

Fuori dal Guscio

Convegno nazionale Cnca
Foligno, 22-23 novembre 2004

Spazi pubblici ed inserimento lavorativo delle persone in stato di dipendenza

di *Valerio Belotti*

(bozza non rivista)

Esistono oggi in Italia degli spazi pubblici dedicati all'inserimento lavorativo dei soggetti in difficoltà e in particolare, in stato di dipendenza?

Esistono degli spazi discorsivi, di confronto, di riflessione e di riflessività sulle azioni che si svolgono e su quelle che si potrebbero svolgere?

Se per spazio pubblico intendiamo uno spazio virtuale tra amministratori pubblici e servizi pubblici da un lato e dall'altro dalla società civile e in particolare dal privato sociale

E se escludiamo dalla rosa dei soggetti in difficoltà quelli che possono ricorrere alla legge 68 sulla disabilità

Possiamo sicuramente dire che oggi questo spazio pubblico in Italia è molto ristretto, molto esiguo, spesso non esiste oppure è limitato a realtà territoriali che si contano sulle dita di una mano.

Ciò non tanto perché non esistono il problema e la necessità di questo spazio di confronto tra servizi pubblici e privato sociale, ma perché in Italia stenta a partire da sempre un progetto di questa natura.

Anche nei casi in cui si affronta il tema dell'inserimento lavorativo lo si affronta non tanto all'interno di questo spazio, ma all'interno delle specifiche problematiche, delle specifiche tecniche di accompagnamento, degli specifici strumento d'inserimento, ma mai in un'ottica di sistema e di integrazione tra diversi soggetti e tra diverse azioni e competenze.

E' necessaria oggi questa prospettiva di comunità locale, di sistema, di zona (chiamatela come volete) per affrontare il tema dell'inserimento lavorativo?

Penso che sia necessaria almeno per due ragioni.

La prima rimanda al fatto che l'inserimento lavorativo deve, secondo me, far riferimento ad un processo sociale definito e non da fraintendere.

La questione dell'inserimento lavorativo assume valore e senso compiuto se si pone la finalità non tanto di sostenere i soggetti nella produzione di attività lavorative *tout court*, bensì di attività di lavoro retribuito o perlomeno di attività lavorative che producono reddito per il lavoratore che le svolge.

Sono queste ultime che nel mercato del lavoro contribuiscono a fondare l'appartenenza alla categoria sociale di "lavoratore" nei confronti di altre categorie come i disoccupati, gli inoccupati o, per altro verso, gli "assistiti" dalle politiche di welfare.

Sono le attività di lavoro che producono reddito che permettono ai soggetti a rischio d'esclusione sociale di avere una parziale o completa autonomia economica e, in parallelo, prospettare un percorso di uscita dal loro stato di difficoltà con il consolidamento che ne può derivare in termini di identità e di riconoscimento sociale.

Nelle pratiche d'inserimento lavorativo occorre naturalmente distinguere l'obiettivo finale del raggiungimento di un'occupazione da obiettivi di processo in cui si sperimentano talenti e si concretizzano abilità e competenze, ma anche queste devono via via concretizzarsi in un ambiente lavorativo appartenente al mercato del lavoro formale.

Ambienti caratterizzati da relazioni sociali e professionali normate in modo specifico, nei quali esiste una stratificazione di ruoli riconoscibile e riconosciuta. Un mercato che interessa parimenti il mondo delle imprese profit, la cooperazione sociale e la pubblica amministrazione.

Questa precisazione è oggi indispensabile se si ha presente che non sempre le finalità o gli strumenti utilizzati per sostenere le politiche sociali d'integrazione mirano in modo esplicito a questo obiettivo.

Spesso la questione dell'inserimento lavorativo viene "stressata" a comprendere altre attività che, seppur necessarie, importanti o propedeutiche, rientrano in altre categorie concettuali quali l'orientamento o l'attività formativa.

Non se ne può più che la stragrande maggioranza dei fondi pubblici destinati all'inserimento lavorativo sia utilizzata per finanziare corsi di formazione professionale e relativi formatori senza un percorso di effettivo inserimento nel mercato del lavoro.

Allora la prima ragione per la quale si deve ragionare sulle condizioni di fattibilità di creazione di uno spazio pubblico è che si sta parlando di politiche d'inclusione sociale e non solo di politiche assistenziali e o sociali. E

ciò comporta automaticamente un ampliamento degli attori istituzionali e sociali che si occupano di queste politiche.

