti dall'art. 4 della legge n. 381 del 1991 sono aggiunte le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, gli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e le persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno. Per tali soggetti, tuttavia, gli esoneri contributivi in favore delle cooperative sociali di tipo B sono parziali,

mente da quando è stata sottoposta ad una pena detentiva o a un'altra sanzione penale.

Si noti come le categorie di soggetti protetti contemplate dalla l. 381 del 1991 e dal d.lgs. n. 155 del 2006 non coincidano.

anziché totali, in quanto si prevede una riduzione in misura percentuale da determinarsi con decreto ministeriale.

Come ultimo profilo problematico connesso alla più moderna nozione di persona svantaggiata si segnala il d.lgs. n. 155 del 2006, istitutivo delle imprese sociali. Sebbene, infatti, tale atto normativo abbia tenuto conto degli orientamenti comunitari in materia, riproponendo una versione circoscritta della nozione di lavoratore svantaggiato contenuta nel Regolamento, la sua portata innovativa è fortemente ridimensionata dalla omessa previsione di benefici contributivi e fiscali da concedersi a fronte degli inserimenti lavorativi (Borzaga M., 2006, p. 203).

### 3. Il ruolo delle imprese sociali

Sulla base di questi dati di contesto si possono proporre alcune riflessioni sul ruolo delle imprese sociali nel sistema complessivo. In generale si può affermare che nel panorama degli strumenti brevemente illustrati, le imprese sociali rappresentano la strategia più innovativa, che ha saputo rompere con la tradizionale logica vincolistica ed è stata sorretta da un consenso maturato nella realtà concreta dei singoli inserimenti lavorativi, prima ancora che in sedi istituzionali.

Per quanto attiene all'atteggiamento del legislatore nei confronti di questi enti, si colgono due tendenze: l'una si è indirizzata verso la predisposizione di strumenti di supporto a favore delle imprese sociali, l'altra, invece, ha intrapreso una direzione opposta e dimostra una certa disattenzione verso il ruolo ricoperto e ricopribile dalle imprese sociali e verso il loro potenziale. Si cercherà ora di avanzare esempi concreti dei due atteggiamenti, cercando di farne un bilancio, per capire se l'inserimento lavorativo nelle imprese sociali sia valorizzato, o meno, dal legislatore.

#### *La valorizzazione normativa delle imprese sociali*

Il primo segnale positivo dell'esistenza di una volontà istituzionale di potenziare le imprese sociali di inserimento lavorativo risale alla fase di gestazione e approvazione della legge n. 381 del 1991. Il fenomeno di emersione spontanea delle cooperative sociali era divenuto, infatti, talmente importante, da far nascere la necessità di ottenere un riconoscimento politico e giuridico. Il processo di formalizzazione normativa ha razionalizzato le risorse e le inizia-

tive spontanee, senza però comprimerle in spazi troppo angusti e, perciò, snaturarle.

Con le cooperative sociali di tipo B il legislatore, abbracciando un'innovativa logica promozionale, sostiene l'inserimento lavorativo con un adeguato apparato di incentivi: in questo modo viene irrobustita la forza attrattiva dell'istituto e le sue possibilità di successo. In particolare, si prevede l'azzeramento delle aliquote contributive previdenziali e assistenziali che si dovrebbero versare per gli svantaggiati occupati: i relativi oneri non vengono, quindi, sostenuti dalle cooperative, ma dallo Stato. In aggiunta sono contemplati esoneri fiscali, per i trasferimenti a vario titolo di beni e per i contratti aventi ad oggetto beni immobili, e la possibilità di stipulare convenzioni con gli enti pubblici, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, purché tali patti siano finalizzati a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

Un secondo importante intervento di sostegno è individuabile nello strumento convenzionale, sia trilaterale che bilaterale. Le convenzioni trilaterali sono state introdotte nel nostro ordinamento per rendere più flessibile l'assolvimento degli obblighi assuntivi posti in capo ai datori di lavoro ai sensi della legge n. 68 del 1999. In particolare si tratta degli strumenti di cui all'art. 12 della legge n. 68 del 1999 e all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003.<sup>12</sup>

Tali strumenti convenzionali coinvolgono le cooperative sociali di tipo B nel meccanismo del collocamento obbligatorio, mettendo in comunicazione il sistema tradizionale e vincolistico fondato sul principio dell'imponibile di manodopera con la più moderna logica promozionale e incentivante sottesa alla legge n. 381 (Tursi, 2000, p. 360; Borzaga M., 2006, p. 198). L'apertura del sistema della legge n. 68 all'apporto specifico fornito dagli enti del terzo settore rappresenta un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e attesta un certo grado di riconoscimento della loro adeguatezza a soddisfare le finalità della legge stessa. La predisposizione dei citati strumenti convenzionali, inoltre, dovrebbe offrire a tali enti l'opportunità di accrescere il proprio ruolo e la propria attività di impresa.

In concreto tale coinvolgimento prevede che i datori di lavoro obbligati assicurino flussi di commesse di lavoro alle cooperative sociali

<sup>12</sup> Si ricordi che la legge n. 247 del 2007, recante le norme attuative del Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007, ha abrogato l'art. 14, del d.lgs. n. 276 del 2003, pur essendo fatte salve le convenzioni fino ad ora stipulate, e disciplinato un'ulteriore tipologia di convenzione. Sulle novità introdotte dalla novella del dicembre 2007 uno specifico approfondimento sarà fornito in seguito.

di tipo B, in cambio dell'inserimento nel loro organico di lavoratori svantaggiati.

Lo strumento di cui all'art. 12<sup>13</sup> (Bozzao, 2000; Tursi, 2000) trova il proprio prototipo nel Protocollo di intesa tra industria e cooperative sociali di Treviso per l'impiego di disabili del 1996 (Borzaga C., 2006, pp. 120-121; Marzocchi, 2000, pp. 30 ss.). Quell'Accordo rispondeva all'esigenza, nata in un circoscritto contesto territoriale, di offrire un'occupazione stabile presso cooperative sociali a persone affette da gravi patologie psichiatriche escluse dal collocamento obbligatorio. L'art. 12 disciplina uno strumento da utilizzarsi non più in un contesto locale, ma a livello nazionale, e si inserisce nel sistema del collocamento obbligatorio riformato.

Si tratta di convenzioni stipulabili dal datore di lavoro con gli uffici pubblici competenti e con le cooperative sociali di tipo B: attraverso tale strumento la persona disabile avente diritto al collocamento

<sup>13</sup> Art. 12, legge n. 68 del 1999: "1. Ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 9 e 11, gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di cui all'articolo 3, con le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, e con i disabili liberi professionisti, anche se operanti con ditta individuale, apposite convenzioni finalizzate all'inserimento temporaneo dei disabili appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 presso le cooperative sociali stesse, ovvero presso i citati liberi professionisti, ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro. Tali convenzioni, non ripetibili per lo stesso soggetto, salvo diversa valutazione del comitato tecnico di cui al comma 2, lettera b), dell'articolo 6, non possono riguardare più di un lavoratore disabile, se il datore di lavoro occupa meno di 50 dipendenti, ovvero più del 30% dei lavoratori disabili da assumere ai sensi dell'articolo 3, se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti. 2. La convenzione è subordinata alla sussistenza dei seguenti requisiti: a) contestuale assunzione a tempo indeterminato del disabile da parte del datore di lavoro; b) copertura dell'aliquota d'obbligo di cui all'art. 3 attraverso l'assunzione di cui alla lettera a); c) impiego del disabile presso la cooperativa sociale ovvero presso il libero professionista di cui al comma 1, con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico di questi ultimi, per tutta la durata della convenzione, che non può eccedere i dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi da parte degli uffici competenti; d) indicazione nella convenzione dei seguenti elementi: 1) l'ammontare delle commesse che il datore di lavoro si impegna ad affidare alla cooperativa ovvero al libero professionista di cui al comma 1; tale ammontare non deve essere inferiore a quello che consente alla cooperativa stessa ovvero al libero professionista di cui al comma 1 di applicare la parte normativa e retributiva dei contratti collettivi nazionali di lavoro, ivi compresi gli oneri previdenziali e assistenziali, e di svolgere le funzioni finalizzate all'inserimento lavorativo dei disabili; 2) i nominativi dei soggetti da inserire ai sensi del comma 1; 3) l'indicazione del percorso formativo personalizzato. 3. Alle convenzioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 11, comma 7. 4. Gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di cui all'articolo 3 e con le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, apposite convenzioni finalizzate all'inserimento lavorativo temporaneo dei detenuti disabili".

obbligatorio mirato viene inserita presso l'ente nonprofit, anziché nell'organizzazione produttiva del datore di lavoro. Ciò è possibile grazie al conferimento, da parte di quest'ultimo, di commesse di lavoro alla cooperativa, per un valore pari almeno al costo del lavoro e alle spese di inserimento lavorativo del disabile, entrambi sostenuti dalla cooperativa.

I tratti principali della disciplina delle convenzioni di cui all'art. 12 consistono nell'inserimento temporaneo del disabile presso la cooperativa sociale di tipo B, nella predeterminazione legale della durata massima dell'inserimento, pari a 12 mesi, prorogabili una sola volta per un periodo eguale, nel principio della contestuale assunzione a tempo indeterminato da parte del datore di lavoro obbligato e nella non ripetibilità della convenzione tra il medesimo datore di lavoro e lo stesso lavoratore disabile.

Questa tipologia di convenzione introduce un certo grado di flessibilità nell'assolvimento degli obblighi assuntivi: tuttavia, l'istituto non è decollato e la sua utilizzazione a tutt'oggi appare davvero scarsa. In sintesi ciò sembra riconducibile in primo luogo ad una disciplina normativa eccessivamente rigida, appesantita da vincoli burocratici e scarsamente incentivante, in secondo luogo potrebbero aver influito negativamente sulla sua mancata applicazione i contrasti dottrinali circa l'inquadramento giuridico della fattispecie.

Per quanto attiene al primo profilo, si segnala l'imposizione forte della contestuale assunzione a tempo indeterminato da parte del datore di lavoro obbligato che, da un lato, stride contro la tendenza odierna alla stipula di contratti di lavoro flessibili, dall'altro, priva le cooperative del loro ruolo formativo e di accompagnamento all'ingresso nel mondo del lavoro. La predeterminazione legale della durata massima del rapporto tra disabile e soggetto ospitante, inoltre, comporta un eccessivo avvicinarsi di cooperative, la difficoltà di ammortizzare i costi di transazione e formativi e non consente di calibrare tempi e modalità dell'inserimento sulle caratteristiche soggettive del lavoratore (Nogler, 2004b, pp. 192-193; Tursi, 2000, p. 407; Tursi, 2006, pp. 73-74). Da ultimo, si tenga presente che i datori di lavoro hanno accordato la loro preferenza alle convenzioni bilaterali,<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Per convenzioni bilaterali si intendono quegli accordi disciplinati dall'art. 11, comma 1 (Convenzioni di inserimento lavorativo) e comma 4 (Convenzioni di integrazione lavorativa) della legge n. 68 del 1999, stipulabili tra il datore di lavoro obbligato, o intenzionato ad assumere lavoratori svantaggiati anche se non obbligato, e gli uffici pubblici competenti, per favorire l'inserimento lavorativo di tali persone. Tali strumenti sono resi convenienti grazie ad un sistema di incentivi delineato dal legislatore agli artt. 11 e 13 della legge n. 68 del 1999. Tali strumenti

rese appetibili dalla previsione di incentivi, piuttosto che agli accordi di cui all'art. 12, privi di una reale convenienza in quanto esclusi dai benefici disciplinati dagli artt. 11 e 13 della legge n. 68 del 1999. In merito al secondo profilo, il dibattito circa l'inquadramento giuridico della fattispecie disciplinata dall'articolo 12 ha certamente generato una certa confusione e diffidenza nei soggetti legittimati ad utilizzare lo strumento convenzionale. La difficoltà di individuare la forma giuridica attraverso la quale un'impresa invia i lavoratori disabili da essa assunti presso una cooperativa sociale per un inserimento lavorativo temporaneo, ha indotto taluni a ricorrere al correttivo dell'atipicità rispetto a figure interpositorie lecite, quali il distacco "proprio"<sup>15</sup> e il contratto di fornitura di lavoro temporaneo.<sup>16</sup> Si segnala tuttavia un'ipotesi ricostruttiva che, senza ricorrere alla categoria della specialità rispetto a fattispecie esistenti, ha ricondotto l'art. 12 ad un'ipotesi di cessione del contratto di lavoro ex art. 1406 c.c. (Tursi, 2000, pp. 391 ss.): la cooperativa sociale cessionaria subentrerebbe nella posizione contrattuale del datore di lavoro obbligato all'assunzione, assumendo la titolarità del potere direttivo, la qualità di creditore della prestazione lavorativa e quella di debitore degli obblighi retributivi, previdenziali e assistenziali. Quest'ipotesi ricostruttiva sembra essere la meno problematica rispetto a tutte quelle proposte dalla dottrina: se si creasse un consenso condiviso su tale fattispecie, quindi, sarebbe quantomeno sgombrato il campo da quelle controversie interpretative che hanno probabilmente avuto un peso nella scarsa applicazione dell'istituto.

L'art. 14<sup>17</sup> del d.lgs. 276 del 2003 disciplina un'ulteriore tipologia di

sono direttamente rivolti ai datori di lavoro soggetti agli obblighi assuntivi e non prevedono un rapporto trilaterale che coinvolga anche le cooperative sociali di tipo B; tuttavia, poiché tali convenzioni sono stipulabili anche da datori di lavoro privati non soggetti agli obblighi, ad essi possono ricorrere anche le cooperative sociali di tipo B, in quanto rientranti in quest'ultima definizione.

<sup>15</sup> Fenomeno in base al quale un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse imprenditoriale, disloca un proprio dipendente presso un altro datore di lavoro. Il datore di lavoro distaccante rimane titolare del rapporto di lavoro e degli obblighi retributivi e contributivi, mentre vi è assoggettamento del lavoratore al potere direttivo del nuovo datore di lavoro.

<sup>16</sup> Vedi artt. 1 e ss. della legge n. 196 del 1997.

<sup>17</sup> Art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003: "1. Al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili, i servizi di cui all'art. 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, sentito l'organismo di cui all'art. 6, comma 3, del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, così come modificato dall'art. 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68, stipulano con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e

convenzione, pensata per ovviare ai limiti e alle rigidità del modello appena descritto, che, tuttavia, non è stato abrogato (Beghini, Noggler, 2006; Cimaglia, 2006a, 2006b; Timellini, 2004; Borzaga C., 2006, pp. 121 ss.). Si tratta di convenzioni quadro, sempre trilaterali, non direttamente applicabili nell'impresa, in quanto stipulate tra le rappresentanze dei tre centri di interessi coinvolti: i servizi per l'impiego dei disabili, le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori comparativamente più rappresentative a livello nazionale e le associazioni di rappresentanza, tutela e assistenza delle cooperative sociali di tipo B e relativi consorzi.

La disciplina applicabile a questa tipologia di convenzioni si caratterizza per una maggior flessibilità rispetto al modello precedente: è abolito il vincolo della contestuale assunzione a tempo indetermina-

tutela delle cooperative di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'art. 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale, che devono essere validate da parte delle regioni, sentiti gli organismi di concertazione di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti. 2. La convenzione quadro disciplina i seguenti aspetti: *a*) le modalità di adesione da parte delle imprese interessate; *b*) i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire al lavoro in cooperativa; l'individuazione dei disabili sarà curata dai servizi di cui all'art. 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68; *c*) le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti al lavoro in cooperativa; *d*) la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse, ai fini del computo di cui al comma 3, secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali; *e*) la promozione e lo sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali; *f*) l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale di cui all'art. 13 di una struttura tecnico-operativa senza scopo di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione; *g*) i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione. 3. Allorchè l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali, realizzato in virtù dei commi 1 e 2, riguarda i lavoratori disabili, che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base all'esclusiva valutazione dei servizi di cui all'art. 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva, di cui all'art. 3 della stessa legge cui sono tenute le imprese conferenti. Il numero delle coperture per ciascuna impresa è dato dall'ammontare annuo delle commesse dalla stessa conferite diviso per il coefficiente di cui al comma 2, lettera *d*), e nei limiti di percentuali massime stabilite con le convenzioni quadro di cui al comma 1. Tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti. La congruità della computabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione provinciale del lavoro. 4. L'applicazione delle disposizioni di cui al comma 3 è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a loro carico determinata ai sensi dell'art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

to del disabile da parte del datore obbligato e anche quello della non ripetibilità della convenzione. Non sono più previsti, inoltre, limiti di durata all'inserimento.

Potenzialmente lo strumento in questione può essere utilizzato per l'inserimento lavorativo di un ampio novero di persone svantaggiate: il fatto che sia incentivato solo con riferimento ai disabili gravi ne limita, in concreto, l'applicazione a tale ipotesi. L'unica, non a caso, in cui la stipula della convenzione vale ai fini della copertura della quota d'obbligo (Cimaglia, 2006a, pp. 144 ss.; Cimaglia, 2006b, pp. 131-132).

Si ricordi che rispetto a questo strumento si è schierato un fronte critico che si è concentrato su due profili (Checcucci, 2005): da un lato, si temeva la creazione di due mercati separati, l'uno aperto, l'altro protetto, e una conseguente segregazione dei lavoratori disabili e svantaggiati in quest'ultimo, con un conseguente loro ulteriore isolamento dalla società e dal mercato del lavoro ordinario; dall'altro lato, si paventava che il meccanismo della convenzione quadro potesse scardinare la logica del collocamento mirato, chiudendo quegli spazi di inserimento lavorativo aperti e garantiti dalla legge n. 68 del 1999.

In conclusione le convenzioni considerate integrano un modello di *partnership* tra enti locali, imprenditoria tradizionale e cooperative sociali, che avrebbe potuto rafforzare la posizione di queste ultime sul mercato, grazie ai flussi di commesse di lavoro, e consacrare il loro ruolo di organizzatrici di contesti di lavoro in cui inserire proficuamente soggetti di difficile collocamento. Sulla loro sorte applicativa, tuttavia, ha forse pesato una disciplina normativa complicata che ha posto numerose condizioni e prescrizioni di dettaglio, scoraggiando i potenziali utilizzatori. Questa considerazione vale soprattutto per lo strumento di cui all'art. 12, laddove quello disciplinato dall'art. 14, sebbene piuttosto macchinoso quando prevede un iter applicativo a più livelli successivi, aveva eliminato i vincoli riguardanti sia l'assunzione preliminare, sia quella successiva da parte dei datori di lavoro obbligati, non preoccupandosi di attivare canali di comunicazione tra le realtà imprenditoriali coinvolte. L'intenzione di temperare la rigidità delle assunzioni obbligatorie con uno strumento flessibile che potesse coinvolgere e dare impulso, quindi, alle cooperative sociali di tipo B si è scontrata con la difficoltà applicativa dei due istituti analizzati. Lo scenario degli strumenti convenzionali è stato tuttavia recentemente modificato con la legge n. 247 del di-

cembre 2007: a ciò sarà dedicato, in seguito, un approfondimento specifico.

