

# SINAPPSI

## CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. SINAPPSI si pone come luogo di confronto e dibattito sui temi legati alla valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

### **Direttore editoriale**

Stefano Sacchi

### **Direttore responsabile**

Claudio Bensi

### **Comitato editoriale**

Dora Gambardella (Presidente),  
Fabio Berton, Emmanuele Pavolini,  
Paolo Landri, Massimo Pallini,  
Claudio Vitali

### **Redazione**

Valeria Cioccolo, Pierangela Ghezzi,  
Ernestina Greco, Paola Piras  
Iscrizione al Tribunale di Roma  
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2018 Inapp

00198 Roma – Corso d'Italia, 33

Tel. +39 06 854471

[www.inapp.org](http://www.inapp.org)

EGEA Editore

20136 Milano – Via Salasco, 5

Tel +39 02 583630

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

Digital Print Service - Segrate (Mi)

ISBN 978-88-238-6257-9

ISSN 2532-8549

Finito di stampare

nel mese di maggio 2019

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) del Fondo sociale europeo, delegato dall'Autorità di gestione all'attuazione di specifiche azioni ed è Agenzia nazionale del programma europeo Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

INAPP Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche  
Corso d'Italia 33, 00198 Roma · Tel. 06 854471 · [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

Presidente

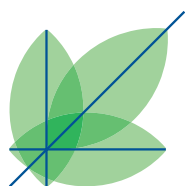
**Stefano Sacchi**

Direttore generale

**Paola Nicastro**

Alla memoria della collega Anna Elisa Carbone,  
autrice dell'articolo *Valenze della qualità del lavoro nel non profit*,  
Presidente, Direttore generale, Comitato editoriale e Redazione  
dedicano questo numero di Sinapsi





# Sommario

## 5 Editoriale

---

### 6 La sfida della misurazione degli effetti causali di un intervento

Enrico Rettore

Presentazione, attraverso l'analisi di studi di caso, della logica e delle modalità di reperimento del gruppo di confronto che consentano di approssimare accuratamente il risultato medio controfattuale dei soggetti esposti a un intervento.

---

### 20 Valenze della qualità del lavoro nel non profit

Anna Elisa Carbone

I cambiamenti in atto all'interno del Terzo settore e l'estensione delle teorizzazioni sulla qualità del lavoro: verso una definizione di indicatori specifici per la misurazione del lavoro prestato nelle organizzazioni non profit.

---

### 35 Differenziali salariali fra occupati laureati con contratto a tempo determinato e indeterminato. Una misura dell'effetto contratto

Irene Brunetti, Valeria Cirillo, Valentina Ferri

Illustrazione degli esiti dell'analisi dei dati tratti dall'indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati condotta dall'Istat nel 2015, finalizzata a stimare l'esistenza di un differenziale salariale attribuibile esclusivamente al tipo di contratto di lavoro.

---

### 50 L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà.

#### Teoria e pratica di un concetto complesso

Matteo D'Emilione, Giovanna Giuliano, Cristiana Ranieri

Da una ricostruzione teorica del concetto di integrazione trattato in letteratura all'analisi di alcune evidenze emerse nell'ambito della 'Rilevazione straordinaria degli interventi contro la povertà' negli Ambiti sociali territoriali realizzata dall'Inapp nel 2017. Riflessioni sull'esperienza di Ardea-Pomezia.

---

## FOCUS TEMATICO – Trasformazioni del Welfare e politiche di sostegno al reddito

---

### 69 Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito

Sandro Busso, Antonella Meo, Enrica Morlicchio

Orientamenti di policy e strategie di intervento in relazione alle diverse e più diffuse rappresentazioni dei poveri e della povertà. Gli effetti di queste ultime sui vissuti dei beneficiari di sostegno al reddito e sulla forma delle relazioni di interdipendenza tra la società e i suoi poveri.

## **84 Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?**

Gianluca Busilacchi

Le politiche di reddito minimo (RM) in Europa a seguito della crisi economica, della crisi di rappresentanza attraversata dalle istituzioni europee e dell'affermarsi di politiche dell'attivazione e orientate al paradigma dell'investimento sociale.