La seconda ragione, la cito e la liquido subito perché di natura strettamente strumentale, rimanda al ventaglio di possibilità che oggi abbiamo in campo per poter continuare a fare il lavoro d'inserimento o di accompagnamento al lavoro di soggetti in situazioni di dipendenza.

La ricerca che abbiamo svolto e che trovate sul libro di Valutare, ci dice chiaramente che siamo da anni in una situazione di stallo, di scarsi finanziamenti e di scarsa operatività, di larga dipendenza dal settore pubblico sociosanitario e sociale.

Allora, l'assunzione di un'ottica di sistema rivolta alle politiche d'inclusione sociale, e non solo a quelle sociosanitarie, può permettere un possibile rilancio delle pratiche d'inserimento e una maggiore apertura a possibili nuovi canali di finanziamento.

In definitiva le ragioni, quella di tipo culturale e quella di tipo strumentale, forzano entrambe nella direzione di collocare le pratiche d'inserimento lavorativo nell'ambito più generale delle politiche d'inclusione sociale.

Questo spostamento di prospettiva non risolve nulla per ora; non basta certamente cambiare titolo per cambiare le condizioni di lavoro e di impegno. Ma però ciò permette altri ragionamenti, lo svelamento di altre difficoltà e contemporaneamente la valorizzazione di altre opportunità.

Parliamo quindi delle politiche d'inclusione sociale.

Queste rimandano subito al nodo dell'integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali e sociosanitarie.

Il livello d'integrazione tra queste due politiche è oggi in Italia, effimero.

Se ne parla tanto, ma non lo si pratica. E' come il tema della famiglia; l'Italia è il paese che da sempre predica il valore della famiglia e dei figli e da sempre, almeno nell'Unione europea è il paese che fa meno politiche di sostegno alla famiglia.

Ero imbarazzato vent'anni fa quando lavoravamo con colleghi stranieri su questi temi, rimango imbarazzato oggi quando con loro riprendiamo i lavori comparativi.

E più si va in alto nell'organizzazione della struttura politic-amministrativa del nostro paese, più la si predica e meno la si fa. Ci sono documenti e documenti d'indirizzo regionali e statali che raccomandano, impongono il

lavoro di rete, d'integrazione e i primi a non farlo sono proprio i livelli politicoorganizzativi più alti.

E' da valutare in modo positivo la creazione del ministero del welfare oppure l'unificazione in alcune regioni degli assessorati del sociale con il lavoro, ma anche queste esperienze e la grande maggioranza delle pratiche a questi livelli rimane del tutto ancora a livello embrionale.

Eppure si tratta di un tema possibile; di un'integrazione possibile.

Questo accade in altri paesi europei e ciò ha dimostrato la fertilità degli interventi di workfare a livello locale e nazionale. Vi rimando alla lettura del contributo di Scialdone su questo tema.

Cosa accade invece da noi?

Invece di uno spazio pubblico multipolare le pratiche d'inserimento lavorativo si concentrano essenzialmente su uno spazio tendenzialmente bipolare (tra cooperazione d'inserimento e sert; oppure tra coop e servizi sociali dei comuni; oppure ancora tra coop e sil delle aziende sanitarie).

Quasi sempre tra coop e Sert cioè tra un soggetto privato inserito nel mercato del lavoro e un soggetto che del mdl sa veramente poco e, come appare dai dati della ricerca che abbiamo fatto, delega tutto alle cooperative perché pressoché sempre sott'organico ed affaticato su altre questioni che con il lavoro retribuito esterno hanno poco a che vedere.

In questo rapporto bipolare le cooperative dimostrano sempre un ruolo subordinato: sono in attesa, prendono quel che c'è, appaiono un ente strumentale dei servizi sociali e sociosanitari, si riconoscono all'interno di quest'ambito: il loro guscio sono le politiche sociali e sociosanitarie.

Questo senso di minorità sociale, espresso dalla coop sociale d'inserimento lavorativo e dall'associazionismo ad esso collegato, è evidente come dicevo dai dati della ricerca.

Tutte le esperienze coinvolte nel lavoro presentano discreti livelli di relazione con il sert, quasi nessuno ha invece relazioni con i titolari delle politiche attive del lavoro cioè i centri per l'impiego o i servizi per l'impiego nella zona in cui svolgono la loro attività.