Le convenzioni bilaterali a cui si faceva prima riferimento sono quelle disciplinate dall'art. 11, comma 1 (Convenzioni di inserimento) e 4 (Convenzioni di integrazione lavorativa) della legge n. 68 del 1999. Sebbene siano previsti *in primis* come strumenti alternativi di assolvimento della quota d'obbligo per i datori soggetti ai vincoli assuntivi, essi sono espressamente utilizzabili anche dai datori di lavoro privati non soggetti a tali obblighi,<sup>18</sup> tra cui rientrano senz'altro anche le imprese sociali di inserimento lavorativo. Il dato appare molto significativo se si considera che alla stipula delle convenzioni bilaterali di cui all'art. 11 è associata la fruibilità degli incentivi di cui all'art. 13 della legge stessa, riformato dalla legge n. 247 del 2007. Il nuovo testo dell'art. 13 parla di una riduzione percentuale<sup>19</sup> del "costo salariale"<sup>20</sup> annuo che il datore di lavoro deve corrispondere al lavoratore disabile, purché sia assunto a tempo indeterminato mediante una convenzione di cui all'art. 11. A ciò si aggiunga il rimborso forfetario parziale delle spese relative alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% o per l'apprestamento di tecnologie di telelavoro, ovvero ancora per la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa del disabile.<sup>21</sup>

In terzo luogo il d.lgs. n. 155 del 2006 estende l'esperienza delle cooperative sociali di tipo B in due direzioni, circostanza da cui emerge una certa fiducia e un certo riconoscimento dell'esperienza maturata. Da un lato, tale provvedimento offre la possibilità di ri-

<sup>18</sup> Vedi artt. 11, comma 3 e 5 e 13, comma 3, della legge n. 68 del 1999. Si noti, inoltre, che il comma 5 dell'art. 11 fa espresso riferimento a convenzioni stipulabili con le cooperative sociali di tipo B e relativi consorzi.

<sup>19</sup> La riduzione percentuale è diversa a seconda del deficit accertato di capacità lavorativa. Vedi il nuovo testo dell'art. 13, comma 1, lett. a) e b).

<sup>20</sup> Vedi art. 2, lett. i) del Regolamento Comunitario n. 2204 del 2002 secondo cui per "costo salariale" si intende i) la retribuzione lorda, vale a dire prima dell'applicazione dell'imposta e ii) i contributi di sicurezza sociale obbligatori. Rifacendosi a questa definizione di costo salariale, le cooperative sociali di tipo B che assumano un lavoratore disabile a tempo indeterminato mediante una convenzione di cui all'art. 11, possono beneficiare di una riduzione della retribuzione lorda che devono corrispondere al lavoratore. Si ricordi, tuttavia, che tali enti già godono dell'esonero totale dal versamento dei contributi assistenziali e previdenziali. Il cumulo dei due benefici, quindi, non potrà eccedere i limiti posti dal Regolamento stesso.

<sup>21</sup> Vedi art. 13, comma 1, lett. d), nuovo testo.

correre a forme giuridiche ulteriori, e soprattutto permette ad enti già esistenti, sia del Libro I che del Libro V del codice civile, di costituirsi come imprese sociali di inserimento lavorativo, apportando le opportune modifiche alla forma organizzativa di riferimento. Dall'altro lato, esso individua una cerchia di soggetti beneficiari mutuata dalla più recente nozione di persona svantaggiata, ovvero quella elaborata in sede comunitaria (Regolamento comunitario n. 2204 del 2002). Si noti, tuttavia, che il legislatore sembra aver fatto un passo indietro rispetto al d.lgs. n. 276 del 2003, in cui, almeno sul piano definitorio, aveva adottato una nozione decisamente ampia, coincidente non solo con quella comunitaria, ma comprensiva anche dei soggetti beneficiari della l. n. 381 del 1991. Nel d.lgs. del 2006, invece, vengono selezionate alcune voci soltanto dell'ampia nozione di cui al Regolamento: è delineata così una nozione di persona svantaggiata non particolarmente ampia e non coincidente con quella prevista dalla legge n. 381 del 1991.

#### *Le occasioni mancate (per il momento)*

Si possono citare almeno due occasioni perse dal legislatore, o, comunque, non ancora sfruttate, per fornire un segnale deciso della volontà di investire sulle imprese sociali di inserimento lavorativo. Il primo caso attiene alla disciplina delle misure di raccordo tra pubblico e privato per garantire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 276 del 2003, sui cui contenuti ci si è già soffermati in precedenza. Secondo un certo filone dottrinale l'omessa menzione delle cooperative sociali di tipo B tra i soggetti che possono fruire delle misure premiali economiche e normative da esso contemplate, rappresenta un'occasione persa di riconoscere il loro ruolo e la loro esperienza nel settore in questione. A tali enti, infatti, non è concesso di beneficiare degli incentivi economici e normativi previsti esclusivamente in favore delle agenzie autorizzate alla somministrazione di manodopera, oltre che ad appositi soggetti giuridici da costituirsi. Il coinvolgimento di soggetti privati nei rapporti sinergici con gli attori pubblici ben avrebbe potuto coinvolgere le cooperative sociali di tipo B in tale circuito virtuoso. Si consideri, infatti, che la loro origine storica e le loro caratteristiche statutarie sono perfettamente compatibili con il compito di "presa in carico" dei lavoratori da inserire o reinserire nel mondo del lavoro (Beghini, Nogler, 2006, pp. 139-140; Borzaga, Ianes, 2006, p. 235; Borzaga C., 2006, pp. 122-123).

In secondo luogo sono da rilevare due profili critici, che attengono alla disciplina delle imprese sociali di inserimento lavorativo e hanno l'effetto di ridimensionare l'entusiasmo che ha accolto l'entrata in vigore del d.lgs. n. 155 del 2006 e inficiarne la portata innovativa. I limiti di tale normativa emergono entrambi nel momento in cui si vuole procedere alla sua implementazione. Le potenzialità applicative di un modello quale quello dell'impresa sociale rischiano, infatti, di infrangersi contro la sua scarsa appetibilità concreta. Il legislatore, omettendo di soffermarsi sul profilo degli incentivi, ha di fatto scoraggiato la costituzione di imprese sociali per realizzare inserimenti lavorativi, che, secondo le più recenti strategie adottate, non possono prescindere da un sistema di convenienze per i datori di lavoro. Nello specifico, il primo limite riguarda la varietà di forme giuridiche adottabili sul piano teorico. Si noti che, solo nel caso in cui sia una cooperativa sociale di tipo B a costituirsi come impresa sociale, l'ente può contare su misure premiali: si tratta, tuttavia, di incentivi erogati sulla base della l. n. 381 del 1991, non del decreto n. 155 del 2006. In tutti gli altri casi, le organizzazioni che vogliono costituirsi in imprese sociali di inserimento lavorativo non possono contare su misure premiali: è prevedibile che ciò si ripercuota negativamente sulla possibilità che enti, diversi dalle cooperative sociali di tipo B, intendano assumere lo *status* giuridico in questione.

Il secondo limite attiene ai soggetti svantaggiati beneficiari dell'inserimento lavorativo nelle imprese sociali. A tal proposito risulta apprezzabile che il decreto faccia riferimento alla nozione comunitaria contenuta nel Regolamento n. 2204; si tenga presente, tuttavia, che non sono previsti incentivi per favorire l'assunzione di queste categorie di persone, né all'interno della normativa sulle cooperative sociali, come già sottolineato, né in quella sulle imprese sociali. Difficilmente, quindi, si realizzeranno inserimenti lavorativi in loro favore, fintantoché non saranno apportate le opportune modifiche e integrazioni alla normativa (Borzaga M., 2006, p. 203).

#### **4. Lo strumento convenzionale e le novità di cui alla legge n. 247 del 2007, recante le norme di attuazione del Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007**

Dopo aver descritto lo strumento convenzionale nelle sue diverse versioni normative, con qualche accenno anche alle rispettive fasi di implementazione e ai profili critici, è opportuno delineare con chia-

rezza il contesto specifico su cui la legge n. 247 del 2007, comprensiva di molteplici disposizioni in materia di lavoro e previdenza, interviene.

Alla tipologia di convenzione trilaterale disciplinata dall'art. 12 della legge n. 68 del 1999 si è aggiunto, senza sostituirlo, lo strumento di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003. L'intervento è stato dettato dalla volontà di perfezionare la disciplina normativa dell'istituto, a fronte della sua quasi completa inapplicazione.

L'art. 14 nasce come norma sperimentale soggetta a verifica da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. A tale scopo è stato avviato, sulla base di un'intesa tra il Ministero, da un lato, e le associazioni delle persone con disabilità, dall'altro, il progetto Lincs - "Sviluppo territoriale ed inclusione sociale", coordinato dall'Agenzia tecnica governativa Italia Lavoro. L'obiettivo del progetto consisteva nella sperimentazione, in diversi contesti territoriali, delle fasi che caratterizzano il processo di elaborazione, stipula, applicazione e gestione della convenzione quadro di cui all'art. 14.

Dall'analisi delle convenzioni quadro stipulate e delle leggi regionali promulgate per disciplinare più dettagliatamente l'istituto, come già segnalato, è emerso che la sua applicazione è stata limitata a quelle ipotesi in cui risultava funzionale alla copertura della quota d'obbligo da parte dei datori di lavoro onerati degli obblighi assuntivi. A più riprese, tuttavia, è stata avanzata in dottrina la proposta di un suo utilizzo più diffuso, che sfrutti le potenzialità insite nella norma stessa quale strumento di politica attiva del lavoro per soggetti svantaggiati (Cimaglia, 2006a, pp. 161 ss.; Borzaga M., 2006, p. 201): si è incoraggiato, ad esempio, il ruolo del legislatore regionale nel corredare lo strumento di adeguati incentivi economici, a fronte del silenzio del legislatore nazionale.

Si presume che tali proposte non avranno un seguito, considerando che l'art. 14 è stato abrogato nel dicembre 2007.

Ci si concentrerà ora proprio sulle novità introdotte dalla legge n. 247 del dicembre 2007, per quanto attiene ai profili specifici in questa sede trattati. Essa introduce alcune modifiche alla legge n. 68 del 1999, che consistono in lievi variazioni del testo dell'art. 12, nell'elaborazione di una nuova disposizione, l'art. 12-bis, che disciplina un'ulteriore tipologia di convenzione, e nella sostituzione del testo dell'art. 13. Non ci si soffermerà su quest'ultima disposizione in quanto non rilevante

in questa sede: la norma, infatti, riguarda gli incentivi alle assunzioni di cui i datori di lavoro soggetti agli obblighi assuntivi possono beneficiare qualora stipulino una convenzione bilaterale di cui all'art. 11. La corresponsione di tali misure premiali non è estesa all'ipotesi in cui siano stipulate convenzioni trilaterali, che coinvolgano, quindi, anche cooperative sociali di tipo B. Tra i soggetti beneficiari delle misure premiali sono contemplati, invece, i datori di lavoro privati non soggetti agli obblighi, purché procedano all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori disabili. Per completare il quadro sintetico delle novità apportate dalla legge n. 247 del 2007, si considerino gli interventi realizzati rispetto al d.lgs. n. 276 del 2003. La novella abroga l'art. 14, relativo alla tipologia di convenzione trilaterale prima illustrata, mentre perde un'ulteriore occasione di estendere alle imprese sociali di inserimento lavorativo gli incentivi economici e normativi disciplinati dall'art. 13 del decreto, in favore delle agenzie autorizzate alla somministrazione di manodopera che si impegnino nella promozione di opportunità occupazionali per gli svantaggiati.

In merito al nuovo testo dell'art. 12 della legge n. 68 del 1999, emerge subito come non sia stata introdotta alcuna novità sostanziale. L'intervento del legislatore si è limitato ad un doveroso aggiornamento della disposizione che riguarda i soggetti ospitanti, presso i quali possono essere inseriti i lavoratori disabili. Accanto alle cooperative sociali di tipo B, compaiono, quindi, le imprese sociali di cui al d.lgs. n. 155 del 2006 e i datori di lavoro privati non soggetti agli obblighi di assunzione. La modifica ha comportato inoltre la necessaria sostituzione della rubrica dell'articolo, che prima recitava "cooperative sociali": essendo ora aumentati i soggetti ospitanti, si è optato per "convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative". Il richiamo di tali finalità all'interno della norma sembra essere assolto dal "piano personalizzato di inserimento lavorativo", che sostituisce il precedente "percorso formativo personalizzato".

La novità più interessante del nuovo intervento normativo, per quanto riguarda le disposizioni qui considerate, è rappresentata dall'introduzione dell'art. 12-bis<sup>22</sup> nella legge n. 68.

<sup>22</sup> Art. 12-bis, legge n. 68 del 1999: 1. Ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 9, 11 e 12 gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati tenuti all'obbligo di assunzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), di seguito denominati soggetti conferenti, e i soggetti di cui al comma 4 del presente articolo, di seguito denominati soggetti destinatari, apposite convenzioni finalizzate all'assunzione da parte dei soggetti destinatari medesimi di persone disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, ai quali i soggetti conferenti si impegnano ad affidare commesse di lavo-

La scelta di ricorrere ad una modulazione nuova dello strumento convenzionale è probabilmente da mettere in relazione con l'altra novità sostanziale apportata dalla legge n. 247, ovvero l'abrogazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, con effetto dall'entrata in vigore della legge stessa.<sup>23</sup> Il fatto che esista un rapporto tra i due strumenti ed, anzi, che alla nuova tipologia di convenzione sia affidato il compito di razionalizzare la disciplina previgente, sembra confermato anche dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 12-bis, laddove si

ro. Sono fatte salve le convenzioni in essere ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. 2. La stipula della convenzione è ammessa esclusivamente a copertura dell'aliquota d'obbligo e, in ogni caso, nei limiti del 10% della quota di riserva di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), con arrotondamento all'unità più vicina. 3. Requisiti per la stipula della convenzione sono: a) individuazione delle persone disabili da inserire con tale tipologia di convenzione, previo loro consenso, effettuata dagli uffici competenti, sentito l'organismo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, come modificato dall'articolo 6 della presente legge, e definizione di un piano personalizzato di inserimento lavorativo; b) durata non inferiore a tre anni; c) determinazione del valore della commessa di lavoro non inferiore alla copertura, per ciascuna annualità e per ogni unità di personale assunta, dei costi derivanti dall'applicazione della parte normativa e retributiva dei contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché dei costi previsti nel piano personalizzato di inserimento lavorativo. È consentito il conferimento di più commesse di lavoro; d) conferimento della commessa di lavoro e contestuale assunzione delle persone disabili da parte del soggetto destinatario. 4. Possono stipulare le convenzioni di cui al comma 1 le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, e loro consorzi; le imprese sociali di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155; i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione di cui all'articolo 3, comma 1. Tali soggetti devono essere in possesso dei seguenti requisiti: a) non avere in corso procedure concorsuali; b) essere in regola con gli adempimenti di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni; c) essere dotati di locali idonei; d) non avere proceduto nei dodici mesi precedenti l'avviamento lavorativo del disabile a risoluzioni del rapporto di lavoro, escluse quelle per giusta causa e giustificato motivo soggettivo; e) avere nell'organico almeno un lavoratore dipendente che possa svolgere le funzioni di tutor. 5. Alla scadenza della convenzione, salvo il ricorso ad altri istituti previsti dalla presente legge, il datore di lavoro committente, previa valutazione degli uffici competenti, può: a) rinnovare la convenzione una sola volta per un periodo non inferiore a due anni; b) assumere il lavoratore disabile dedotto in convenzione con contratto a tempo indeterminato mediante chiamata nominativa, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera c); in tal caso il datore di lavoro potrà accedere al Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, di cui all'articolo 13, comma 4, nei limiti delle disponibilità ivi previste, con diritto di prelazione nell'assegnazione delle risorse. 6. La verifica degli adempimenti degli obblighi assunti in convenzione viene effettuata dai servizi incaricati delle attività di sorveglianza e controllo e irrogazione di sanzioni amministrative in caso di inadempimento. 7. Con decreto del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sentita la Conferenza unificata, saranno definiti modalità e criteri di attuazione di quanto previsto nel presente articolo."

<sup>23</sup> Vedi art. 1, comma 3, n. 37.

precisa che “sono fatte salve le convenzioni in essere ai sensi dell’articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”. Come a dire che l’esperienza applicativa dell’art. 14 e gli sforzi compiuti per implementarlo attraverso la stipula di singole convenzioni, quadro e applicative, si conservano, non si cancellano per effetto dell’abrogazione. A partire dall’entrata in vigore della legge del dicembre 2007, tuttavia, il modello dell’art. 14 deve ritenersi sostituito da quello dell’art. 12-bis per la stipula di eventuali nuove convenzioni.

Si procederà ora ad esaminare la disciplina normativa del nuovo strumento convenzionale, rapportandola a quella dei due precedenti esempi di convenzione trilaterale. Tale scelta deriva dal fatto che si è presupposto che i rispettivi interventi normativi siano succeduti l’uno all’altro proprio in considerazione degli esiti applicativi dei singoli strumenti e dei profili critici rilevati, nell’intento di individuare una soluzione più efficace. Se questa supposizione si può ritenere assodata nel caso dell’art. 14 rispetto all’art. 12, non è del tutto scontata per quanto attiene all’art. 12-bis rispetto all’art. 14, considerata l’estrema novità della normativa e le incertezze interpretative che ancora la circondano. Sembra, tuttavia, una spiegazione plausibile. Rimane oscuro perché nel secondo caso il legislatore abbia proceduto ad un’abrogazione, mentre nel primo, quello relativo all’art. 12, non abbia fatto la stessa scelta, pur essendo dimostrata la quasi completa inapplicabilità dell’istituto. Si consideri, per di più, che si sono verificate almeno due occasioni in cui avrebbe potuto procedervi, ovvero, con il d.lgs. n. 276 del 2003, che ha introdotto le convenzioni di cui all’art. 14, e con la legge n. 247 del 2007, che le ha abrogate.

Concentrandosi ora sull’analisi dei contenuti dell’art. 12-bis, in primo luogo sembra che, rispetto all’art. 14 che si proponeva come strumento versatile, utilizzabile sia nell’ambito del sistema del collocamento obbligatorio, come modalità alternativa di assolvimento degli obblighi assuntivi, sia, indipendentemente da ciò, in favore di altre categorie di persone svantaggiate, l’art. 12-bis abbia ambizioni più contenute. Forse anche sulla base di una presa d’atto dell’effettiva applicazione dell’art. 14, in concreto limitata alle ipotesi in cui era funzionale alla copertura della quota d’obbligo.