---

## **94 Le misure di contrasto alla povertà in Puglia: tra Reddito di Dignità e Reddito di Inclusione**

Armida Salvati

L'integrazione del Reddito di Dignità (ReD), introdotto in Puglia nel 2016, con il Sostegno di Inclusione Attiva (SIA): la composizione socio-anagrafica dei beneficiari, i percorsi di attivazione condizionali alla misura e l'effetto di sostituzione a seguito dell'introduzione del Reddito di Inclusione (ReI). Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza e sui suoi effetti sulla determinazione della platea di beneficiari del ReD.

---

**111** Per collaborare alla rivista

**112** Norme bibliografiche

## Editoriale

Il presente numero propone approfondimenti su alcuni dei principali temi di attualità, ma anche di più generale riflessione teorico-analitica sulle politiche pubbliche e la loro valutazione (in itinere). Il contributo di Rettore, attraverso l'analisi di studi di caso, presenta la logica e i principali metodi per la valutazione degli effetti causali di un intervento. Il secondo articolo di Carbone illustra i cambiamenti in atto nel Terzo settore con particolare riferimento alla qualità del lavoro. Segue una riflessione di Brunetti, Cirillo e Ferri sull'esistenza di un differenziale salariale nei dipendenti laureati a tempo determinato e indeterminato. Chiude la prima parte della rivista un contributo di D'Emilione, Giuliano e Ranieri sul concetto di integrazione dei servizi nelle misure di contrasto alla povertà e sulla sua applicazione in un contesto territoriale specifico.

La seconda parte di questo numero di Sinappsi propone tre contributi che si concentrano sui processi di trasformazione che hanno investito il sistema di welfare – non solo italiano – negli anni più recenti e, più in particolare, sulla ricostruzione delle direzioni di tale cambiamento utilizzando la lente delle politiche di sostegno al reddito, recentemente al centro di un fervente dibattito politico nel nostro Paese. Si tratta di una riflessione che a nostro avviso risulta particolarmente interessante, non solo per l'imminente definizione del programma del Reddito di Cittadinanza, ma soprattutto perché riporta l'attenzione su alcune dimensioni di riflessione cruciali nel disegno, prima, e nell'analisi, poi, di una qualsiasi politica pubblica.

In primo luogo la dimensione comparata europea, cui si riferisce il saggio di Busilacchi. Come è ampiamente noto, l'Italia ha a lungo disatteso le raccomandazioni europee in materia di una politica strutturale di sostegno al reddito, relegando il nostro Paese in una posizione di debolezza rispetto a quasi tutti gli altri Paesi europei che vantano una lunga esperienza in materia, cui solo la recente introduzione del Reddito di Inclusione ha messo fine, lasciando immaginare una 'svolta' nelle politiche sociali italiane. Il saggio di Busilacchi discute le principali esperienze europee in materia di politiche di sostegno al reddito, alla ricerca di convergenze e divergenze di orientamenti tra i diversi Paesi dell'Unione, guardando in particolare agli ultimi decenni.

In secondo luogo, gli orientamenti che ispirano le politiche, le visioni del problema che la politica è chiamata ad affrontare, la 'teoria del programma', come si potrebbe anche dire. Su questo versante il saggio di Busso, Meo e Morlicchio ricostruisce in modo molto efficace la molteplicità delle rappresentazioni relative alla povertà e ai poveri, sottese al disegno delle politiche e in molti casi destinate a rimanere latenti, se non fatte oggetto di analisi come quella proposta.

Infine, l'intreccio, la sovrapposizione, il rischio di mancanza di coordinamento tra politiche nazionali ispirate da medesimi obiettivi ma implementate in rapida successione, o tra politiche programmate su scala diversa, nazionale e regionale. Il saggio di Salvati, anche con l'ausilio di dati empirici, tratteggia per la Puglia la coesistenza tra misure nazionali di sostegno al reddito e Reddito di Dignità, unica tra le misure regionali ancora attive ad avere un orizzonte medio lungo, pur non trattandosi di una misura strutturale.

Ringraziamo i nostri Autori per avere scelto Sinappsi come luogo di una riflessione così originale, di cui tanto si avverte la necessità.