Ovviamente per questa assenza c'è un motivo che si ha nel fatto che ancor oggi, nonostante il radicale processo di riforma del sistema del collocamento (che ha affidato alle province la titolarità della gestione amministrativa e dell'incontro domanda offerta) ben pochi centri per l'impiego si occupano di

politiche attive per i soggetti svantaggiati (ricordo sempre che tra questi escludo qui gli interventi della l. 68).

Nel recente monitoraggio dell'Isfol su un campione rappresentativo del Cpi (ben 103 centri) risultano pochissimi i centri che su questi temi fanno qualcosa: meno di 10.

E' quindi plausibile pensare che uscire dal proprio guscio si rischia di rimanerne senza visto che altri non sono in grado di procurartene uno.

Eppure oggi ci sono alcune, anche se discutibilissime, condizioni perché si possa uscire dal guscio.

Non crocefiggetemi, ma da una parte l'attuazione della legge quadro sugli interventi sociali (poco recepita dalle regioni dopo il cambiamento dell'art. 5 della costituzione) e dall'altra la riforma del mercato del lavoro, la legge 30, con i suoi art. 13 e 14 sono oggi delle possibilità da sperimentare.

Da sperimentare perché introducono, d'accordo, solo a livello formale, alcuni punti cruciali:

- l'individuazione delle fasce di lavoratori svantaggiati,
- l'individuazione degli attori che a livello regionale e locale si possono occupare d'inserimento lavorativo
- la concertazione e la contrattazione territoriale come forme di costruzione delle politiche attive
- riconoscono un ruolo all'associazionismo di settore e all'impresa sociale.

Introducono, in fine dei conti, la possibilità di costruire a livello locale uno spazio pubblico multipolare che si interessi di inserimento lavorativo.

Costruiscono la possibilità che la costruzione di questo spazio pubblico venga richiesto e in parte esigito.

Su questi temi la cooperazione sociale e l'associazionismo d'inserimento lavorativo hanno credenziali da spendere o hanno solo degli scheletri da nascondere?

Su questo vorrei portarvi solo alcuni dati ricavati dalla ricerca e da fonti di tipo amministrativo.

Secondo l'ultima rilevazione dell'Istituto nazionale di statistica pertinente alla situazione del 2001, in Italia si contano complessivamente 5.515

cooperative sociali di tipo B di cui circa il 37%, per l'esattezza 2.059, risultano impegnate in attività d'inserimento lavorativo.

I lavoratori tossicodipendenti ed alcolodipendenti coinvolti in queste attività sono circa 4.150, cioè poco più di un lavoratore su quattro (il 22%).

I lavoratori tossicodipendenti risultano essere la categoria più interessata, dopo quella dei disabili, da queste forme di intervento. Ciò sia al nord, che al centro che al sud.

E questo per quanto riguarda la funzione di garanzia cioè di assunzione esercitata dalla cooperazione sociale.

Ma come noto le imprese sociali non svolgono solo questo ruolo.

Le loro azioni sono riconducibili essenzialmente ad una tipologia articolata su tre diversi percorsi: l'assunzione all'interno della cooperativa sociale; la realizzazione d'interventi mirati alla "formazione in situazione" (tirocinio) dei lavoratori da svolgersi nella cooperativa sociale; la realizzazione d'interventi di varia natura, finalizzati a sostenere un inserimento lavorativo, sia esso un'assunzione o un tirocinio, presso imprese terze (fig. 1).

Lo svolgimento di queste tre funzioni non è sempre perseguito con eguale intensità ed efficacia, stando ai risultati presentati dalle ricerche svolte nei diversi contesti territoriali.

Alcune cooperative e consorzi enfatizzano il **proprio ruolo di "transizione"** (l'azione di formazione e di sostegno) verso il mercato ordinario dei lavoratori svantaggiati, senza dimenticare ovviamente quello di garanzia o d'inclusione (l'assunzione al proprio interno) nell'offrire un'occupazione stabile.

In altre, prevale nettamente **il ruolo di "garanzia"** nei confronti di quello di transizione, soprattutto nei confronti dei lavoratori disabili più difficilmente collocabili nel mercato del lavoro esterno.

Secondo alcuni autori, il ruolo di garanzia svolto dalla cooperazione sociale è nel tempo diventato e destinato a diventare meno importante di quello di transizione, ma si tratta di un'ipotesi.

I dati che abbiamo raccolto e che riguardano il triennio 2000-2002 confermano il triplice ruolo svolto dalla cooperazione sociale.