Il nuovo strumento convenzionale, quindi, viene assorbito all’interno della legge sul collocamento obbligatorio riformato ed è utilizzabile “esclusivamente a copertura della quota d’obbligo e, in ogni caso, nei limiti del 10% della quota di riserva”. Con la rinuncia esplicita ad un’applicazione estesa dell’istituto, quella che secondo la dottrina

integrava un'applicazione riduttiva, diventa prescrizione di legge: il legislatore seleziona un uso dello strumento funzionale ai meccanismi del collocamento obbligatorio, precludendo altri utilizzi. Ciò si ripercuote, di conseguenza, anche sull'ambito applicativo soggettivo della convenzione, che è ora rivolta esclusivamente all'assunzione di disabili gravi.<sup>24</sup> La cerchia di soggetti beneficiari appare addirittura più ristretta di quella contemplata dall'art. 12, comprensiva dei disabili in generale. L'aggancio con la nozione comunitaria di persona svantaggiata, assolto dall'art. 14, sebbene solo formalmente, svanisce. Il risultato è che lo scollamento esistente tra i progressi compiuti nell'ampliamento del concetto e il mancato aggiornamento delle normative che disciplinano gli strumenti, viene ancora una volta confermato. Si sceglie, infatti, di privare le nuove categorie di svantaggiati di uno strumento che era loro rivolto, sebbene solo in via potenziale di fatto, e si rinuncia a coinvolgerle quali destinatarie della nuova tipologia di convenzione.

Procedendo nell'analisi della normativa, è da rilevare un ritorno al passato per quanto attiene alla struttura della convenzione. È stata accantonata, infatti, l'idea della convenzione quadro introdotta con l'art. 14, e quindi la sua funzione di indirizzo e programmazione, in favore di un patto da stipularsi direttamente tra gli uffici pubblici competenti, il datore di lavoro obbligato e il soggetto ospitante. A proposito del terzo contraente citato, si noti come esso possa essere costituito non solo da una cooperativa sociale di tipo B, ma anche da un'impresa sociale, oltre che da un datore di lavoro privato non soggetto agli obblighi assuntivi. La disposizione denota una crescente attenzione per le imprese sociali introdotte dal d.lgs. n. 155 del 2006 e la volontà di coinvolgerle nei meccanismi convenzionali.

Le disposizioni concernenti la durata della convenzione sembrano aver recepito sia le critiche mosse all'eccessiva brevità del rapporto tra disabile e soggetto ospitante in base all'art. 12, sia la preoccupazione con cui parte della dottrina guardava agli inserimenti lavorativi realizzati mediante l'art. 14, tacciato di favorire la ghettiz-

<sup>24</sup> L'art. 12-bis, comma 1, fa riferimento ai disabili che presentano particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. Si noti che l'art. 14 prevedeva due ipotesi di utilizzo delle convenzioni: al comma 1 favoriva l'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili, mentre al comma 3 disciplinava quello di lavoratori disabili, che presentano però particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. Solo nel secondo caso l'inserimento lavorativo presso una cooperativa sociale era considerato utile ai fini della copertura della quota d'obbligo. La seconda ipotesi esauriva in concreto l'ambito applicativo della convenzione.

zazione dei lavoratori disabili, "parcheggiati" per periodi di tempo indeterminati presso le cooperative sociali di tipo B. L'art. 14, infatti, aveva abolito il vincolo di durata, astenendosi però dallo specificare un'eventuale durata massima e dall'indicare esplicitamente meccanismi di passaggio dalle imprese nonprofit verso quelle for-profit. La via intermedia scelta dal legislatore con l'art. 12-bis consiste nella predeterminazione legale di un limite minimo di durata della convenzione, pari a tre anni, tale da permettere di calibrare tempi e modalità dell'inserimento lavorativo sulle caratteristiche soggettive del disabile. Poiché il comma 5 fa riferimento alla scadenza della convenzione, sembra potersi affermare che in essa debba essere concordato, dalle parti contraenti, anche il termine di durata massima, per scongiurare così il rischio di inserimenti trascinati ad oltranza, anche laddove ciò non corrisponda all'interesse del lavoratore (Garattoni, 2004, pp. 227-228).

Una volta scaduta la convenzione, sono offerte due possibilità al datore di lavoro committente, purché vi sia una previa valutazione degli uffici competenti e ferma la facoltà di ricorrere ad altri istituti disciplinati dalla legge n. 68 (si pensi alle convenzioni bilaterali). In primo luogo si consente di rinnovare la convenzione, per una sola volta e per un periodo non inferiore a due anni. Anche in questo caso si opta per la predeterminazione della durata minima, manca invece un riferimento alla scadenza. Se in una prima fase quindi lo strumento è sottoposto ad una verifica dopo un certo periodo di tempo, nell'ipotesi in cui sia rinnovato le sue sorti si perdono un po' di vista: si riapre quindi la tanto paventata prospettiva di un inserimento lavorativo che si cristallizza nell'impresa sociale, senza evolvere in altre forme di impiego, anche laddove sarebbe possibile ed opportuno rispetto al profilo professionale del lavoratore svantaggiato.

In secondo luogo si favorisce un percorso di reingresso nel mercato del lavoro ordinario, permettendo al datore di lavoro obbligato di assumere il lavoratore disabile dedotto in convenzione con contratto a tempo indeterminato, mediante chiamata nominativa. A fronte di una garanzia forte prevista per il lavoratore disabile, si consente al datore di lavoro di ricorrere alla chiamata nominativa, il cui uso non è ancora del tutto generalizzato nell'ambito della legge n. 68.

Infine, come già nell'ipotesi di convenzione delineata dall'art. 14, l'assunzione del lavoratore è posta in capo al soggetto ospitante, non in capo al datore obbligato.

Per concludere l'analisi della disciplina normativa del nuovo strumento, in rapporto alle altre tipologie di convenzione trilaterale, rimane da considerare la relazione esistente tra l'art. 12-bis e il rinnovato art. 12.

Soffermandosi sulla rubrica della prima tipologia di convenzione, emergono due caratteri distintivi: il carattere di strumento temporaneo e la sua funzione formativa. Quest'ultimo intento è confermato anche dal "piano personalizzato di inserimento", come già anticipato: esso avrebbe la funzione di tracciare un percorso in grado di condurre il lavoratore disabile lungo tutta l'esperienza lavorativa presso il soggetto ospitante, fino all'approdo al mercato del lavoro ordinario. I due elementi della temporaneità dell'inserimento e del percorso formativo sono stati pensati come propedeutici a tale passaggio (Checcucci, 2005; Garattoni, 2004, pp. 227-228).

L'art. 12-bis omette nella rubrica qualunque riferimento ad ambedue questi requisiti, limitandosi a disciplinare "convenzioni di inserimento lavorativo". La rispettiva disciplina normativa sembra confermare questa scelta. Come già specificato, infatti, si forniscono alcune precisazioni quanto alla durata dell'inserimento, ma esso è certamente più lungo di quello realizzabile sulla base dell'art. 12, e difficilmente lo si può definire temporaneo, nel senso di integrare un breve passaggio intermedio prima dell'ingresso in un'impresa for-profit. Si tenga presente, a questo proposito, che l'ambito applicativo dell'art. 12-bis, a differenza di quello dell'art. 12, comprensivo di tutti i disabili, seleziona disabili gravi, le cui difficoltà occupazionali in generale, ma soprattutto nel mercato del lavoro ordinario, sono particolarmente rilevanti. Questo dato potrebbe rendere più appropriata per loro una permanenza lunga presso l'impresa sociale, per preparare un'eventuale progressione professionale.

In continuità con l'art. 14, infine, e forse proprio in ragione del fatto che l'art. 12-bis individua una convenzione destinata a trovare applicazione per periodi di tempo abbastanza lunghi, non si considera il profilo della formazione, da affidarsi a progetti personalizzati per ciascun lavoratore.

Dall'analisi delle varie tipologie di convenzioni in precedenza condotta era emerso come le potenzialità insite in tali strumenti, non solo in termini di flessibilità introdotta in un sistema rigido e vincolistico, ma anche rispetto al coinvolgimento delle imprese sociali di inserimento lavorativo, non siano state sfruttate in modo soddisfacente. Il legislatore ha comunque scelto di predisporre una terza tipologia

di convenzione trilaterale, circoscrivendo molto l'ambito applicativo soggettivo e offrendo alle imprese sociali di inserimento lavorativo un'ulteriore opportunità di coinvolgimento e di sviluppo.

## 5. Imprese sociali e nuove forme di svantaggio: il ricorso al contratto di inserimento

Prima di trarre qualche considerazione conclusiva sul ruolo delle imprese sociali di inserimento lavorativo nel nostro ordinamento, si vuole valutare, infine, se la disciplina normativa riguardante tali forme organizzative sia coerente con i progressi raggiunti nell'ambito del sistema generale predisposto per favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, soprattutto in relazione ai nuovi orientamenti comunitari. Ci si riferisce, in particolare, all'ampliamento della nozione di persona svantaggiata, individuato in precedenza come terzo stadio del processo evolutivo che tale concetto ha conosciuto anche in Italia, per merito del Regolamento comunitario n. 2204 del 2002.

L'innovazione culturale e la valenza sociale che il fenomeno di emersione degli enti del terzo settore ha portato con sé ha avuto il merito di attirare l'attenzione degli attori istituzionali su forme di svantaggio fino a quel momento non considerate. Il risultato è stato che la cerchia dei soggetti beneficiari individuati dalla legge n. 381 del 1991 è più ampia ed eterogenea di quella conosciuta dal sistema del collocamento obbligatorio (Dondi, 1999, pp. 566-567).

Si è più volte avuto occasione di sottolineare, tuttavia, come la legge sulle cooperative sociali sia rimasta impermeabile al riconoscimento successivo di ulteriori forme di svantaggio, avvenuto anche nel nostro ordinamento sulla base del citato Regolamento.

Il mancato aggiornamento della normativa non ha precluso, di fatto, che all'interno di tali enti venissero realizzati inserimenti lavorativi in favore delle "nuove" persone svantaggiate. Non esiste, infatti, alcun impedimento formale: le cooperative possono ben inserire nel loro organico tali soggetti, ma in questo caso devono sostenerne i relativi oneri contributivi, previdenziali e assistenziali e non possono computarli nella quota minima del 30%, il cui raggiungimento è necessario per il riconoscimento del proprio *status*.

L'impossibilità di fruire di quegli incentivi che sono corrisposti a fronte dell'assunzione di persone svantaggiate di cui all'art. 4 della legge stessa, implica, quindi, che non sia conveniente per le coope-

rative occupare i soggetti in questione. Almeno non sulla base dei meccanismi disciplinati dalla legge n. 381.

Si tenga presente, tuttavia, che, se la legge n. 381 non garantisce concreti incentivi all'inserimento delle persone svantaggiate "di terza generazione", esistono altre possibilità offerte dall'ordinamento vigente per aggirare questo ostacolo.

Si può, infatti, ovviare all'inerzia del legislatore nel procedere ad un aggiornamento normativo ricorrendo a strumenti generali, quali, ad esempio, il contratto di inserimento.<sup>25</sup>

La fattispecie contrattuale in questione è stata introdotta nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 276 del 2003, come esito di un processo di razionalizzazione dei contratti con finalità formative. Tale processo era stato accelerato dalle censure<sup>26</sup> della Corte di Giustizia delle Comunità europee mosse alla disciplina degli aiuti concessi dallo Stato italiano per la stipula del contratto di formazione e lavoro. Delle due finalità tipiche che animavano quest'ultima fattispecie negoziale, ovvero formazione e agevolazione nell'inserimento professionale, il contratto di inserimento recepisce la seconda (Balletti, 2004, p. 637; Menghini, 2004, pp. 293 ss.). Si è in presenza, quindi, di un modello negoziale che integra uno strumento di politica attiva del lavoro e una misura di incentivazione dell'occupazione.

L'ambito soggettivo di applicazione del contratto è piuttosto vasto e all'incirca coincidente con la nozione comunitaria di persona svantaggiata: possono essere assunti con tale contratto, infatti, i soggetti compresi tra i 18 ed i 29 anni, i disoccupati di lunga durata da 29 fino a 32 anni, i lavoratori con più di 50 anni d'età privi di un posto di lavoro, i lavoratori che desiderino riprendere un'attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni, le donne che risiedono in aree geografiche in cui vi è un elevato tasso di disoccupazione femminile. Si aggiungano inoltre, anche se non contemplate dal Regolamento Ce, le persone affette da un grave handicap fisico, mentale e psichico.

In quanto contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, è prevista una durata del contratto stesso, che non può essere inferiore ai 9 mesi, né superiore ai 18, elevabile a 36 per i portatori di handicap grave. Il contratto non è rinnovabile tra le stesse parti e deve essere redatto in forma scritta. Condizione imprescindibile per la sua stipula, a pena di nullità del contratto stesso e di conversione in uno a

<sup>25</sup> Vedi artt. 54 e ss., d.lgs. n. 276 del 2003.

<sup>26</sup> Sentenza del 7 marzo 2002, relativa alla causa C-310/99, che conferma la decisione dell'11 maggio 1999 della Commissione europea.

tempo indeterminato, è la definizione di un progetto individuale di inserimento concordato con il lavoratore.

Possono ricorrere alla stipula di tale contratto un ampio novero di datori di lavoro, tale da consentire un utilizzo generalizzato del modello. In proposito si ricordi quanto accennato in precedenza, in sede di trattazione dei tre gruppi di strumenti, rispetto all'esistenza di istituti utilizzabili da diversi attori, per diverse esigenze: il contratto di inserimento integra uno di questi, essendo disponibile per enti che adottino molteplici forme giuridiche, non solo a carattere imprenditoriale.

Tra i soggetti legittimati a ricorrere a tale tipologia contrattuale rientrano a pieno titolo le imprese sociali di inserimento lavorativo. Le finalità di inserimento guidato nel mondo del lavoro attribuite al contratto trovano infatti piena realizzazione nel contesto lavorativo offerto da tali enti, la cui missione consiste proprio nel promuovere opportunità occupazionali a favore di lavoratori che necessitano di un particolare sostegno (Balletti, 2004, p. 655). Le imprese sociali che ricorrono al contratto di inserimento hanno la possibilità di estendere la propria esperienza specifica, occupando ulteriori categorie di persone svantaggiate, non contemplate dalla legge n. 381, ma rientranti nell'ambito applicativo soggettivo del contratto. Si noti che in questo caso, a differenza di quello in cui il datore di lavoro assuma i "nuovi lavoratori svantaggiati" con contratto di lavoro subordinato cosiddetto *tout court*, viene tutelata la convenienza dell'assunzione: gli inserimenti lavorativi effettuati tramite contratto di inserimento, infatti, sono sorretti da meccanismi premiali, che vanno in qualche modo a compensare l'eventuale minor produttività dei lavoratori. Le imprese sociali che intendano ricorrere a tale contratto possono contare, quindi, su incentivi di carattere normativo ed economico. Sul primo versante si prevede la possibilità di un sottoinquadramento del lavoratore assunto con tale contratto in una categoria fino a due livelli inferiore rispetto a quella stabilita dal contratto collettivo nazionale; gli occupati con contratto di inserimento, inoltre, non sono computabili nei limiti dimensionali delle imprese, ai fini dell'applicazione di particolari normative ed istituti. Sul versante degli incentivi di carattere economico, in attesa di una riforma del sistema degli incentivi all'occupazione, sono estesi alla fattispecie negoziale

i benefici economici<sup>27</sup> già previsti per il contratto di formazione e lavoro, consistenti in un abbassamento del costo del lavoro per la manodopera assunta. Nello specifico, per tutta la durata del contratto di inserimento, sono stabilite riduzioni sulle aliquote dei contributi previdenziali ed assistenziali, a seconda della natura del datore di lavoro e delle aree territoriali in cui lo stesso opera. Per le imprese in genere è prevista una riduzione del 25% della contribuzione a carico del datore di lavoro, se ubicate nel Centro-Nord (art. 8, comma 1, legge n. 407 del 1990); per quelle del settore commerciale e turistico operanti con meno di 15 dipendenti ed ubicate nel Centro-Nord, la riduzione è elevata al 40% (art. 8, comma 3, legge n. 407 del 1990). Per le imprese del Mezzogiorno,<sup>28</sup> anche nel settore commerciale e turistico, e per quelle artigiane, ovunque ubicate, la contribuzione a carico del datore di lavoro è dovuta in misura fissa e corrisponde a quella prevista per gli apprendisti (art. 8, comma 2, legge n. 407 del 1990).

Per accedere ai benefici sarà necessaria un'attestazione dello stato di disoccupazione di lunga durata certificata dai competenti centri per l'impiego, nel caso in cui il lavoratore assunto sia un disoccupato di lunga durata. Per gli altri soggetti sarà invece sufficiente una dichiarazione di responsabilità da parte del lavoratore, attestante il possesso dei requisiti di legge.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Si tenga presente che i benefici contributivi in parola vengono concessi solo con riferimento alle categorie di lavoratori previste dall'art. 54, comma 1, lett. *b), c), d), e), f)* del d.lgs. n. 276 del 2003, con esclusione, quindi, dei soggetti di cui alla lettera *a)*, ovvero i giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni. I lavoratori svantaggiati rispetto ai quali sono previsti gli incentivi economici sono contemplati anche dall'art 2, lett. *f)*, del Regolamento CE n. 2204 del 2002: tale corrispondenza non è casuale, bensì il risultato dell'adeguamento dell'ordinamento italiano alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato, in base alla quale la legittimità degli incentivi economici deriva dalla loro destinazione a soddisfare obiettivi occupazionali specifici.

Da alcuni, tuttavia, è criticata l'aprioristica esclusione dei giovani di cui alla lettera *a)* dell'art. 54 dall'accesso ai benefici, realizzata per conformarsi alle censure comunitarie alla disciplina italiana in materia di incentivi alle assunzioni in caso di stipula di un contratto di formazione e lavoro: se la giovane età, infatti, non può da sola essere considerata una condizione di disagio occupazionale, non si può scartare automaticamente la possibilità che, invece, la integri. Senza contare che il Regolamento CE n. 2204 del 2002 include tra i lavoratori svantaggiati qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ottenuto un impiego retribuito regolarmente: tale previsione avrebbe consentito di mantenere i benefici anche a favore dei giovani, sebbene apportando alcune modifiche alla disciplina vigente.

<sup>28</sup> Ubicate nelle circoscrizioni ad alta densità di disoccupazione, individuate annualmente con decreto ministeriale.