Dora Gambardella ed Emmanuele Pavolini

# La sfida della misurazione degli effetti causali di un intervento\*

Enrico Rettore

Università degli Studi di Trento  
e FBK-IRVAPP

L'articolo presenta in modo non tecnico la logica e i principali metodi per la valutazione degli effetti di un intervento. L'esito controfattuale è il *benchmark* rispetto al quale si compara ciò che si osserva in presenza dell'esposizione. Essendo tale esito non osservabile, occorre trovare un gruppo di soggetti non esposti all'intervento – il gruppo di confronto – che lo approssimi in modo appropriato. Dopo aver presentato sinteticamente alcuni studi di caso, l'articolo si conclude sottolineando l'importanza di predisporre per tempo le condizioni per la valutazione, identificando il gruppo di confronto in anticipo rispetto all'inizio di un intervento e pianificando i modi e i tempi di reperimento delle informazioni necessarie per la valutazione.

*This article introduces, in a non-technical way, the logic and the main methods for evaluating the effect of an intervention. The counterfactual event is the benchmark against which to compare what happens in the presence of the intervention. The counterfactual event being unobservable, a group of subjects unexposed to the intervention needs to be identified – the comparison group – to suitably approximate it. After presenting some case studies the article concludes by stressing the relevance of designing the evaluation in advance, identifying the comparison group and planning the operations for collecting all the relevant information.*

DOI: 10.1485/SINAPPSI\_2018/3\_429

## Citazione

Rettore E. (2018), La sfida della misurazione degli effetti causali di un intervento, *Sinapsi*, VIII, n.3, pp.6-19

## Parole chiave

Esiti fattuali e controfattuali  
Disegni sperimentali e osservazionali  
Valutazioni prospettiche e retrospettive

## Key words

Factual and counterfactual outcomes  
Experimental and observational designs  
Prospective and retrospective evaluations

## 1. Effetto causale di un intervento: di cosa si tratta

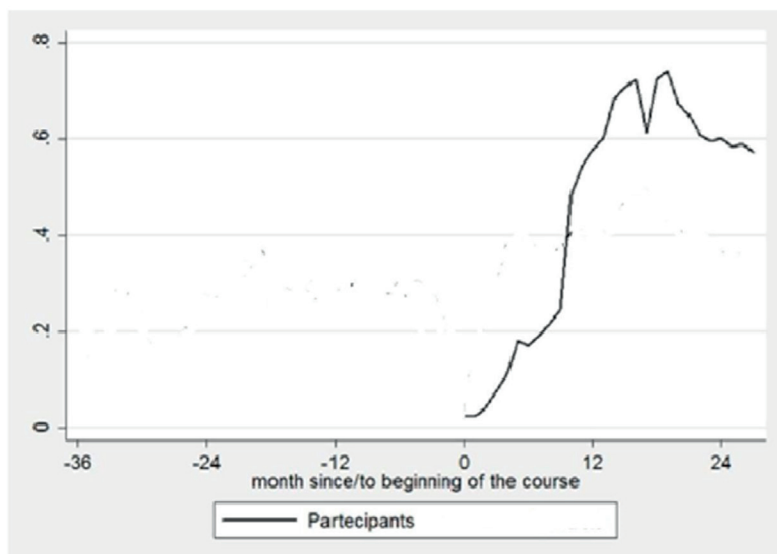
Un intervento produce degli effetti se *fa* capitare qualcosa. Cioè se quel qualcosa *non* capiterebbe in assenza dell'intervento stesso. Per fissare le idee, consideriamo il caso dei corsi di formazione riservati a giovani disoccupati, nella fascia di età 20-29, diplomati della scuola media superiore, attivati nella Provincia autonoma di Trento negli anni 2010 e 2011. La figura 1 riporta i tassi di occupazione dei partecipanti a tali

corsi nei mesi a partire dall'inizio dei corsi stessi fino al 27° successivo. Questi corsi hanno avuto un effetto sul tasso di occupazione dei partecipanti se gli *stessi* soggetti, negli *stessi* mesi, in assenza dei corsi, avrebbero sperimentato un tasso di occupazione *diverso* da quello osservato.