I dati mostrano che il ruolo di "garanzia" o d'inclusione nella cooperazione stessa è decisamente ridotto rispetto alle restanti azioni di supporto e sostegno alle politiche d'inserimento promosse principalmente, si ricorda, dall'ente pubblico. Le azioni rivolte all'assunzione sono infatti "circoscritte" al

20%, mentre quelle rivolte alla formazione in situazione interna e al sostegno all'inserimento svolto in altre imprese raggiungono rispettivamente il 43% e il 37% di tutti gli inserimenti svolti.

Si tratta quindi di una diversificazione delle azioni molto centrata sulle attività di sostegno più che su quelle di garanzia.

La diversificazione delle azioni per aree territoriali è significativa. Nelle regioni meridionali l'azione della cooperazione sociale è pressoché integralmente rivolta alla realizzazione di **tirocini formativi in situazione** soprattutto all'esterno della propria realtà lavorativa (55%), ma anche all'interno (40%).

Consideriamo i tirocini svolti e già conclusi alla data della nostra rilevazione (tab. 8).

Per quasi la metà, più precisamente il 45%, dei lavoratori tossicodipendenti presi in carico per lo svolgimento una formazione in situazione, il tirocinio viene trasformato in rapporto di lavoro stabile.

Vediamo ora la situazione di quanti sono stati assunti.

Alla data della nostra rilevazione risultavano ancora assunti il 76% dei lavoratori assunti nel triennio.

Le criticità associate ad un'interruzione prematura del percorso di tirocinio o di un'assunzione è da riferirsi principalmente al peggioramento dello stato di dipendenza da sostanze (fig. 2): ben il 45% dei lavoratori interrompe a causa di un peggioramento o di una ricaduta nello stato di dipendenza, rientrando così nelle situazioni protette delle comunità terapeutiche, ma anche in carcere.

Niente affatto secondario appare anche il livello motivazionale soggettivo dei lavoratori per mantenere l'esperienza dell'inserimento (23%), fatto questo che raramente caratterizza i percorsi di altri lavoratori svantaggiati.

Contenuti invece i casi riconducibili a conflitti o insoddisfazioni che hanno a che fare esplicitamente con i colleghi di lavoro o i datori di lavoro (5%).

Ovviamente non si possono considerare solo gli indicatori di tipo quantitativo ed occupazionale come uniche spie di segnalazione di buone prassi.

Per questo, a completare il quadro delle informazioni da raccogliere sui percorsi d'inserimento lavorativo abbiamo previsto una domanda di valutazione finale sul raggiungimento degli obiettivi prefissati con

l'intervento e ciò indipendentemente dal fatto che il percorso si fosse concluso con il raggiungimento di un rapporto di lavoro stabile.

Si tratta di un indicatore da raffinare ed articolare, ma comunque utile.

Le valutazioni raccolte presso gli operatori ci dicono che in circa metà dei casi la valutazione espressa è da considerarsi (senza nessuna riserva) positiva e ciò anche in casi in cui non sia avvenuta la trasformazione del tirocinio in un'assunzione oppure non la si sia mantenuta.

A questa metà si può in parte aggiungere un altro 25% di giudizi che parlano del raggiungimento di alcuni risultati positivi e del perdurare di alcuni aspetti di criticità.

Si tratta di risultati importanti e da non sottovalutare. Poco conosciuti e poco rivendicati.

In definitiva, le buone prassi esistono, le capacità d'intervento anche, le competenze non sono in discussione.

Certo nell'armadio ci sono degli scheletri e la ricerca li ha individuati in modo chiaro. Ne elenco solo quattro lasciando gli altri alla lettura del volume.

Il primo l'ho già affrontato: la persistenza di molte debolezze nel lavoro di rete con altri servizi e la debolezza della progettazione sociale.

Il secondo ha a che vedere con le metodologie, le procedure e gli strumenti utilizzati

Mentre emerge una grande attenzione ai processi di inserimento lavorativo e in modo particolare alle prime fasi relative all'accoglienza e all'avviamento al lavoro che rappresentano anche i momenti di costruzione del progetto individuale e della relazione con l'operatore, permane una minore attenzione alle fasi successive del monitoraggio e della valutazione degli interventi realizzati.

Tra questi vi è sicuramente la difficoltà da parte di chi si occupa di inserimenti lavorativi a mantenere il proprio ambito di azione e a non essere coinvolto in altre tipologie di richieste. La carenza di reti strutturate, la "scomparsa" del servizio inviante dopo l'avviamento al lavoro e le aspettative delle persone nei confronti dell'organizzazione e dell'operatore di riferimento, appesantiscono spesso il processo di inserimento lavorativo dietro il quale emerge anche la richiesta delle persone di essere aiutate a strutturarsi una vita "normale" nella comunità locale.