<sup>29</sup> Vedi la Circolare Inps n. 51 del 2004, circa le modalità operative per la fruizione dei benefici

Attraverso l'analisi della disciplina normativa e degli incentivi economici e normativi previsti, si è voluto mettere in luce come il ricorso al contratto di inserimento da parte delle imprese sociali di inserimento lavorativo sia altamente auspicabile. I profili premiali, infatti, assicurano la convenienza delle assunzioni per il datore di lavoro. La cerchia di soggetti che possono essere assunti con contratto di inserimento, inoltre, è piuttosto ampia e ricalca la nozione comunitaria di lavoratore svantaggiato elaborata nel 2002, rispetto alla quale la legge istitutiva delle cooperative sociali del 1991 è rimasta impermeabile. Il mancato aggiornamento appare tuttavia meno urgente, dal momento che le cooperative sociali di tipo B possono ricorrere al contratto di inserimento per l'assunzione di persone svantaggiate non considerate dalla legge del 1991, agganciandosi quindi all'evoluzione del sistema in corso per quanto attiene alla nozione di persona svantaggiata.

Ci si augura, in conclusione, che l'incontro tra l'universo degli enti nonprofit con lo strumentario generale offerto dall'ordinamento, e, in particolare, con la tipologia contrattuale in questione, abbia l'effetto positivo di creare domanda di lavoro di persone portatrici di nuove forme di svantaggio. In questo modo dovrebbe attivarsi un canale di ingresso incentivato presso le imprese sociali, permettendo loro, così, di conciliare il perseguimento di finalità occupazionali in favore di svantaggiati, con la possibilità di beneficiare di misure premiali ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge n. 381 del 1991.

## 6. Osservazioni conclusive

La ricostruzione del contesto generale degli strumenti normativi di inserimento lavorativo e dell'evoluzione della nozione di persona svantaggiata hanno consentito di verificare quale sia il ruolo assegnato alle imprese sociali di inserimento lavorativo e quando e con quali interventi esso sia stato valorizzato. Volendo abbozzare un bilancio, si può affermare che è riconoscibile una volontà legislativa di promuovere le imprese sociali di inserimento lavorativo, come in precedenza dimostrato dai molteplici interventi normativi che le riguardano (legge istitutiva delle cooperative sociali n. 381 del 1991, decreto legislativo istitutivo delle imprese sociali n. 155 del 2006, strumenti convenzionali). Tale obiettivo, tuttavia, non risulta essere stato perseguito fino ad ora con sufficiente determinazione;

---

contributivi previsti per le assunzioni con contratto di inserimento.

anzi sembra prevalere, talvolta, una certa disattenzione. Si pensi all'omessa estensione degli incentivi di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 276 del 2003 agli enti nonprofit in questione, all'incompletezza della disciplina sulle imprese sociali e al tentativo poco riuscito di coinvolgere tali enti nei meccanismi del collocamento obbligatorio, attraverso lo strumento convenzionale. Qualche considerazione ulteriore è necessaria in merito all'ultimo rilievo. Sembra essere mancata, in questo caso, una riflessione meditata sul ruolo specifico che tali enti potevano ricoprire nell'equilibrio generale voluto dal legislatore tra i vari soggetti *partner* della convenzione. Anche se, in questo caso, concorrono allo scarso successo dello strumento altri aspetti di disciplina, che non attengono specificatamente alle imprese sociali di inserimento lavorativo.

Le aspettative di coloro (Timellini, 2004, p. 145; Rosato, 2004, p. 606; Benini, Petrangeli, 2005; Tursi, 2006, p. 95) che intravedevano nello strumento convenzionale una conferma della validità e della funzione delle imprese sociali di inserimento lavorativo sono rimaste parzialmente deluse, se si considera che lo strumento di cui all'art. 12 è rimasto inapplicato, mentre quello disciplinato dall'art. 14, dopo un periodo di vita piuttosto breve e di scarsa applicazione anch'esso, è stato abrogato.

Dopo aver ricostruito brevemente il ruolo delle imprese sociali di inserimento lavorativo nel contesto normativo generale illustrato, si segnalano ora quali siano gli strumenti a cui tali imprese possono ricorrere per perseguire le proprie finalità occupazionali in favore di persone svantaggiate.

In materia di strumenti convenzionali si ricorda, in primo luogo, come sia ancora utilizzabile l'art. 12 della legge n. 68 del 1999, nonostante la rigidità della disciplina e le conseguenti difficoltà applicative. Quanto alle controversie interpretative relative all'inquadramento giuridico della fattispecie, si è indicata un'ipotesi ricostruttiva, quella della cessione del contratto ex art. 1406 c.c., che consentirebbe di attribuire all'istituto una forma giuridica semplice e soprattutto priva di implicazioni problematiche. Sarebbe così sgombrato il campo, quanto meno, dalle diatribe dottrinali che hanno influito sullo scarso utilizzo dello strumento.

In secondo luogo una nuova tipologia di convenzione, disciplinata dall'art. 12-bis della legge n. 68 del 1999, così come modificata nel dicembre 2007, potrebbe rilanciare la possibilità di inserimento nelle imprese sociali. Il legislatore è sembrato abbastanza attento a

recepire le critiche mosse ai precedenti strumenti convenzionali, tenendone conto nel momento in cui ha dettato la nuova disciplina. Gli obiettivi che la norma si propone non sembrano sproporzionati rispetto agli strumenti che offre, a differenza di quanto si è verificato nell'ipotesi dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003: ciò potrebbe determinare una migliore sorte dell'istituto, rispetto a quello abrogato. Risulta difficile ora prevedere se il nuovo strumento avrà un'esperienza applicativa positiva: i molteplici tentativi in cui il legislatore si è cimentato nel disciplinare strumenti convenzionali trilaterali dovrebbero, tuttavia, aver affinato la tecnica e le scelte normative.

In terzo luogo le imprese sociali di inserimento lavorativo, in quanto datori di lavoro privati non soggetti agli obblighi assuntivi, sono ammesse alla stipula di convenzioni bilaterali ex art. 11, comma 1 e 4 della legge n. 68 del 1999 e possono quindi beneficiare degli incentivi ad essa connessi, di cui all'art. 13 della legge stessa, così come modificato con la legge n. 247 del 2007.

A conclusione di questo riepilogo degli strumenti convenzionali utilizzabili, si vuole sottolineare come, nel caso di convenzioni trilaterali, il meccanismo per cui i datori di lavoro obbligati assicurano flussi di commesse di lavoro ai soggetti ospitanti può veicolare il passaggio dei lavoratori svantaggiati dalle imprese nonprofit a quelle for-profit. Tale meccanismo, infatti, se applicato in modo accorto e lungimirante, non si limita ad integrare una modalità flessibile di assolvimento degli obblighi assuntivi e un'opportunità per i soggetti ospitanti di accrescere la propria consistenza economica. Esso rappresenta, infatti, anche un'occasione formativa e professionalizzante per il lavoratore svantaggiato stesso. Se l'impresa for-profit conferisce alle cooperative sociali commesse di lavoro attinenti al proprio ambito di attività, il lavoratore svantaggiato utilizzato per la loro realizzazione riceve una formazione funzionale alle caratteristiche del processo produttivo dell'impresa stessa, avendo maggiori *chances* di essere poi inserito nell'azienda. Quando la commessa non è attinente all'attività di impresa svolta dal datore di lavoro obbligato, ma assicura un servizio di cui questi ha bisogno e per l'effettuazione del quale non dispone di personale a tal fine formato, i lavoratori svantaggiati impiegati per lo svolgimento della commessa hanno l'opportunità di specializzarsi in quel servizio. Potrebbero quindi poi essere assunti dal datore di lavoro committente per svolgerlo, senza che vi sia più la necessità di esternalizzarlo.

Tornando all'elencazione degli strumenti utilizzabili dalle imprese sociali di inserimento lavorativo, da ultimo si ricorda che, qualora esse vogliano inserire nel proprio organico lavoratori svantaggiati non contemplati dall'art. 4 della legge n. 381 del 1991,<sup>30</sup> possono ricorrere alla fattispecie del contratto di inserimento. Tale tipologia contrattuale, infatti, permette loro di perseguire le proprie finalità di inserimento lavorativo di persone considerate svantaggiate e, a tale scopo, beneficiare dei consistenti incentivi corrisposti.

### Riferimenti bibliografici

- Albini P., Crespi M., Di Seri E. (2000), *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili*, Cedam, Padova, pp. 48 ss.
- Balletti E. (2004), "Contratto di inserimento", in Gagnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova.
- Beghini V., Nogler L. (2006), "La lenta marcia verso le convenzioni per l'inserimento lavorativo di disabili", *Impresa Sociale*, 1.
- Bellavista A. (2004), "L'incentivazione del raccordo pubblico e privato", in Ghezzi G. (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma.
- Bellomo S. (2000), "Collocamento dei disabili", in Lambertucci P., Passatelli G.S. (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, II, pp. 1351 ss.
- Benini R., Petrangeli A. (2005), "Servizi per l'impiego e collocamento mirato delle persone con disabilità", *Monografia Spinn 05*, in [http://lincs.italialavoro.it/LINCS/pgm/Documentale/Doc\\_VisDocumenti.asp](http://lincs.italialavoro.it/LINCS/pgm/Documentale/Doc_VisDocumenti.asp).
- Borzaga C. (2005), "Introduzione", *Impresa Sociale*, 2.
- Borzaga C. (2006), "Cooperazione sociale e inserimento lavorativo. Il contributo dell'analisi economica", *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1, p. 101.
- Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà*, Donzelli Editore, Roma.
- Borzaga C., Scalvini F. (2007), "Introduzione", in Fici A., Galletti D. (a cura di), *Commentario al decreto sull'impresa sociale (D. lgs. 24 marzo 2006, n. 155)*, Giappichelli, Torino, XIII – XVIII.
- Borzaga M. (2006), "Le imprese sociali di inserimento lavorativo", *Impresa Sociale*, 3, p. 185.
- Bozzao P. (2000), "Il collocamento mirato e le relative convenzioni", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili*, Giappichelli, Torino.
- Checucci P. (2005), "Le convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili", in [http://www.csmb.unimo.it/adapt/bdoc/2005/39\\_05/66.I\\_C\\_17checcucci.pdf](http://www.csmb.unimo.it/adapt/bdoc/2005/39_05/66.I_C_17checcucci.pdf).

<sup>30</sup> Articolo relativo alle categorie protette per l'assunzione delle quali sono previsti esoneri contributivi in favore della cooperativa sociale di tipo B.

- Cimaglia M.C. (2006a), "Le convenzioni quadro territoriali per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati", *Impresa Sociale*, 1, pp. 144 ss.
- Cimaglia M.C. (2006b), "L'esperienza applicativa dell'art. 14 del D. Lgs. N. 276 del 2003", *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1, pp. 131-132.
- Cinelli M. (2000), "Profili del collocamento obbligatorio riformato", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino.
- Cirioli D. (2004), "Disciplina del contratto di inserimento", in Treu T., Dell'Olio M. (a cura di), *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano.
- Corbo C. (2004), "Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato nel mercato del lavoro", in Carinci F. (coordinato da), *Commentario al D. lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, vol. I, Ipsoa, Milano.
- Degan L., Tiraboschi P. (2004), "Le forme sperimentali di raccordo tra pubblico e privato: l'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276", in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Dell'Olio M. (2004), "Il contratto di inserimento", in Treu T., Dell'Olio M. (a cura di), *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano.
- Dondi G. (1999), "Sul lavoro nelle cooperative sociali", *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 3, pp. 566-567.
- Fagnoni S. (2005), "Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato", in Magnani M., Varesi P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino.
- Ferraro G. (2004), "Contratto di inserimento", *Tipologie di Lavoro Flessibile*, Giappichelli, Torino.
- Garattoni M. (2004), "Art. 14. Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati", in Gragnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova.
- Maresca A. (2000), "Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino.
- Marzocchi F. (2000), "A Treviso alcuni anni fa", *Impresa Sociale*, 50, pp. 30 ss.
- Menghini L. (2004), "Il contratto di inserimento", in Grezzi G. (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma, pp. 293 ss.
- Montuschi L., Pedrazzoli M. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Zanichelli, Bologna.
- Nogler L. (2004a), "Articolo 14. Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati", in Montuschi L., Pedrazzoli M. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Zanichelli, Bologna, pp. 192-193.
- Nogler L. (2004b), "Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato", in Montuschi L., Pedrazzoli M. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: commento al D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Zanichelli, Bologna.
- Passalacqua P. (2000), "Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato", in Cinelli M., Sandulli P. (a

cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino.

Rosato S. (2004), "Nuove opportunità di inclusione per i 'diversamente abili': l'articolo 14 del d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276", in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, p. 606.

Timellini C. (2004), "A tutela dei lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali", in Galantino L. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino.

Tursi A. (2000), "Le convenzioni per l'inserimento lavorativo temporaneo dei disabili", in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili*, Giappichelli, Torino.

Tursi A. (2006), "Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo", *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1, pp. 73-74.



# Osservatorio internazionale



## **Introduzione dei quasi-mercati nel campo dei servizi alla persona in Belgio<sup>1</sup>**

*Stéphane Nassaut, Marthe Nyssens, Arnaud Henry,  
Jacques Defourny*

### **Sommario**

*1. Introduzione - 2. Il titre-service: un dispositivo di regolazione di quasi-mercato - 3. Una coesistenza di fornitori a finalità sociale e lucrativa - 4. Implicazioni legate all'introduzione di una regolazione di quasi-mercato - 5. Conclusioni*

### **1. Introduzione**

Nel 2003, in occasione della Conferenza Nazionale per l'Impiego, il governo belga si è proposto come obiettivo di creare, entro il termine della legislatura, la cifra significativa di 200.000 nuovi posti di lavoro. Al di là degli impieghi che sarebbero stati generati "naturalmente" dalla crescita economica, rimanevano ancora da creare 60.000 "nuovi" posti di lavoro. Tra questi ultimi, 25.000 dovevano esserlo attraverso la strada del regime dei *titre-service*, un dispositivo che, secondo i termini della legge del 20 luglio 2001, mira allo "sviluppo di servizi e di impieghi di prossimità". Questa misura s'inscrive più ampiamente nella strategia europea per l'impiego formulata, segnatamente, nel Libro Bianco "Crescita, Competitività e Impiego"

<sup>1</sup> Questa ricerca ha beneficiato del sostegno della Politica Scientifica Federale belga nell'ambito di un progetto di ricerca intitolato "Economia sociale e liberalizzazione dei servizi: il caso dei servizi di prossimità".

(Commissione Europea, 1994), e il cui obiettivo è quello di creare delle nuove occupazioni rispondendo soprattutto a delle domande emergenti, particolarmente legate "all'evoluzione dei modi di vita, all'aumento dell'attività professionale femminile, alle nuove aspirazioni di una popolazione anziana, perfino molto anziana". Con questo dispositivo, lo Stato ha introdotto un sistema di regolazione di quasi-mercato, che solleva alcuni problemi, in relazione alla qualità degli impieghi offerti e dei servizi prestati. In questo contesto, è opportuno perciò interrogarsi sull'apporto degli operatori convenzionati *titre-service*, che si caratterizzano per una finalità sociale di inserimento, come le imprese sociali di inserimento, o di aiuto a domicilio, come i servizi di aiuto alle famiglie.

Dopo aver illustrato il dispositivo *titre-service*, mostreremo che, in questo quasi-mercato, coesistono dei fornitori con missioni e finalità diverse. Rivolgeremo quindi la nostra attenzione a due tipi di operatori a finalità sociale - le imprese sociali di inserimento lavorativo e i servizi convenzionati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane - che si trovano ormai al crocevia di due modi di regolazione, quasi-mercato e tutelare. In un terzo momento, esporremo le implicazioni soggiacenti al dispositivo *titre-service* in termini di qualità di impiego e di servizio, in particolare quando essi vanno a beneficio di persone in difficoltà. Costateremo allora che il perseguimento di una finalità sociale si può rivelare decisivo nel contesto di un quasi-mercato che, al confronto con i quasi-mercati stranieri, è scarsamente regolamentato. Infine, concluderemo sulla necessità di una valutazione approfondita della prestazione/rendimento su questi quasi-mercati.

## 2. Il *titre-service*: un dispositivo di regolazione di quasi-mercato

### *Presentazione del dispositivo*

Il *titre-service* è definito nella legge comune come un "titolo di pagamento emesso da una società emittitrice, che consente all'utente di pagare, con l'aiuto finanziario dello Stato nella forma di una sovvenzione per il consumo, una prestazione d'opera o di servizi di prossimità effettuati da un'impresa convenzionata". Concretamente, il consumatore che desidera beneficiare di questa misura acquista, presso la società emittitrice designata attraverso gara/

appalto pubblico, dei *titre-service* al prezzo unitario di 6,70 euro. Successivamente, utilizza i suoi titoli-servizio con l'impresa convenzionata di sua fiducia, per ottenere in cambio dei servizi domestici, in ragione dell'esibizione di un titolo. Il consumatore può per di più beneficiare di una detrazione fiscale forfettaria del 30%, che riduce la tariffa oraria a 4,69 euro. L'impresa convenzionata rende successivamente, alla società emittitrice, i *titre-service* raccolti presso i clienti. Quest'ultima le rimborsa quindi un ammontare di 20 euro per titolo, ossia il valore di scambio del momento del *titre-service*. In questo modo, per ciascuna ora prestata, lo Stato prende in carico, in ragione di 13,30 euro, una parte degli oneri contributivi del lavoratore così come delle spese strutturali, ad esempio, di ordine amministrativo o di inquadramento del lavoratore. I servizi che possono essere erogati sono al momento dei servizi a domicilio (pulizia, bucato e stiratura, piccoli lavori di cucito occasionali e preparazione pasti) o fuori casa (stiratura fuori casa, spese e commissioni, trasporto di persone anziane e/o a ridotta mobilità). L'aiuto domestico rappresenta tuttavia, attualmente, l'attività "titolo servizio" più sviluppata.

Dal momento che è relativa quasi soltanto all'aiuto domestico, questa politica pubblica si discosta dall'obiettivo più ambizioso di rispondere in modo strutturale alla forte domanda di (nuovi) servizi di prossimità ad alto contenuto relazionale (ad esempio, nel settore dei servizi alle persone non autosufficienti), causata dall'evoluzione delle nostre società. Se l'obiettivo iniziale definito nella legge è proprio quello di sviluppare gli impieghi e i servizi di prossimità, si tratta allora per lo Stato federale di perseguire, da una parte, una politica economica che renda solvibile la domanda di servizi e strutture questo campo di attività e, d'altra parte, di attuare una politica per l'impiego e di lotta contro il lavoro nero, in un settore - l'aiuto domestico a domicilio - che, finora, era confinato essenzialmente al settore informale. Lo Stato non conduce dunque, con questa misura, una politica sociale centrata su una risposta ai bisogni sociali di utenti più deboli (accompagnamento di persone anziane, handicappati o malati a domicilio, custodia di bambini a domicilio, ecc.).