L'esempio chiarisce da subito la distinzione, fondamentale per il seguito, tra ricerca degli effetti di una causa e ricerca delle cause di un effetto. Applicata all'esempio appena introdotto, la logica e i metodi discus-

\* Basato sulla relazione tenuta al 2018 Meeting of the Community of Practice on Counterfactual Impact Evaluation of ESF interventions, Atene, 14 giugno 2018.

**Figura 1**  
**Tassi di occupazione dei partecipanti ai corsi di formazione nei mesi dall'inizio dei corsi stessi fino al 27° successivo, Provincia autonoma di Trento 2010 e 2011**



Fonte: elaborazioni dell'Autore

si in questo articolo servono a rispondere al quesito se uno *specifico evento* – la partecipazione ai corsi di formazione – abbia o meno avuto un *effetto* sui tassi di occupazione dei partecipanti. Non rispondono al quesito – molto più generale – di quali siano gli *eventi* che influenzano sulla *probabilità* di lavorare.

Questa è la trasparente definizione di effetto causale di un intervento, basata sul confronto *ipotetico* tra ciò che succede ai soggetti esposti all'intervento – il loro risultato *fattuale* – e ciò che succederebbe agli stessi soggetti nello stesso periodo temporale se non venissero esposti all'intervento – il loro risultato *controfattuale*.

Questa definizione trasparente di effetto causale, basata sul confronto tra ciò che osserviamo in presenza dell'intervento e ciò che avremmo osservato se l'intervento non avesse avuto luogo, pone palesemente un gigantesco problema quando si passa alla pratica: il risultato fattuale è osservabile, il risultato controfattuale non lo è. Proseguendo l'esempio preceden-

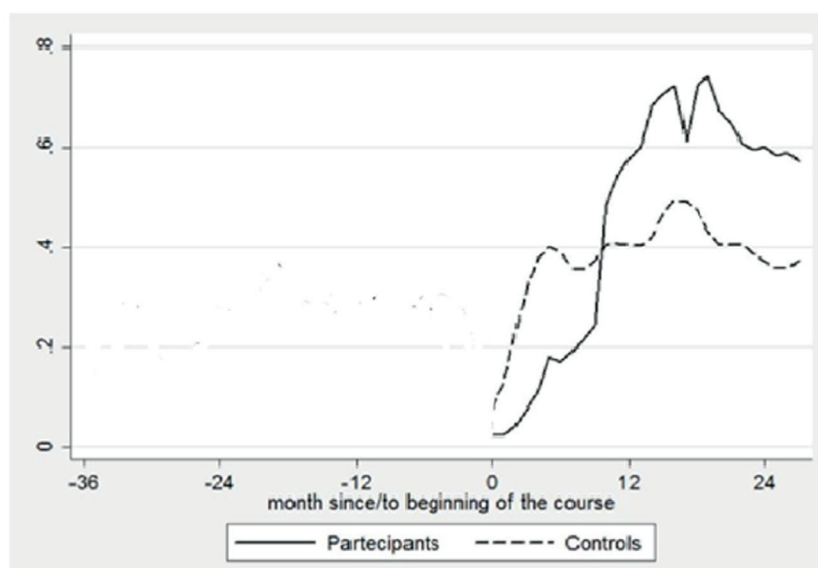
te, in figura 1 manca un ingrediente essenziale per la misura dell'effetto causale dei corsi: il risultato controfattuale dei partecipanti ai corsi. Come misuriamo il tasso di occupazione che i partecipanti ai corsi avrebbero sperimentato se non avessero partecipato ai corsi?

L'unica via di uscita praticabile è rappresentata dal ricorso a una *approssimazione*. Cioè, la sostituzione del risultato controfattuale dei soggetti esposti all'intervento con il risultato fattuale di un *opportuno* gruppo di soggetti non esposti, il *gruppo di confronto*. Continuando l'esempio precedente, in figura 2 compaiono anche i tassi di occupazione di un gruppo di soggetti – stessa fascia di età, livello di istruzione, area di residenza – non partecipanti ai corsi.

Ma come stabilire se questo gruppo di non partecipanti approssima in modo

accurato il tasso controfattuale dei partecipanti? La verifica diretta è ovviamente impossibile, essendo il risultato controfattuale dei partecipanti... controfattuale. Come si deve procedere in pratica per selezionare l'*opportuno* gruppo di confronto?