Richiesta alla quale gli operatori non possono che rispondere provando ad attivare “reti competenti” non avendo un ruolo istituzionale che permetta loro una risposta adeguata. I maggiori risultati in tal senso si riscontrano in quelle realtà dove il privato sociale ha un grande potere contrattuale e di coinvolgimento degli enti pubblici oppure dove esso gestisce una grande varietà di servizi.

Un altro dato critico che gli stessi operatori indicano è l’incapacità o l’impossibilità, da parte delle organizzazioni del privato sociale, di proporre progetti professionali adeguati rispetto alle competenze delle persone che rivendicano il desiderio di intraprendere percorsi più qualificati e qualificanti.

Questo è dovuto alla difficoltà che ancora oggi esiste ad inserire soggetti in imprese private e all’impossibilità di utilizzare efficaci servizi di mediazione al lavoro (vedi i Centri per l’impiego) che dovrebbero garantire servizi di orientamento, bilancio delle competenze e reperimento di opportunità lavorative in un continuo confronto con la domanda. In ultimo non si può non considerare il fatto che la maggior parte degli inserimenti avvengono in cooperative di tipo b che svolgono attività “standard” quali manutenzione verde, pulizia, ristorazione per le quali si richiedono competenze non sempre elevate e che quindi può accadere che, dopo la fase iniziale di entusiasmi per tutto il valore aggiunto che un inserimento lavorativo apporta nella vita della persona (gratificazione, realizzazione personale, socializzazione, etc.), si desideri qualcosa più congruo alle proprie abilità e aspettative.

La terza criticità riguarda le relazioni tra operatori e utenti nell’attività di mediazione al lavoro e di presa in carico

La professionalità degli operatori risultata abbastanza elevata rispetto alla gestione delle relazioni interpersonali, ma poco sviluppata sul lato delle competenze sul mercato del lavoro. Non si tratta di operatori abituati ad attività di ricerca attiva della domanda e di mediazione con questa per cui, essendo carente la presenza di agenzie di intermediazione, essi raramente e con notevole dispendio di energie riescono ad attivare nuova domanda al di fuori di quella della cooperazione sociale. E’ chiaro che rispetto a questo tema emerge un’ambivalenza di fondo rispetto a quali sono i compiti degli operatori della mediazione cui non si possono delegare competenze di altri servizi.

Infine, si evidenzia la difficoltà a sviluppare incroci tra la domanda e l'offerta di lavoro in cui i lavoratori si sentano effettivamente valorizzati rispetto alle loro abilità e aspettative e siano coerenti rispetto a reali processi di autonomia.

Infine, Dalla ricerca emerge che le attività più strutturate, anche se è carente la presenza di strumenti standard, sono quelle di monitoraggio dell'inserimento lavorativo realizzate attraverso verifiche continue degli operatori della mediazione con osservazioni dirette sul luogo di lavoro, oppure colloqui periodici con i lavoratori e i datori di lavoro nel caso di aziende private.

In definitiva emerge che l'impasse di queste pratiche è sì in una carenza del sostegno finanziario, ma soprattutto nella solitudine sociale ed istituzionale in cui si svolge d'inserimento lavorativo.

Per questo occorre ripartire dai percorsi per la costruzione di uno spazio pubblico su questi temi che coinvolga servizi sociali, sanitari, servizi per le politiche attive, associazionismo, cooperazione sociale, aziende pubbliche e private.

Gli esempi ci sono. Sono pochi, ma ci sono; alcuni di questi li vedremo nel pomeriggio.

In altri settori ci sono stati altri esempi; si pensi solo ad alcune esperienze territoriali della legge 285, della disabilità, delle politiche giovanili. Tutte queste avevano a loro supporto delle forti volontà politiche pubbliche che adesso mancano, ma come detto ci sono alcune opportunità da cogliere e la cui bontà deve essere valutata attentamente.

Certo ci sono molte priorità nelle nostre agende e in quelle politiche. Tutte di grande rispetto.

E' ora però che si definisca e si richieda una priorità chiara in questo settore cioè la ricerca e la sperimentazione di percorsi effettivi d'integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali.

Processi anche sperimentali, ma possibili.

Soprattutto percorsi in cui siano riconosciute dignità e ruolo di partecipazione, e non di subordinazione, al privato sociale rivolto all'inserimento dei lavoratori svantaggiati.