### *L'introduzione di una regolamentazione di quasi-mercato*

L'introduzione di un quasi-mercato è parte di un movimento generale su scala europea (Francia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Irlan-

da, ecc.) che si caratterizza per una rimessa in discussione, a partire dagli anni '90, del monopolio dei settori pubblico e associativo nel campo dei servizi sociali. Anche se il concetto di quasi-mercato non è monolitico sul piano teorico (Powell, 2003), esso si caratterizza essenzialmente per una separazione dei ruoli dello Stato come finanziatore e come fornitore di servizi (Le Grand, 1991). Mentre lo Stato continua ad assumersi il finanziamento dei servizi, la loro fornitura è ormai assicurata da una diversità di operatori in concorrenza tra loro. Questi fornitori appartengono, a seconda dei quasi-mercati, al settore pubblico, ma anche privato, che sia a scopo di lucro o meno. Questo modo di regolazione è in grado di aumentare la libertà di scelta dei consumatori allorché essi, muniti di titoli di pagamento (*voucher*), scelgono autonomamente un operatore per la fornitura dei loro servizi, ma è anche possibile che il fornitore sia designato da un intermediario, come il *care manager*, funzionario pubblico, nel Regno Unito, che si incarica della completa organizzazione dei servizi in nome del beneficiario. In Belgio, il *titre-service* poggia proprio su una logica di mercato attraverso la messa in concorrenza di vari fornitori in uno stesso campo di attività. Tuttavia, non per questo il *titre-service* si iscrive in una pura logica di mercato dal momento che il dispositivo è basato su un doppio intervento dello Stato. Da una parte, i poteri pubblici strutturano l'offerta di servizi introducendo un meccanismo di autorizzazione. Dall'altra parte, lo Stato interviene sulla domanda sovvenzionando il consumatore e così incentivando l'uscita dal mercato nero. Nel caso del *titre-service* è dunque il consumatore che "porta/veicola" in verità la sovvenzione nella misura in cui egli decide, da solo, di rivolgersi all'organismo di sua fiducia sul quasi-mercato. Infine, lo Stato gioca ancora un ruolo interventista fissando il prezzo orario dei servizi forniti a 6,70 euro. Secondo Le Grand e Bartlett (1993), i vantaggi attribuiti a questo tipo di regolazione sono i seguenti: una riduzione dei costi di fornitura grazie all'aumento della pressione della concorrenza, un aumento della capacità di scelta dei beneficiari, una migliore attenzione alle loro preferenze e, infine, il rispetto di un criterio di equità (nella misura in cui, nel caso specifico del Regno Unito, i servizi sociali non andavano a vantaggio, innanzitutto dei più bisognosi). Per produrre questi benefici attesi, il quasi-mercato deve soddisfare un certo numero di condizioni, in particolar modo in termini di struttura di mercato (numero sufficiente di acquirenti e di fornitori, assenza di barriere in ingresso, ecc.), di costi di transazione limitati e di accesso

ad un'informazione di qualità (puntuale e a buon prezzo con riferimento alla qualità dei servizi forniti). Questo ultimo punto spiega l'assunzione di misure di comparazione della prestazione dei differenti tipi di fornitori. Tra gli inconvenienti potenziali attribuiti a questo modo di regolazione, si chiamano in causa le strategie di segmentazione e quindi di scrematura dei beneficiari (*cream skimming*), messe in pratica a scapito di utenti che richiedono un maggiore impegno da parte dei fornitori del servizio, in generale le persone più deboli. È anche possibile che l'evoluzione della struttura di mercato comporti l'uscita dal mercato di taluni (tipi di) fornitori. Marwell e McInerney (2005) hanno anche mostrato che la messa in concorrenza delle organizzazioni a scopo lucrativo e senza scopo di lucro può dare alla struttura di mercato una forma stratificata (coesistenza di fornitori su dei segmenti diversi), dislocata (i fornitori di tipo associativo sono collocati ai margini/marginalizzati) o protetta (gli operatori "senza scopo di lucro" conservano la loro posizione dominante). Se, conformemente alla teoria, la maggior parte dei quasi-mercati hanno per obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi sociali già "sovvenzionati", la logica che sottende il quasi-mercato dei *titre-service* in Belgio è, tuttavia, diversa. In effetti, nel caso del *titre-service*, l'allargamento dell'offerta di servizi e l'importante sussidio alla domanda sono prima di tutto giustificati in nome degli obiettivi di creazione di posti di lavoro per persone poco qualificate in un campo - l'aiuto domestico - in cui la parte essenziale del lavoro, fino a questo momento, rientrava nell'ambito dell'economia sommersa. Il dispositivo *titre-service* viene dunque ad aggiungersi e non a sostituirsi al sovvenzionamento degli organismi associativi e pubblici di aiuto alle famiglie che occupano il campo dell'aiuto domiciliare alle persone più in difficoltà (Gilain, Nyssens, 2001). Se è chiaro che il *titre-service*, in quanto "sovvenzione al consumo" di servizi domestici, introduce un quasi-mercato nel campo dell'aiuto a domicilio, si può però anche osservare come questa politica finisca per instaurare un meccanismo di quasi-mercato anche nel settore dell'inserimento lavorativo dei precari. In effetti, per quanto i datori di lavoro *titre-service* non siano sottomessi all'obbligo di assumere persone con maggiori difficoltà ad entrare sul mercato del lavoro, questa misura, dato il tipo di servizi implicati, si rivolge, di fatto, a lavoratori sfavoriti. La legge che istituisce il regime del *titre-service* bada del resto, deliberatamente, a recensire due categorie di lavoratori secondo il loro profilo, ossia una

categoria A (38,9% dei lavoratori nel 2006) che comprende coloro che percepiscono le allocazioni sociali, i disoccupati o i beneficiari di un reddito minimo di sussistenza, e una categoria B (61,1% dei lavoratori nel 2006) che riguarda coloro che non usufruiscono di allocazioni o sussidi al momento del loro ingresso nel sistema. I rapporti di valutazione annuali commissionati dai poteri pubblici mettono anche chiaramente in luce questo più ampio obiettivo di inserimento. Così, il rapporto 2007 specifica che “i posti di lavoro creati dal sistema dei *titre-service* sono in larga misura degli impieghi destinati a diversi gruppi meno favoriti”. Lo studio mostra in questo caso che il *titre-service* ha effetti positivi su codesti “gruppi meno favoriti”, definiti come gli iscritti alle agenzie di collocamento di lunga durata, le persone poco qualificate, gli immigrati o figli di immigrati, e le persone che sono fuori dal mercato del lavoro (essenzialmente casalinghe o beneficiari di un aiuto sociale). Allo scopo di contribuire all’inserimento di questi lavoratori, il governo ha anche giudicato utile alimentare un fondo destinato a finanziare la formazione dei lavoratori allo scopo di incrementare “il modo di rapportarsi con il cliente, le abilità pratiche, e le capacità di organizzazione, ecc.”. È tuttavia importante sottolineare che il servizio di inserimento soggiacente al dispositivo *titre-service* consiste in un collocamento al lavoro e non sull’accompagnamento di lavoratori disoccupati in vista del loro reinserimento nel mercato del lavoro. Così come quelle politiche attive del lavoro che prevedono una riduzione dei contributi previdenziali padronali per l’assunzione di lavoratori appartenenti ad una certa categoria, anche la misura *titre-service* dispiega i suoi effetti solo a partire dalla firma del contratto e non prevede alcun appoggio sociale individualizzato.

Dal punto di vista del lavoratore, il *titre-service* può dunque essere considerato come una misura di inserimento professionale di quasismercato (nel senso specificato qui sopra) nella misura in cui, come l’utente, anch’egli beneficia del sussidio che permetterà al datore di lavoro di coprire il suo costo salariale e il suo inquadramento. Egli può in effetti esercitare la sua capacità di scelta affidandosi, prima dell’assunzione, ad un’analisi comparativa delle condizioni di impiego offerte dai diversi tipi di datori di lavoro. Talvolta, il lavoratore può essere in condizione di metterli in concorrenza tra loro, visto che il successo riscontrato da questa misura ha portato ad una situazione di scarsità di manodopera. Una volta assunti, i lavoratori conservano molto spesso la possibilità di cambiare datore di lavoro e

ciò tanto più facilmente quanto più essi sono in grado di spostare la “propria” clientela con loro, da un datore di lavoro ad un altro.

### 3. Una coesistenza di fornitori a finalità sociale e lucrativa

Tra i diversi tipi di organizzazioni che si sono lanciati nell’attività *titre-service*, figurano dei fornitori che perseguono degli scopi fondamentalmente diversi, che consistono in alcuni casi nella massimizzazione dei profitti (per i fornitori di tipo “privati a scopo lucrativo”), in altri nel perseguimento di una finalità sociale (per i fornitori di tipo pubblico e del terzo settore). Siccome il *titre-service* è una politica per l’impiego nel campo dell’aiuto a domicilio, tra questi fornitori a finalità sociale si trovano sia organizzazioni la cui missione è centrata sul collocamento al lavoro e sull’inserimento di persone particolarmente in difficoltà sul mercato del lavoro, sia organizzazioni di aiuto a domicilio orientate su utenti più deboli.

Questi operatori a finalità sociale, che appartengono al settore pubblico o al terzo settore, facevano parte di un’altra tipologia di regolamentazione pubblica, definita tutelare, a cui si è ormai sovrapposta la regolazione di quasi-mercato introdotta con il *titre-service*. La nozione di “regolamentazione tutelare” caratterizza un modo di regolazione da parte dei poteri pubblici, nel senso in cui la produzione di servizi, all’occorrenza l’inserimento socio-professionale di lavoratori precari o il mantenimento a domicilio di persone in difficoltà (anziani, malati, ecc.), è finanziata e inquadrata dall’autorità pubblica che opera anche come “tutrice” dei beneficiari (Laville, Nyssens, 2001). Tale tipologia di intervento pubblico ha quindi un fondamento normativo che regola l’inquadramento, le esigenze di formazione dei lavoratori, ecc. I sussidi sono così concessi alle organizzazioni pubbliche o private non a scopo di lucro accettate/autorizzate - strutturazione attraverso l’offerta - sulla base di criteri di qualità predefiniti. Due tipi di fornitori attivi sul quasi-mercato dei *titre-service* dipendono da questo modo di regolazione tutelare, da una parte, i servizi autorizzati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane e, dall’altra parte, le imprese sociali di inserimento.

#### *I servizi autorizzati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane*

Storicamente, i servizi convenzionati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane (SAFPA) sono il frutto di un processo di istituzionalizzazione e di una dinamica di co-costruzione che, sul finire

della seconda guerra mondiale, ha visto lo Stato elaborare una sua politica di aiuto a domicilio sulla base della mobilitazione di lavoro essenzialmente volontario attraverso le prime esperienze associative. Ancora oggi in Belgio le associazioni continuano ad esercitare/occupare uno spazio predominante di fornitori di servizi a domicilio accanto a fornitori pubblici (principalmente i Centri Pubblici di Azione Sociale (CPAS)). I servizi proposti (aiuto familiare/senior, aiuto domestico, custodia a domicilio, distribuzione di pasti caldi, ecc.) mirano a garantire il mantenimento dell'autonomia dell'utente al domicilio, attraverso un accompagnamento multiforme nelle attività della vita quotidiana. Così, il mestiere di aiuto familiare consiste nell'offrire un aiuto polivalente (sociale, sanitario, educativo, amministrativo, ecc.) in primo luogo alle famiglie in difficoltà, alle persone anziane, isolate, handicappate, non autosufficienti e con problemi economici. In virtù di ciò, l'accesso al servizio è subordinato all'esito di una verifica nel domicilio dell'utente da parte di un assistente sociale. Quanto alla tariffa praticata, essa è adeguata alle entrate dei beneficiari. Per poter svolgere questo tipo di attività presso utenti in difficoltà, queste strutture devono essere autorizzate dai poteri pubblici regionali (in Vallonia, a Bruxelles, nelle Fiandre) e rispettare quei criteri di qualità del servizio previsti dal quadro regolamentare regionale. L'autorizzazione prevede anche delle norme di inquadramento dei lavoratori, delle qualifiche necessarie per l'esercizio del mestiere di aiuto domestico garantendo così, per questo verso, la sua professionalizzazione. Infine, l'attività di questi organismi non risponde alla legge della domanda e dell'offerta: lo Stato decide il livello di "produzione" tra i differenti fornitori già ben stabiliti sul campo. In questo contesto si osserva ben poca concorrenza tra SAFPA e associazioni senza scopo di lucro (ASBL) o CPAS, poiché l'offerta presente rimane sempre inferiore ad una domanda di servizi in crescita.

È importante sottolineare che questi servizi si fondano su una "demercatizzazione" secondo l'espressione di Esping-Andersen (1990), ossia la messa a disposizione dei cittadini, grazie ai finanziamenti statali, di servizi giudicati centrali per la collettività in virtù dei benefici che essi generano. Questi servizi sono di interesse generale nella misura in cui essi toccano questioni giudicate essenziali nella società contemporanea, come l'autonomia e la dignità umana. Tale demercatizzazione, attuata attraverso la costruzione di una regolamentazione tutelare, permette dunque di mettere a disposizione dei cittadini servizi individuali, ma portatori di benefici collettivi, che

non potrebbero essere incorporati nel meccanismo dei prezzi (Laville, Nyssens, 2006).

Tra l'insieme dei fornitori di servizi di aiuto alle famiglie e alle persone anziane "convenzionati" dai poteri pubblici, taluni hanno dunque scelto di sviluppare un'attività di aiuto domestico *titre-service*, parallela alle loro attività tradizionali e si trovano ormai al crocevia di due modi di regolamentazione: tutelare per la loro attività di aiuto alle famiglie, e di quasi-mercato per la loro attività *titre-service*. Per le loro prestazioni di aiuto domestico *titre-service*, questi organismi sono quindi ormai messi in concorrenza con altri operatori a finalità lucrativa o non lucrativa.

### *Le imprese sociali di inserimento lavorativo*

A fronte dell'aumento della disoccupazione strutturale nei correnti anni 1970 e 1980, e in risposta alle carenze delle politiche sociali tradizionali, alcune iniziative della società civile hanno contribuito al rinnovamento delle politiche di lotta contro la povertà e l'esclusione avendo come obiettivo principale l'inserimento di persone in difficoltà nel mercato del lavoro. Dal momento che queste iniziative di "inserimento attraverso il lavoro" si sono moltiplicate nel corso della prima metà degli anni '80, i poteri pubblici hanno deciso di riconoscerle e di dar loro un quadro legale specifico. Questo riconoscimento legale ha dato luogo ad una serie di autorizzazioni/approvazioni, in funzione dei modi di integrazione proposti: stage, creazione di posti di lavoro, temporanei o durevoli, tipologia di pubblico beneficiario.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo hanno come obiettivo la creazione di posti di lavoro per disoccupati di difficile collocazione. Per essere ritenute tali, queste imprese devono rispettare un regolamento emanato dai poteri pubblici regionali. In primo luogo, esse devono imperativamente essere costituite nella forma di una società commerciale a finalità sociale. Questo statuto giuridico specifico comporta che esse "non siano orientate all'arricchimento dei loro associati" e che ciascun membro del personale deve poter partecipare alla direzione dell'impresa, in qualità di associato o attraverso la partecipazione agli organi di concertazione. Peraltro, dopo al massimo quattro anni di esistenza, queste organizzazioni devono contare, tra i loro dipendenti, il 50% di disoccupati di difficile collocazione (*demandeurs d'emploi difficiles à placer*, DEDP), o anche di particolarmente difficile collocazione (DEDP+). Questo dispositivo di inseri-

mento mira dunque alle persone in difficoltà, e cioè i lavoratori che non hanno ottenuto il diploma di istruzione secondaria inferiore e che, nel caso specifico dei DEDP+, sono iscritti come disoccupati da almeno 12 mesi o beneficiano di un sussidio minimo di sussistenza concesso dal CPAS. Infine, queste imprese devono rispettare certi criteri di dimensioni, come quello di occupare meno di 50 lavoratori, non oltrepassare un volume di affari e un totale di bilancio definiti, ecc. Mediante il rispetto di questo quadro regolamentare, le imprese di inserimento lavorativo accedono allora, da una parte, ad un sussidio di partenza, necessario a creare l'impresa e, dall'altra, ad un finanziamento pubblico decrescente e limitato nel tempo per ciascun lavoratore in inserimento. Questo importo è destinato a compensare la minor produttività dei lavoratori così come a finanziare il loro accompagnamento sociale. Questo intervento dei poteri pubblici si giustifica per via dei benefici collettivi legati all'inserimento socio-professionale di soggetti divenuti fortemente precari sul mercato del lavoro. La presenza delle imprese sociali di inserimento sul quasimercato dei *titre-service* si spiega dunque attraverso la possibilità di reinserire, grazie alla risorsa di un'attività di aiuto domestico, dei lavoratori precari sul piano sociale e professionale. Se la maggior parte di queste imprese sociali di inserimento riguarda il terzo settore, anche iniziative pubbliche (CPAS, comuni, ecc.) o la cui prossimità con i poteri pubblici locali è accertata (associazione paracomunale, ecc.) possono ugualmente perseguire un obiettivo di inserimento attraverso il lavoro di persone in difficoltà. Tuttavia queste organizzazioni non adottano necessariamente una convenzione legata all'attività di inserimento.

In un contesto di molteplici finalità perseguite dai diversi fornitori e allo scopo di mettere in evidenza il ruolo giocato da questa finalità sulle pratiche organizzative, ci sembrava importante riclassificare l'insieme degli operatori *titre-service* secondo due criteri: il loro settore (pubblico, terzo settore, privato con scopo di lucro) e la finalità sociale che essi eventualmente perseguono (inserimento o aiuto a domicilio). Questa tipologia comprende quindi sette categorie di fornitori, di cui le categorie 1, 3 e 4 appartengono anche ad una tipologia di regolamentazione tutelare.

**TABELLA 1 - LE DIVERSE CATEGORIE DI FORNITORI DI SERVIZI NEL MERCATO DEI *TITRE-SERVICE***

| <i>Categorie di fornitori</i>                           | <i>Definizione</i>  |
|---|---|
| Imprese sociali di inserimento (terzo-settore)          | Fornitori di <i>titre-service</i> che appartengono al terzo settore e perseguono una missione di inserimento di un <i>public</i> di lavoratori precari, il più delle volte accertata tramite un'autorizzazione specifica    |
| Economia pubblica di inserimento                        | Fornitori di tipo "pubblico" (CPAS, comuni, ecc.) o la cui prossimità con i poteri pubblici locali è accertata (associazione para-comunale, Agenzia locale per l'impiego, ecc.), e che persegue una missione di inserimento |
| Servizi di aiuto alle persone del terzo settore         | Fornitori appartenenti al terzo settore (associazioni) la cui missione di aiuto alle persone è accertata da un consenso/approvazione "servizio di aiuto alle famiglie e alle persone anziane"                               |
| Servizi di aiuto alle persone del settore pubblico      | Fornitori appartenenti al settore pubblico (CPAS) la cui missione di aiuto alle famiglie è accertata da un consenso/approvazione di "servizio di aiuto alle famiglie e alle persone anziane"                                |
| Settore dell' <i>intérim</i>                            | Operatori del settore privato a scopo di lucro attivi nel settore interinale  |
| Settore privato a scopo di lucro eccetto <i>intérim</i> | Operatori del settore privato a scopo di lucro, con l'esclusione di quelli che appartengono al settore interinale   |
| Altre iniziative del terzo settore                      | Fornitori provenienti/nati dal terzo settore che non dispongono di altra approvazione/certificazione che il <i>titre-service</i> e la cui missione può difficilmente essere identificata                                    |

#### **4. Implicazioni legate all'introduzione di una regolamentazione di quasi-mercato**

Il *titre-service* non ha come scopo una migliore efficienza dei servizi di aiuto a domicilio o di inserimento finanziati dai poteri pubblici, ma piuttosto punta a gestire al meglio la quantità di manodopera presente in Belgio nel settore dell'aiuto domestico. Il ricorso ad un modo di regolazione di quasi-mercato suscita nondimeno un certo numero di interrogativi. Per comprenderli, sarà utile osservare il modo in cui si organizzano, all'estero, i quasi-mercati di servizi simili nel campo dell'inserimento o dell'aiuto a domicilio.

Meccanismi di inserimento professionale per disoccupati a carattere di quasi-mercato esistono dalla fine degli anni '90 in numerosi paesi (Australia, Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca, Germania, ecc.). Questi quasi-mercati non corrispondono ad un modello canonico e si differenziano per la tipologia dei servizi esternalizzati, di appalto, di contratti, di servizi forniti, ecc. (Struyven, 2004; Georges, 2007). Questi quasi-mercati condividono nondimeno il punto comune di essere strettamente "monitorati" e progressivamente controllati da parte delle autorità pubbliche in modo che, infine, i fornitori di servizi agiscano nell'interesse dei beneficiari. Così, secondo Struyven (2004, p. 5), "paesi che hanno scelto una o l'altra forma di libera concorrenza sono vincolati ad un pressoché continuo processo di adeguamento e di adattamento del sistema". Per esempio, nel caso dell'Australia - paese pioniere in materia - e dei *job networks*, il comportamento dei fornitori che avevano vinto la prima gara di appalto (risalente al 1997) fu giudicato "opaco come una scatola nera". Tuttavia, in seguito, solo i fornitori più efficienti (in termini di tasso di collocamento di lavoratori) sono stati tenuti in considerazione per gli appalti successivi, i sistemi di remunerazione (in parte basati sui risultati) sono stati affinati, la "dichiarazione di intenti" dei fornitori (per esempio, un tasso di inquadramento degli aspiranti all'impiego) ha costituito l'oggetto di un controllo ex post, ecc.

In questo quadro, la valutazione della performance da parte dei poteri pubblici rappresenta una pietra angolare del funzionamento del quasi-mercato, "poiché valuta i risultati in termini di impiego e di impatto dei fornitori su di essi, in maniera precisa e comparativa". A giudicare da queste esperienze, sembrerebbe che una miscela di concorrenza e di interventismo statale sia una condizione *sine qua non* per lottare contro le derive potenziali di un quasi-mercato legate, in particolare, alle strategie di scrematura praticate da certi operatori. Come affermano Bredgaard *et al.* (2005), "un quasi-mercato ben funzionante non è un mercato 'libero' e non regolamentato; al contrario, ci sarà bisogno di una considerevole regolamentazione pubblica". Resta il fatto che l'inflazione del quadro regolamentare e amministrativo (gara, valutazione, ecc.) comporta dei costi di transazione non trascurabili. Mentre al momento le valutazioni di questo tipo di quasi-mercato sono contrastate, tanto in termini di efficienza quanto di efficacia; Georges (2007) avanza l'ipotesi che "alla fine, la differenza tra il guadagno legato alla riduzione della burocrazia e ai bassi prezzi praticati sul mercato, e i costi supplementari di transazione

imposti dalla regolazione necessaria del mercato e il coordinamento degli agenti, non è necessariamente positiva”.

Una constatazione identica può essere condotta nel caso dei quasi-mercati di aiuto a domicilio. Knapp *et al.* (2001) spiegano che, nel Regno Unito, le forze di (quasi-)mercato sono state imbrigliate, da una parte, dall’obbligo di rispettare delle norme di qualità definite dal governo centrale (in particolare, il *national minimum standards in the domiciliary care*) e, dall’altra parte, dalle caratteristiche degli appalti indetti dalle autorità locali che, ciascuna nel proprio raggio di azione, esercitano un reale potere sia sulla selezione dei fornitori che attraverso la loro influenza nel modo di orientare gli utenti necessariamente legati al loro Comune. Infine in questo paese lo Stato, che finanzia e quindi sostiene la responsabilità di questi servizi particolari (individuali alla persona, ma nello stesso tempo portatori di benefici collettivi), inquadra la concorrenza imponendo ai fornitori una vera e propria “disciplina di mercato”. Secondo Le Grand (1997), nel caso del quasi-mercato inglese delle cure alla salute, la regolamentazione statale si è evoluta in maniera tale che questa modalità di coordinamento tra compratori, venditori e beneficiari non potrebbe nemmeno più, sotto un profilo concettuale, essere definito di quasi-mercato. Questa regolazione spinta dei poteri pubblici, se mira a garantire la qualità dei servizi, è tuttavia suscettibile di ridurre i guadagni di efficienza attribuiti ai quasi-mercati. Come sostengono Knapp *et al.* (2001, p. 19) nel caso dell’aiuto a domicilio nel Regno Unito, “l’eterno problema è se valga la pena di far fronte ai relativi costi di transazione”. Non è per nulla facile rispondere a questa domanda, ma, secondo gli autori, costi del genere esistevano già nel sistema precedente, senza tuttavia essere riconosciuti e quindi misurati.

Queste esperienze straniere in materia di quasi-mercato tendono tutte a dimostrare che l’apertura dell’offerta di servizi ad un insieme di fornitori pubblici, con o senza scopo di lucro, va di pari passo, nella maggior parte dei casi, con un rafforzamento del quadro normativo allo scopo di garantire la qualità dei servizi nel nome, in particolare, di un principio di equità verso i beneficiari più vulnerabili. Cosa succede allora nel caso di un quasi-mercato introdotto con il *titre-service*? Come vedremo, l’introduzione di una regolazione dei quasi-mercato solleva un doppia sfida, l’una attinente alla qualità dei servizi prestati, e l’altra alla qualità degli impieghi offerti, in particolare nei casi in cui questi servizi e questi posti di lavoro sono destinati a persone in difficoltà. Di fronte a questi problemi si pone

la questione delle pratiche organizzative adottate dagli operatori che perseguono una finalità sociale di inserimento o di aiuto a domicilio, e ciò in confronto a degli altri fornitori nel quasi-mercato.

### *Quale qualità di servizi per quale tipo di utenti?*

Analizzando la valutazione annuale del *titre-service* commissionata dai poteri pubblici ci si rende conto che l'introduzione del *titre-service* per le mansioni domestiche avvantaggia due grandi categorie di utenti. Da una parte, si trovano coppie relativamente giovani in cui entrambe le persone hanno un'occupazione, dal momento che il "numero di utenti di *titre-service* raggiunge un apice verso i 35 anni (età nella quale numerosi privati formano una famiglia con uno o più bambini)" (IDEA Consult, 2007). Dall'altra parte, le persone anziane costituiscono ugualmente un gruppo di utenti importante giacché il 26% di essi ha più di 60 anni (quasi l'8% più di 80 anni), mentre il numero di utenti *titre-service* raggiunge "un nuovo vertice/apice intorno circa ai 75 anni" (IDEA Consult, 2007). Il *titre-service* genera quindi, stando a questo rapporto ufficiale, due tipi di vantaggi per gli utenti. Per le persone attive, il *titre-service* permette di "meglio equilibrare le esigenze del lavoro e quelle della famiglia" e di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Per gli utenti più anziani, il *titre-service* permette loro di "(esternalizzare) i lavori domestici poiché essi non sono più in grado (fisicamente) di effettuarli da soli". Questa seconda caratteristica del *titre-service* è rafforzata, in questi studi, dal fatto che un numero elevato di utenti (52% degli intervistati) afferma che il motivo di "non poter più effettuare fisicamente certi compiti" è importante e perfino molto importante nella loro scelta di ricorrere al dispositivo. In definitiva, l'esternalizzazione dei lavori domestici "consente (a questo tipo di utenti) di rimanere più a lungo nel (loro) ambiente familiare" (IDEA Consult, 2007). Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, il dispositivo *titre-service* segna quindi, *de facto*, un'incursione nel campo delle politiche sociali relative, principalmente, all'armonizzazione di vita privata e vita professionale e al mantenimento a domicilio delle persone anziane.

Tuttavia, il ricorso ad uno strumento di creazione di posti di lavoro assai poco regolamentati per rispondere a dei bisogni sociali non è privo di pericolo. In effetti, data la forte asimmetria di informazioni datori di lavoro-lavoratori che caratterizza la fornitura di servizi a domicilio, non si corre forse il rischio che, in assenza di controllo o di vigilanza, gli aiuti domestici svolgano mansioni non autorizzate

nel quadro del *titre-service*, come la custodia di bambini presso una giovane coppia o come l'aiuto alla mobilità presso persone anziane non indipendenti? Inoltre, l'aiuto domestico, quando si rivolge a certi profili di utenti, può essere visto sotto l'aspetto di un servizio preventivo (Netten *et al.*, 2005) che permette di scoprire e di porre rimedio anticipatamente ad una situazione di deterioramento dell'autonomia dei beneficiari, per esempio, attraverso un coordinamento efficace con altri servizi a domicilio esistenti. È d'altronde per queste ragioni che alcune voci si sono levate nel Regno Unito per denunciare la politica dello Stato di disinteressarsi a questo tipo di servizi preventivi per focalizzarsi unicamente su interventi più direttamente rivolti alla cura degli utenti in situazioni più critiche (Godfrey, 2001; Knapp *et al.*, 2001).

Queste questioni relative alla qualità dei servizi sono tanto più significative in quanto i rapporti pubblici di valutazione del *titre-service* si dedicano essenzialmente all'aspetto "impiego" del dispositivo e non forniscono che poche indicazioni riguardanti la qualità dei servizi. Essi rivolgono certamente attenzione a qualche dimensione (intervallo di attesa del cliente, rotazione del personale, sottoscrizione di una convenzione, soddisfazione, ecc.), ma senza incrociare i risultati né con il profilo degli utenti né con il tipo di fornitori, sicché è generalmente impossibile condurre un'analisi comparata delle performance dei diversi tipi di operatori.

Pur non disponendo di dati pertinenti per l'insieme del quasi-mercato, uno studio (Nassaut, Nyssens, Vermer, 2008) che riguarda esclusivamente gli operatori convenzionati che prestano aiuto alle famiglie e alle persone anziane mette in luce le pratiche organizzative specifiche adottate da questi organismi. Il loro ingresso sul quasi-mercato si spiega in gran parte con la loro volontà di rimanere attenti di fronte ad una minaccia latente di *deregulation* del settore dell'aiuto a domicilio. In effetti, gli operatori che prestano un aiuto complessivo alle famiglie (domestico, sociale, amministrativo, sanitario, ecc.) vedono nell'introduzione del *titre-service* una minaccia di concorrenza e di svilimento della loro professione. Questo timore si fonda sul fatto che il quadro normativo del dispositivo *titre-service* attribuisce ai loro beneficiari alcune mansioni fino ad ora riservate agli operatori prestanti aiuto familiare, e ciò senza alcuna esigenza di formazione al momento dell'assunzione, in contrasto con la normativa che prevede l'ottenimento di un "certificato di capacità" per diventare operatore familiare. Sulla base di indagini condotte

presso gestori di queste organizzazioni, lavoratori e utilizzatori, lo studio in questione identifica dunque un effetto di contagio della regolamentazione tutelare e del quadro regolamentare caratteristico dell'attività di aiuto familiare, sull'attività sviluppata nel quadro del *titre-service*, che, invece, è sprovvista di ogni regolamentazione. Si nota, per esempio, la creazione di una funzione di coordinatore allo scopo di avere una funzione di interfaccia tra l'utente e il lavoratore e di assicurare la prosecuzione del servizio attraverso l'inquadramento degli aiuti domestici. Questo attore centralizza e prende in considerazione ogni richiesta. Proprio come prevede il quadro normativo legato al servizio di aiuto familiare, è anche programmata una visita del coordinatore al domicilio dell'utente per definire congiuntamente, tra l'utente e il prestatore, il contenuto del servizio. Taluni documenti legati all'analisi della richiesta per il servizio di aiuto familiare sono ugualmente chiamati in causa e/o adattati per il servizio di aiuto domestico. Se l'utente presenta un grado di dipendenza, è in tal caso riorientato verso un aiuto familiare. Sarebbe tuttavia opportuno allargare questa analisi all'insieme dei fornitori del quasi-mercato raggruppati secondo la nostra tipologia (tab. 1), per analizzare la qualità dei servizi presso gli altri operatori, a seconda dei diversi profili di utenti.

### *Quale qualità di impiego per quale tipo di lavoratori?*

Lo studio del meccanismo del *titre-service* ci permette di constatare come, contrariamente ai meccanismi stranieri di quasi-mercato per l'inserimento professionale, il servizio sia poco regolamentato pur essendo destinato ad una stessa categoria di beneficiari (disoccupati di lunga durata, ecc.). Così, l'autorizzazione concessa dallo Stato federale ai fornitori *titre-service* è relativamente poco vincolante, sottoponendoli agli stessi obblighi cui è tenuta la maggior parte dei datori di lavoro. Il fornitore *titre-service* autorizzato deve rispettare le condizioni di lavoro e di remunerazione imposte dalle commissioni paritarie, a lottare contro le discriminazioni, ecc. Inoltre, il modo di sovvenzionamento è funzione unicamente della quantità di ore fornite e quindi della creazione di attività e di impiego, mentre potrebbe includere obblighi di risultati in materia di qualità dell'impiego. Infine, le valutazioni annuali del dispositivo si limitano a delineare un panorama della qualità dell'impiego e non sfociano in alcun caso in una sospensione, o in un ritiro dell'autorizzazione per operatori che si allontanassero dalla (dallo spirito della) legge.

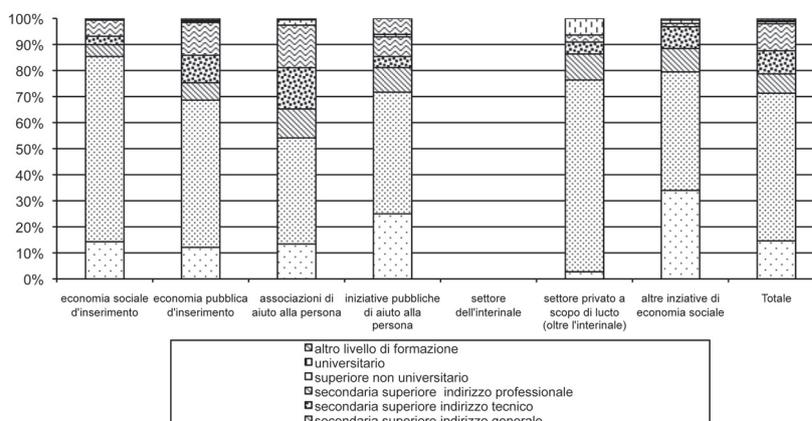
Nel caso del *titre-service*, lo Stato sembra ritenere che un quadro regolamentare troppo costrittivo dal punto di vista dei fornitori rischierebbe di ostacolare l'obiettivo prioritario di creazione di posti di lavoro. L'esempio seguente ne fornisce una chiara illustrazione. In effetti, se la filosofia della misura è quella di offrire un impiego durevole alle persone assunte, imponendo ai fornitori la concessione di un contratto a tempo indeterminato al di là di un periodo transitorio (variabile, a seconda del profilo del lavoratore, tra 3 e 6 mesi), la valutazione pubblica del dispositivo ha mostrato che il settore interinale, principale fornitore di impieghi *titre-service* offre ai suoi lavoratori un numero assai elevato di contratti a tempo determinato, talvolta settimanali o anche giornalieri, e questo per un periodo indeterminato. Questa mancanza è stata messa in evidenza dal Ministro del Lavoro che precisa tuttavia che le imprese *titre-service* "non sono obbligate a concludere effettivamente (un contratto a tempo indeterminato), per loro è sufficiente proporlo". In effetti, secondo i termini della legge (art. 7), il datore di lavoro è tenuto ad offrire al lavoratore un contratto di lavoro a tempo indeterminato (per una durata indeterminata)". Così formulato, l'obbligo insiste in effetti sull'offerta di un contratto a tempo indeterminato e non sulla sua firma. Senza dubbio preoccupato di non urtare uno dei maggiori attori del sistema *titre-service* (il settore interinale), il Ministro si dichiarerà assolutamente favorevole ad un collegamento del "valore di scambio dei *titre-service* con il tipo di contratto sotto il quale il lavoratore è occupato. In questo modo, le imprese saranno incoraggiate a proporre contratti a tempo indeterminato", piuttosto che sanzionate allorché si allontanano dallo spirito della misura. Questa proposta del Ministro (che tuttavia non si è mai concretizzata) di modulare il valore di scambio del *titre-service* va nella direzione di collegare la sovvenzione dei fornitori *titre-service* alla qualità dell'impiego. Nel quadro di questo quasi-mercato debolmente regolamentato, la responsabilità dell'inserimento dei lavoratori ricade quindi più sul datore di lavoro o sul lavoratore stesso (attraverso la sua capacità di scelta del fornitore), che non sui poteri pubblici. Il fatto che alcuni fornitori perseguano una finalità sociale riconosciuta da un'autorizzazione dei poteri pubblici può quindi rivelarsi determinante per la qualità dell'inserimento dei lavoratori più in difficoltà. In particolare, è opportuno determinare in quale misura le imprese sociali di inserimento lavorativo mostrino delle performance superiori in questo campo. Allo scopo di mettere alla prova questa ipotesi, abbiamo ripreso in considerazione i dati raccolti nel quadro di uno studio commissio-

nato, nel 2006, dal Ministro del Lavoro vallone mirante ad ottenere una descrizione dell'impiego e delle condizioni di lavoro per l'insieme dei fornitori *titre-service* registrati in Vallonia. Abbiamo in questo caso messo in evidenza alcune differenze significative tra le diverse categorie di fornitori della nostra tipologia. In eoeoi incrociare alcune variabili (legate al profilo dei lavoratori o alla qualità di impiego) con le categorie della nostra tipologia fa emergere degli eoeoi legati alla missione perseguita (inserimento o aiuto a domicilio) o al settore di appartenenza dei fornitori (pubblico, privato con scopo di lucro, privato senza scopo di lucro), confermando la scelta dei nostri criteri di classificazione dei fornitori. Così, il profilo dei lavoratori, il monte di ore lavorate, la durata del contratto e la formazione variano significativamente da una categoria di fornitori all'altra.

### Il profilo del lavoratore

Dato il tipo di attività autorizzate con il *titre-service*, gli impieghi creati attraverso questo dispositivo non hanno bisogno all'atto dell'assunzione di un livello di formazione particolare, aspetto che tende a rendere omogeneo il profilo del lavoratore, che rimane nella maggior parte dei casi poco qualificato, quale che sia il tipo di datore di lavoro. Tuttavia, viene osservata un'influenza significativa della missione perseguita da questo ultimo sul profilo del lavoratore.

**FIGURA 1 - LIVELLO MEDIO DI FORMAZIONE DEI LAVORATORI IN BASE ALLA CATEGORIA DEI PRESTATORI DI LAVORO**

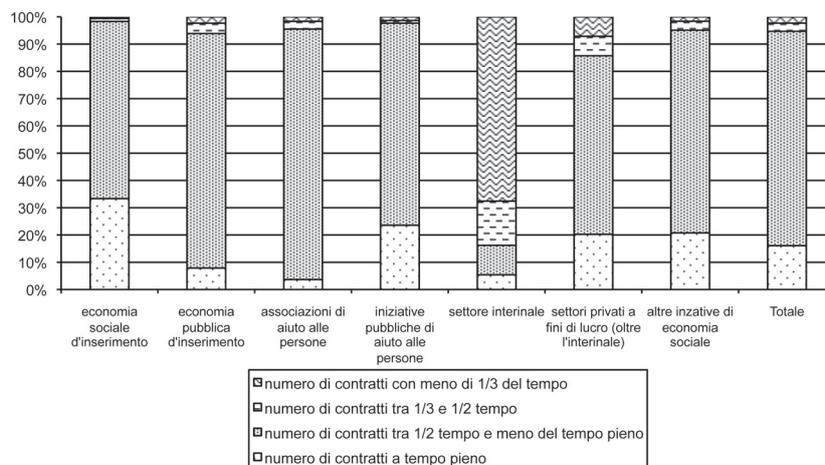


Si osserva, ad esempio, una (pro)porzione più importante di persone poco qualificate (senza formazione o al più con il diploma di scuola secondaria inferiore) in seno alle imprese sociali di inserimento (l'85,5%) ed alle altre iniziative del terzo settore (79,5%). Questa caratteristica del profilo dei lavoratori sottolinea una missione di reinserimento socio-professionale di persone in condizioni particolarmente precarie sul mercato del lavoro, d'altronde imposto dall'autorizzazione "impresa di inserimento". Per contro, il personale reclutato in seno alle associazioni di aiuto alle persone si caratterizza per un livello di formazione spesso superiore, con il 43% di lavoratori in possesso di un titolo di studio di scuola secondaria superiore. In effetti, le associazioni di aiuto alle persone dichiarano di perseguire in via prioritaria una missione di prestazioni di aiuto a domicilio di qualità. Di conseguenza, preoccupati di mantenere la loro reputazione nel settore, queste procedono ad una selezione dei lavoratori che si esprime in particolare attraverso un livello di formazione all'atto dell'assunzione spesso più elevato che in seno agli altri fornitori. Si può quindi vedere in questa pratica un effetto della missione specifica perseguita dalle associazioni autorizzate di aiuto a domicilio. D'altronde, benché esse perseguano una missione identica in termini di qualità di servizio, si può ipotizzare che talune iniziative pubbliche di aiuto alle persone, aventi uno statuto di Centro Pubblico di Azione Sociale (CPAS), perseguano congiuntamente una missione di reinserimento di soggetti poco qualificati. In effetti i CPAS sono incaricati di accompagnare le persone che beneficiano di un reddito minimo di sussistenza e dell'aiuto sociale. È dunque probabile che i loro servizi di aiuto alle persone siano, per alcune di queste persone, un luogo privilegiato di inserimento. Ciò può spiegare la percentuale comparativamente più alta di persone poco qualificate in seno alle iniziative pubbliche di aiuto alle persone, in rapporto alle associazioni di aiuto alle persone. Infine, è opportuno sottolineare che il settore privato a scopo di lucro (ad eccezione dell'interinale) si caratterizza per una percentuale superiore alla media di lavoratori poco qualificati (il 76,4% al massimo è in possesso del titolo di studio di scuola media inferiore), ma anche per la percentuale più bassa di lavoratori senza formazione o con istruzione di livello primario.

### Il monte ore

Il monte ore dei contratti di lavoro varia significativamente con il tipo di prestatore. In effetti, il 67,5% dei contratti delle agenzie interinali sono meno di un terzo del tempo pieno ed il 16% tra un terzo e meno di metà del tempo pieno. Queste cifre testimoniano una precarietà degli impieghi importante/notevole nel settore interinale. Invece, l'insieme degli altri fornitori offre per lo più dei contratti compresi tra un tempo dimezzato e un tempo pieno. È in seno alle imprese sociali di inserimento che tuttavia vi è la proporzione di contratti a tempo pieno più elevata (33,5%), fatto che sottolinea la loro missione di offrire degli impieghi di qualità.

**FIGURA 2 - RIPARTIZIONE DEL CONTRATTO DI LAVORO IN BASE AL CARICO ORARIO PER CATEGORIA DI FORNITORE DI SERVIZI**

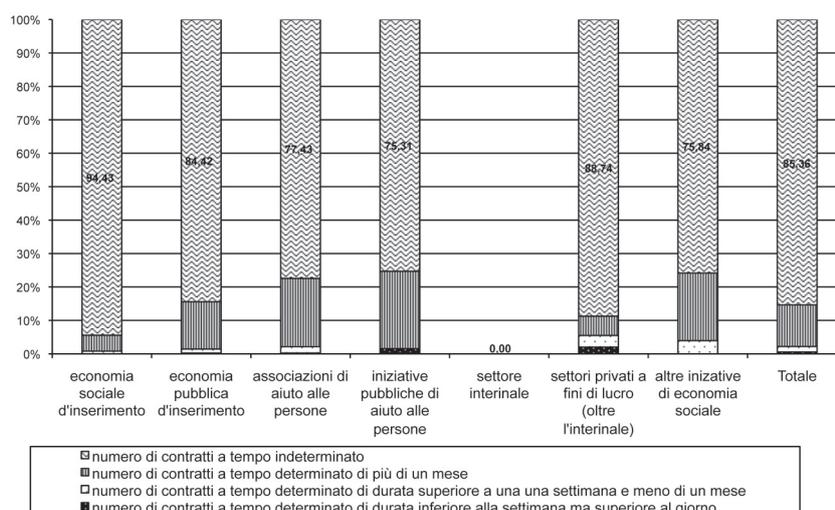


### La durata del contratto

Se si paragona la durata del contratto secondo il tipo di datore di lavoro (ad eccezione del settore interinale per il quale non si dispone di dati), si osservano delle differenze significative. La maggior parte dei contratti sono a tempo indeterminato con una percentuale massima del 94,4% per le imprese sociali di inserimento, seguita

dall'87,7% nel settore privato a scopo di lucro (eccetto l'interinale). Si osservi anche che la proporzione di contratti a tempo determinato di un mese al massimo è più grande nel settore privato a scopo di lucro non interinale.

**FIGURA 3 - RIPARTIZIONE DEL CONTRATTO DI LAVORO IN BASE ALLA DURATA PER CATEGORIA DI FORNITORE DI SERVIZI**

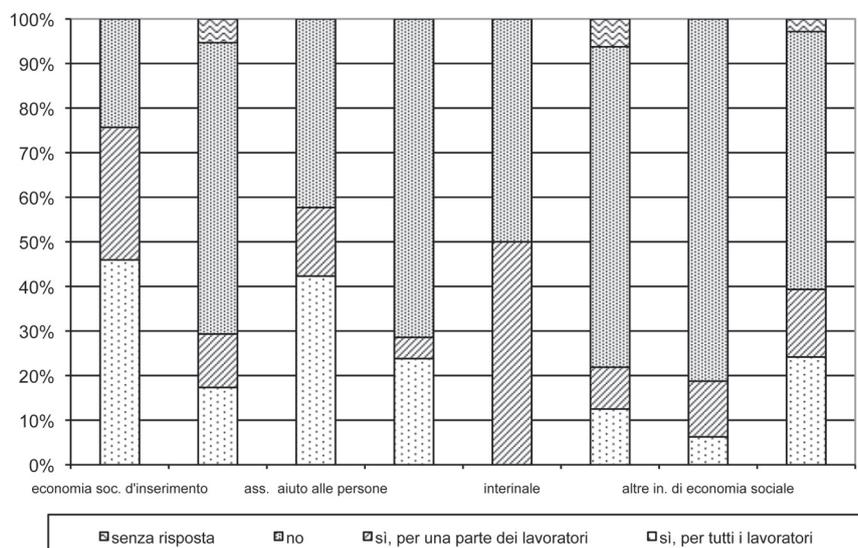


Per quanto riguarda la durata dei contratti di lavoro nell'interinale, i dati raccolti trimestralmente dall'Onem permettono di mettere in evidenza che una proporzione importante (55,6%) di imprese di lavoro interinale contano più di 2/3 dei loro dipendenti sotto contratti a tempo determinato. Queste cifre confermano l'analisi condotta più sopra quanto al numero eccessivamente alto di contratti a tempo determinato nel settore interinale. Questa strategia può essere spiegata con la volontà di questi datori di lavoro di non pagare ai lavoratori/dipendenti le ore non sovvenzionate (giorni di congedo, di ferie, di malattia, ecc.). Con questo mezzo è possibile che il lavoratore sia messo in attesa di uno statuto più stabile fino a quando l'impresa interinale non abbia accertato la fidelizzazione e la soddisfazione dei clienti nei riguardi del lavoratore. In questo caso, anche se il dispositivo *titre-service* non autorizza l'impiego diretto del lavoratore da parte del cliente, l'interesse del lavoratore, ossia l'ottenimento di un contratto a tempo indeterminato, sarebbe comunque subordinato alla fidelizzazione dell'utente che ricorre in maniera permanente al sussidio *titre-service*.

### La formazione

L'offerta di formazione varia infine significativamente secondo il tipo di datore di lavoro. Il 75,6% delle imprese di inserimento lavorativo propone una formazione ai loro dipendenti così come il 57,6% delle associazioni di aiuto alle persone (fig. 4). È interessante sottolineare che un'impresa privata a scopo di lucro su cinque (ad eccezione dell'interinale) propone una formazione ai propri dipendenti. È opportuno infine essere prudenti nell'interpretazione del 50% di imprese interinali che dichiarano di offrire una formazione ad una parte dei loro dipendenti, dato che questa percentuale non corrisponde che a due imprese. È da notare anche che questi dati relativi alle formazioni offerte sono parziali poiché non indicano la percentuale esatta di lavoratori che ne hanno beneficiato, né il tipo di formazioni offerte. È perciò difficile stimare in quale misura queste formazioni contribuiscano effettivamente ad accrescere la professionalità delle persone assunte.

**FIGURA 4 - ORGANIZZAZIONE DELLA FORMAZIONE PER CATEGORIA DI FORNITORI DI SERVIZI**



La maggior parte di questi risultati tratti sulla base dei dati raccolti dalla Regione vallone sono rafforzati dalle valutazioni pubbliche (federali) del *titre-service* che, tuttavia, non raggruppano i diversi tipi di fornitori secondo la loro missione. Così, i rapporti annuali, la cui

pubblicazione è prevista dalla legge, forniscono dei risultati simili per ciò che riguarda il tipo di contratti offerti, il regime di lavoro e la concessione di formazione. Ugualmente, il rapporto finanziario realizzato da *PricewaterhouseCoopers* nel 2007, il cui obiettivo è di analizzare la redditività e quindi la stabilità nel tempo dei diversi tipi di operatori *titre-service*, rileva le stesse disparità di qualità di impiego (tab. 2). Così, sembra che il più alto tasso di inquadramento fornito dai vari prestatori di servizi sia in seno alle imprese sociali di inserimento (un soggetto inquadrato ogni 11,52 lavoratori *titre-service*) e che il più basso sia presso le imprese commerciali private (extra interinale) e le persone fisiche (uno ogni 41,22 lavoratori *titre-service*). Quanto al tasso di formazione, calcolato come il rapporto tra il numero di ore di formazione e il numero di ore pagate, il più alto è presso le imprese sociali di inserimento (2,53%), poi presso i CPAS/Comuni (1,60%) e le associazioni (1,08%) ed il più basso è in seno al settore interinale (0,11%). Infine, vale la pena prestare attenzione al tasso di attività, che indica la propensione dei datori di lavoro a consacrare o meno del tempo all'inserimento dei lavoratori attraverso formazione ed inquadramento, ma anche a remunerarli per le ore non prestate presso i clienti (congedi pagati, malattie, ecc.). Questo tasso si misura quindi come il rapporto tra le ore di servizi forniti presso il cliente (e perciò sussidiate per mezzo del *titre-service*) e il numero di ore pagate ai lavoratori in virtù del loro contratto di lavoro. Più questo tasso è alto, più l'attività dei lavoratori tende quindi ad essere consacrata esclusivamente alla fornitura di ore di aiuto domestico presso il cliente. Appare quindi evidente, osservando il *report* finanziario di *PricewaterhouseCoopers*, che "il tasso di occupazione delle imprese di inserimento (75%) e dei CPAS e Comuni (77%) è molto inferiore alla media complessiva/globale di 85%. Le agenzie di lavoro interinale si caratterizzano, dal canto loro, per un tasso di occupazione molto alto del 94%". Il 5% delle ore pagate ad un lavoratore nel settore interinale è dunque consacrato per attività "non-produttive" contro il 25% nelle imprese di inserimento. Da notare infine che, anche se l'audit finanziario non contiene informazioni esplicite relative al profilo dei lavoratori, si osserva nondimeno che gli aiuti all'impiego ai quali hanno accesso i fornitori *titre-service* e che sono focalizzati sui lavoratori precari (disoccupati di lunga durata, anziani, ecc.), sono mobilitati soprattutto presso il settore pubblico e il terzo settore. Invece, il margine beneficiario dei

fornitori del settore privato a scopo di lucro varia poco con questi aiuti, fatto che tende a mostrare che questi datori di lavoro non assumono prioritariamente i beneficiari di questo tipo di aiuto. In effetti, anche se questi aiuti comportano un alleggerimento delle quote sociali per il datore di lavoro, esse implicano anche, in ragione del profilo dei lavoratori, rischi più alti di assenteismo, di demotivazione, ecc., fatto che esige, per porvi rimedio, di consacrare alcune risorse al seguito dei lavoratori.

**TABELLA 2 - TASSO DI FORMAZIONE, NUMERO DI PERSONE CON QUALIFICA SUPERIORE A QUADRO SUL TOTALE DEI LAVORATORI, TASSO DI ATTIVITÀ IN BASE AL TIPO DI PRESTATORE DI SERVIZI**

|   | <i>Tasso di formazione<sup>2</sup></i> | <i>Tasso di in-quadramento</i> | <i>Tasso di attività</i> |
|---|--|--------------------------------|--------------------------|
| Imprese di inserimento                  | 2,5%                                   | 11,5                           | 75,3%                    |
| ASBL                                    | 1,1%                                   | 17,4                           | 82,5%                    |
| Comuniet CPAS                           | 1,6%                                   | 14,7                           | 76,6%                    |
| ALE                                     | 0,3%                                   | 14,7                           | 86,3%                    |
| Imprese comm.li private e pers. fisiche | 0,4%                                   | 41,2                           | 88,3%                    |
| Interinale                              | 0,1%                                   | 14,6                           | 94,2%                    |
| <i>Totale</i>                           | <i>0,9%</i>                            | <i>18,0</i>                    | <i>85,0%</i>             |

*Fonte: Tabella realizzata sulla base dell'audit finanziario del sistema dei titre-service per gli impieghi e i servizi di prossimità.*

L'insieme di questi risultati, generati dal trattamento dei dati della Regione vallone e dei rapporti pubblici, conferma quindi la nostra ipotesi, cioè che la qualità dell'inserimento economico attraverso l'impiego varia fortemente sul quasi-mercato *titre-service* e che, nell'insieme dei fornitori, le imprese sociali di inserimento si distinguono per una qualità di impiego e di inserimento superiore.

## 5. Conclusioni

Il *titre-service* è concepito dallo Stato belga come una politica di creazione di posti di lavoro e di lotta contro il lavoro nero. Essendo congegnata per lo sviluppo di un mercato dei servizi di prossimità, questa misura appartiene anche alla sfera delle politiche sociali e si rivolge, *de facto*, ad individui in difficoltà, si tratti di persone (molto)

<sup>2</sup> Tasso di formazione = numero di ore di formazione / numero di ore pagate.

anziane che sono ricorse al *titre-service* o di persone emarginate sul mercato del lavoro che, attraverso il *titre-service*, hanno l'occasione di reinserirsi. Allo scopo di garantire il successo di questa misura, lo Stato ha deciso di agire tanto sulla domanda, finanziandola, quanto sull'offerta, aprendo la fornitura dei servizi ad ogni tipo di operatori, del settore pubblico, del terzo settore e del settore privato a scopo di lucro. Ciò facendo, i poteri pubblici hanno introdotto un modo di regolazione dei quasi-mercato nel campo dell'aiuto a domicilio e in quello dell'inserimento dei lavoratori attraverso un collocamento (al lavoro). Tuttavia, al contrario dei quasi-mercato stranieri dell'aiuto a domicilio o dell'inserimento, il quasi-mercato creato con il *titre-service* è scarsamente regolamentato: l'autorizzazione è poco vincolante, il meccanismo di sovvenzione non prevede l'obbligo in termini di risultati (tranne quello di dar vita all'attività) e la valutazione persegue uno scopo essenzialmente descrittivo, e non coercitivo.

Una tale *deregulation* solleva perciò il problema della qualità dei servizi forniti presso beneficiari fragili, che siano utenti o lavoratori. Ci siamo allora soffermati sul ruolo giocato da alcuni operatori che perseguono una finalità sociale di aiuto a domicilio o di inserimento. Storicamente, la prestazione di servizi dai benefici collettivi da parte delle prime associazioni ha dato origine ad un processo di istituzionalizzazione alla fine del quale sono emersi, in questi due campi di attività, due tipi di strutture che beneficiano ormai di un riconoscimento legale, cioè, da una parte, i servizi di aiuto alle famiglie e alle persone anziane e, dall'altra, le imprese sociali di inserimento lavorativo. Mediante il rispetto di un quadro normativo volto a garantire la qualità e l'equità dei servizi forniti, questi operatori hanno dunque accesso a finanziamenti pubblici che testimoniano l'adesione e il sostegno dei poteri pubblici alla loro missione di interesse generale. Taluni di questi operatori sono oggi entrati sul/nel quasi-mercato *titre-service*, e forniscono un'attività di aiuto domestico *titre-service* debolmente regolamentata, mentre si inscrivono d'altronde in un modo di regolamentazione tutelare che privilegia, al contrario, una messa "sotto tutela" dei beneficiari in difficoltà. La nostra questione mira dunque a determinare se la qualità dei servizi offerti da questi due tipi di organismi è superiore a quella dei loro concorrenti. La qualità dei servizi di aiuto domestico non ha ancora ad oggi costituito oggetto di un'analisi approfondita e comparata della fornitura per l'insieme del quasi-mercato. Si può nondimeno affermare che i servizi autorizzati di aiuto alle famiglie e alle persone anziane tendono

ad adottare delle pratiche organizzative di tipo "tutelare" per la loro attività *titre-service*, sebbene non vi siano tenute. Per ciò che riguarda la qualità di un eventuale servizio di inserimento, abbiamo messo in evidenza la maggiore performance delle imprese sociali di inserimento, in fatto di contratti offerti, di regime di lavoro, di formazione e inquadramento, e anche di assunzione preferenziale di lavoratori precari. Queste caratteristiche sono d'altronde richieste per ottenere l'approvazione "impresa di inserimento".

Come già abbiamo sottolineato, la valutazione "precisa e comparativa" della prestazione rappresenta un pilastro centrale di un modo di regolazione dei quasi-mercato. Nel caso belga, questo lavoro è tanto più necessario in quanto l'accumulo di sussidi da parte delle organizzazioni a finalità sociale ha condotto il settore privato a scopo di lucro a denunciare una "concorrenza sleale/illegale", legata proprio ad un "sovra-finanziamento". Così, nella sua missione, la Federgon (federazione delle imprese commerciali attive nel *titre-service*, tra le quali il settore interinale) afferma che "difenderà i vantaggi del settore commerciale, in particolare la qualità del servizio garantito da una sana concorrenza commerciale. Peraltro, si porterà un'attenzione particolare nei confronti di taluni sistemi di sovra-finanziamento applicato da parte di alcuni attori (pubblici o semipubblici) e che possono creare una concorrenza sleale nei confronti delle imprese commerciali". Anziché porre l'ipotesi che una "sana concorrenza commerciale" decreti un'identica attività presso tutti gli operatori *titre-service*, è opportuno invece chiedersi se alcune organizzazioni non debbano, per realizzare pienamente la loro missione, beneficiare di risorse complementari che esse non possono ottenere sul mercato.

Mettendo in evidenza alcune dimensioni legate alla qualità degli impieghi creati, il *report* finanziario ha già consentito, interessandosi alle risorse messe in campo, di mettere in luce la "finalità sociale" delle imprese sociali di inserimento, legittimando così la concessione di risorse pubbliche aggiuntive. Questo rapporto conclude in effetti in questi termini: "(i dati) indicano chiaramente che le imprese di inserimento consacrano molto più tempo (e generano quindi maggiori costi) all'accompagnamento e alla formazione dei loro lavoratori *titre-service*. In questo quadro, occorre tuttavia considerare/tener conto della finalità sociale di un'impresa di inserimento. Queste imprese danno occupazione a dei profili che hanno bisogno di maggior accompagnamento e formazione. Peraltro, esse ottengono spesso per questi lavoratori degli importi più elevati nel quadro del-

le misure per l'impiego [...]. In breve, si può dire che queste imprese ricevono una maggiore quantità di interventi, ma che esse ne hanno bisogno per assicurare l'accompagnamento e la formazione supplementari richiesti per questi lavoratori". Questo studio ha, tra l'altro, provocato la reazione del Ministro del Lavoro che, nuovamente, ha preso posizione a favore di una modulazione del sussidio in funzione di criteri che non si limitino più alla sola quantità di ore fornite: "Il Ministro (del Lavoro) giudica importante fare una distinzione, quanto al valore scambio/mercato, in funzione del tipo di impresa e del tipo di lavoratori occupati". A due riprese, i dispositivi di valutazione hanno dunque condotto l'autorità pubblica a rivedere la sua posizione in materia di criteri di sovvenzione. Anche se queste proposte non sono mai entrate in vigore, esse esprimono, da una parte, il deficit di regolazione del sistema esistente e, dall'altra, l'esistenza di una contribuzione/apporto all'interesse generale di alcune imprese, come le imprese sociali di inserimento.

In un contesto di coesistenza su di un medesimo mercato di organizzazioni con finalità e risorse distinte, la dimostrazione dell'apporto di alcuni operatori all'interesse collettivo è quindi diventata indispensabile per denunciare l'argomento di "sovra-sovvenzione" e di concorrenza sleale avanzato da taluni operatori. Perché, come suggerisce Gadrey (2004): "se una [impresa dell'economia sociale e solidale] è di fatto in concorrenza, per il tipo di servizio che essa rende, con una o più imprese private con scopo di lucro, la sola giustificazione che si può trovare per attribuirle taluni vantaggi senza rimettere in discussione la 'lealtà della concorrenza' si trova nell'esistenza constatabile di apporti all'interesse generale che le imprese private [a scopo di lucro] non forniscono, o forniscono in misura molto minore,".

### Riferimenti bibliografici

- Bredgaard T. *et al.* (2005), *Contracting-out the Public Employment Service in Denmark: A Quasi-Market Analysis*, Refereed paper presented to the Transition and Risk, New Directions in Social Policy Conference University of Melbourne
- Commissione europea (1994), *Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Luxembourg: Office for official publications of the European commissions.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

- Gadrey J. (2004), *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents*, Rapporto di sintesi per il programma di ricerca "L'économie sociale et solidaire en région".
- Georges N. (2007), *L'Externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi: modalités d'un marché en plein essor*, Document de travail n. 81, Centre d'Etudes de l'Emploi, Parigi.
- Gilain B., Nyssens M. (2001), "Les services d'aide à domicile aux personnes âgées en Belgique", in Laville J.L., Nyssens M., *Les services sociaux entre associations, Etat et marché, l'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Parigi, pp. 47-65.
- Godfrey M. (2001), "Prevention: Developing a Framework for Conceptualizing and Evaluating Outcomes of Preventive Services for Older People", *Health and Care in the Community*, vol. 9, n. 2, p. 89-99.
- IDEA Consult (2007), *Evaluation du régime des titre-services pour les services et emploi de proximité 2006*, Rapporto finale, Bruxelles.
- Knapp M., Hardy B., Forder J. (2001), "Commissioning for Quality: Ten Years of Social Care Markets in England", *Journal of Social Policy*, vol. 30, n. 2, p. 283-306.
- Laville J.L., Nyssens M. (2001), *Les services sociaux entre associations. Etat et marché, l'aide aux personnes âgées*, Le Découverte, Parigi.
- Laville J.L., Nyssens M. (2006), "Services de proximité", in Laville J.L., Cattani A.D. (a cura di), *Dictionnaire de l'Autre Economie, collection folio actuel*, Desclée de Brouwer, Parigi, p. 561-571.
- Le Grand J. (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", *The Economic Journal*, vol. 101, n. 408, p. 1256-1267.
- Le Grand J. (1997), "Competition, Cooperation, or Control? Tales from the British National Health Service", *Health Affairs*, vol. 18, n. 3, p. 27-39.
- Le Grand J., Bartlett W. (1993), *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, Londra.
- Marwell N., McInerney P.B. (2005), "The Nonprofit/For-Profit Continuum: Theorizing the Dynamics of Mixed-Form Markets", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, n. 1, p. 7-28.
- Nassaut S., Nyssens M., Vermer M.C. (2008), "Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur belge de l'aide é domicile", *Revue Économie et Société*, serie EGS, n. 9, 2, pp. 265-292.
- Netten A., McDaid D., Fernandez J.L., Forder J., Knapp M., Matosevic T., Shapiro J. (2005), *Measuring and Understanding Social Services Outputs*, Personal Social Services Research Unit Discussion Paper n. 2132/3.
- Powell M. (2003), "Quasi-markets in British Health Policy: A Longue Durée Perspective", *Social Policy and Administration*, vol. 37, n. 7, pp. 725-741.
- Struyven L. (2004), *Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-term Unemployed*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Oecd, Parigi.
- Vermer M.C., Nyssens M. (2006), *Introduction des titres-services dans le champ des services de proximités*, Rapporto finale della ricerca commissionata dal Ministero degli Affari sociali della Regione Vallonia.

**Recensioni,  
segnalazioni e  
documenti**



## Recensioni e segnalazioni

LUCA FAZZI, *GOVERNANCE PER LE IMPRESE SOCIALI E IL NON PROFIT: DEMOCRAZIA, APPROCCIO MULTISTAKEHOLDER, PRODUTTIVITÀ*, CAROCCI FABER, ROMA, 2007.

La convinzione che la crisi del binomio Stato-mercato sia ormai definitiva ha spinto verso la ridefinizione degli obiettivi, delle strategie e dei meccanismi organizzativi e gestionali delle politiche di *welfare*. Si tratta di un ripensamento che ha al suo centro, come è noto, l'idea e le pratiche del *welfare mix*. In altri termini, il nuovo modo di intendere il *welfare* nasce dal fatto che, negli anni ottanta, con la crisi del modello bipolare, i sistemi di politiche sociali hanno dovuto fare sempre più ricorso alle organizzazioni nonprofit. Questa nuova realtà del sistema socio-economico, le organizzazioni nonprofit, appunto, giocano un ruolo da protagonista nel volume di Luca Fazzi. L'autore, nel tentativo di rispondere all'interrogativo: "la forma di governo costituisce un fattore competitivo per le organizzazioni nonprofit?", mette a fuoco innanzitutto il tema della *governance multi-stakeholder*, cioè di quella strutturazione del governo delle organizzazioni caratterizzata dal riconoscere spazi e potere a più "portatori di interesse". Fazzi mostra come, contrariamente a quanto sostenuto dalla teoria tradizionale dell'impresa, la *governance multi-stakeholder* riesce a garantire alle nonprofit un livello più alto di efficienza e di efficacia!

Nello specifico, nella prima parte del lavoro, l'autore si sofferma largamente sui seguenti concetti:

- terzo settore: dove, quando e per quale motivo è nato e nel tempo si è evoluto il terzo settore;
- *stakeholder theory*: un ponte decisivo verso la nuova concezione di impresa, un sistema aperto e fortemente interre-

lato con l'ambiente esterno nel quale convergono gli interessi riconducibili a vari gruppi di soggetti, dalla comunità ai consumatori, dai fornitori ai dipendenti e persino alle generazioni future;

- *governance*: una variabile strategica che influisce in via diretta sulla performance delle nonprofit.

L'intreccio tra questi tre elementi, che appartengano a tre diversi filoni della letteratura, costituisce l'impalcatura teorica su cui si regge l'intera riflessione di Luca Fazzi (cfr. i capitoli 1 e 2). L'idea innovativa attorno a cui ruota gran parte del lavoro è la seguente: le organizzazioni nonprofit, essendo caratterizzate da una complessità sia di gestione che di governo, richiedono uno studio che vada oltre la semplice analisi delle caratteristiche "strutturali" e "quantitative". In particolare, l'autore propone di integrare l'approccio tradizionale di tipo "struttural-quantitativo" con l'approccio di tipo "costruzionista", focalizzato cioè sull'analisi degli aspetti di natura "qualitativa". Con questa diversa metodologia di analisi i comportamenti organizzativi delle nonprofit non sono più valutati come l'esito di automatismi procedurali bensì di complessi processi di interazione sociale ed ambientale, processi che vanno studiati ed analizzati in modo accurato.

Questo il "quadro di fondo" all'interno del quale si colloca la verifica empirica (nella seconda parte del volume) nella quale Fazzi cerca di indagare su vantaggi e limiti delle strutture di governo delle nonprofit, i quali sono stati sì ampiamente analizzati in letteratura, ma solo da un punto di vista teorico. In altri termini, l'autore approfondisce, in modo del tutto particolare, il tema della *governance* sulla base dei risultati di un'indagine nazionale effettuata su un campione di 20 organizzazioni nonprofit con *governance* sia *multi-stakeholder* che *single-stakeholder* (cfr. il capitolo 3).

Il continuo confronto tra questi due "opposti" modelli di governo ha consentito all'autore di mettere in luce, non solo i "punti di forza" del modello *multi-stakeholder*: dalla capacità di ridurre le asimmetrie informative tra i diversi portatori di interesse alla capacità di coinvolgere in modo pluralistico e differenziato questi ultimi, alla capacità di attivare risorse non remunerate (donazioni, lavoro volontario, ecc.); ma anche le "debolezze", o meglio le difficoltà cui inevitabilmente ci si im-

batte nel momento in cui si adotta questo particolare modello di governo. Se è vero, infatti, che l'introduzione nelle nonprofit dei modelli di *governance multi-stakeholder* comporta numerosi vantaggi, è anche vero che occorre tener ben presente i limiti di tale forma di governo: essa non è sempre facile da gestire e richiede la sussistenza di prerequisiti e condizioni specifiche. Il modello *multi-stakeholder* non è, infatti, accessibile a tutte le nonprofit, e soprattutto, non negli stessi tempi e con le stesse modalità (cfr. i capitoli 4 e 5).

L'ultima parte del contributo di Luca Fazzi è volta ad esporre i problemi legati all'adozione e al mantenimento di una *governance multi-stakeholder*. In essa si suggeriscono, alle nonprofit, "strategie manageriali" ben precise a cui ricorrere al fine di affrontare e superare le difficoltà operative che possono essere incontrate sulla strada dell'implementazione di tale modello. Detto in altre parole, l'autore propone chiare indicazioni sia su quando è opportuno scegliere una formula *multi-stakeholder* che su quali sono gli aspetti gestionali cui prestare maggiore attenzione (cfr. il capitolo 6).

Il saggio, dunque, è utile non solo per gli studiosi del tema, ma soprattutto per gli operatori delle organizzazioni nonprofit!

*Melania Verde*

## English Abstract

**ELENA GRANAGLIA**

---

It is by now commonplace in the debate on reforming the welfare state to assert the desirability of separating the functions of financing and regulation (these being allocated to the public authorities) and production functions (these being left to competition among predominantly private suppliers). The article highlights some weaknesses in this position with reference to healthcare and education.

**ANNA ZENAROLLA**

---

Starting from analysis of a service vouchers-accreditation scheme for use in acquiring home care in a district of Friuli Venezia Giulia, the article examines how relations among public bodies, private actors, and consumers can be regulated to avert, or at least to reduce, some of the risks connected with accreditation and service voucher schemes. It emphasises the importance of recovering the public function performed by the 'social market' constructed by means of these instruments.

**GABRIELE CARDULLO**

---

This article conducts a critical survey on the use of vouchers in the labour market. It first presents the main theoretical models supporting this economic policy instrument, highlighting their principal drawbacks: displacement, deadweight and stigma effects. The main empirical results are then discussed, with particular regard to the United States, Germany and Italy.

**LUCA PELLERANO**

---

The article draws on some of the main issues in the debate on the design, effectiveness, and applicability of conditioned cash transfers. Particular attention is paid to 'conditionality' as a mechanism to guarantee the greater effectiveness of social benefits, considering theoretical reasons, empirical evidence, and operational issues. Analysis of the use of CCTs in the Latin American educational sector allows broader conclusions to be drawn on the applicability of this model in other contexts, including Italy.

**LUCIANO COVI**

---

In the autumn of 2005 the Autonomous Province of Trento launched a scheme for service or accompaniment vouchers, with a view to reconciling access and work, on the one hand, and childcare on the other. The article discusses the workings of such a policy and its first results.

**BEATRICE VALLINE**

---

The article firsts illustrated the characteristics of the training vouchers in computer science and foreign languages issued by the Autonomous Province of Trento. It then sets out the main empirical results on demand and its satisfaction. The findings are positive: the vouchers scheme has been a success, albeit with some weaknesses that may serve as a stimulus to improve the initiative.

**LUCA MARTIGNANI**

---

The article describes the FSE 2000/2006 reconciliation voucher model and compares three local schemes in the region of Friuli Venezia Giulia, the Autonomous Province of Trento, and the province of Turin. Adopting a realist sociological perspective, the study shows some benefits arising from the variants of this instrument, as well as highlighting some limitations.

---

**SERGIO PASQUINELLI**

Lombardy is the region in which social vouchers are most widely used. The article reconstructs the process leading up to the introduction of these vouchers in the context of a welfare system which emphasises freedom of choice as a value. After illustrating the current situation of the services for which the vouchers are issued, the article discusses the advantages and disadvantages of these instruments. Moreover, the conditions that may favour, or otherwise, their appropriate use are identified.

---

**CARLO NICOLI, GIOVANNI SOLINAS**

The article describes the 'Serdom' programme piloted by the municipality of Modena into order to favour the emergence of irregular labour providing care to the non-self-sufficient elderly, and also to integrate forms of private home care into the services network. The aim is to acquire indications for social policies which can be extended to other areas of the country.



# Impresa Sociale

## IMPRESA SOCIALE

---

*Multi-stakeholder e riforma del welfare*

La normativa sul governo *multi-stakeholder* delle imprese sociali

L'impresa sociale *multi-stakeholder* in Italia: l'evidenza empirica

La *governance* istituzionale dell'impresa sociale: fa differenza essere *multi-* o *single stakeholder*?

Costruire reti *multi-stakeholder* in pratica

Cultura organizzativa e sostenibilità della *governance multi-stakeholder*

Governare un'impresa sociale *multi-stakeholder* in pratica: evidenze empiriche da alcuni studi di caso

La *governance multi-stakeholder* tra dimensione formale e informale

La cooperazione delle cooperative sociali italiane

## IL FORUM

---

## IMPRESA SOCIALE IN ITALIA

---

## OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

---

## RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI

---



Finito di stampare  
nel mese di dicembre 2008