**Figura 2**  
**Tassi di occupazione dei partecipanti e dei non partecipanti ai corsi di formazione nei mesi dall'inizio dei corsi stessi al 27° successivo, Provincia autonoma di Trento 2010 e 2011**



Fonte: elaborazioni dell'Autore

Questo è il passaggio cruciale di *qualsiasi* valutazione dell'impatto di un intervento. Più in generale, è il problema che si pone *sempre* quando si vogliono identificare relazioni di causa ed effetto.

Qui appare in tutta la sua rilevanza la distinzione introdotta poco sopra tra ricerca degli effetti di una causa e ricerca delle cause di un effetto. Per l'identificazione degli effetti di *uno* specifico evento serve trovare due gruppi di soggetti il più possibile simili tra loro, gli uni che abbiano sperimentato *quell'evento*, gli altri che non l'abbiano sperimentato. Un compito impegnativo, ma in molte circostanze praticabile, come vedremo nei paragrafi successivi. L'identificazione dell'insieme delle cause di un effetto moltiplica per il numero delle possibili cause lo sforzo richiesto per identificare l'effetto di una singola causa; richiede cioè di replicare *separatamente per ogni (ipotetica) causa* la ricerca dei gruppi di soggetti comparabili, gli uni esposti, gli altri non esposti a quella (ipotetica) causa. Un compito arduo nelle circostanze tipiche delle scienze sociali.

La soluzione del problema di reperimento del gruppo di confronto dipende dal grado di controllo che il valutatore ha sul *processo di selezione*, ovvero il processo in accordo al quale alcuni soggetti risultano esposti all'intervento, altri no. Il valutatore può *decidere* chi verrà esposto all'intervento e chi no? Se la risposta è affermativa – vedremo oltre in quali situazioni è plausibile lo sia – la soluzione consiste nella scelta *casuale* dei soggetti destinati, e dei soggetti non destinati, all'esposizione all'intervento. A tutti gli effetti, l'estrazione di una lotteria (par. 2).

Se al contrario il valutatore non ha alcun grado di controllo sul processo di selezione – oppure se lo ha solo parzialmente – l'obiettivo non cambia: si tratta di selezionare un gruppo di soggetti non esposti all'intervento che consentano di approssimare accuratamente il risultato medio controfattuale dei soggetti esposti (par. 3).

## 2. Il *Randomized Control Trial* (RCT)

In un RCT la scelta tra i soggetti coinvolti nello studio di coloro che verranno esposti all'intervento avviene in modo *casuale*, ad esempio mediante il lancio di una moneta. Nella nostra lingua, ne risulta un gioco di parole: per scoprire l'effetto *causale* dell'intervento si ricorre a una scelta *casuale* dei soggetti esposti all'intervento.

Se il numero di soggetti inclusi nei due gruppi è *sufficientemente elevato*, la scelta casuale assicura che i due

gruppi siano *mediamente* equivalenti in ogni aspetto. La conseguenza fondamentale di tale equivalenza è che se entrambi i gruppi *non* fossero esposti all'intervento risulterebbero *mediamente* equivalenti anche rispetto agli esiti finali. Vale a dire che l'esito fattuale – osservato – dei soggetti non esposti è *mediamente* eguale all'esito controfattuale – non osservato – dei soggetti esposti. Ne consegue che se i due gruppi sperimentano *in media* esiti diversi, tali differenze sono attribuibili univocamente all'*unica* differenza tra i due gruppi: gli uni sono stati esposti all'intervento, gli altri no.

Alcune precisazioni sono a questo punto indispensabili. Entrambi i gruppi – gli esposti e i non esposti all'intervento – devono essere *sufficientemente numerosi*. La scelta casuale, infatti, dà luogo a due gruppi che per effetto del caso possono risultare diversi. L'unico modo per mantenere entro margini accettabili tali differenze dovute al caso è disporre di un adeguato numero di soggetti in entrambi i gruppi. Sono disponibili semplici regole statistiche per determinare la numerosità dei due gruppi (si veda ad esempio Bloom 2006).

I due gruppi selezionati in modo casuale sono equivalenti *in media*: ne deriva che il confronto tra gli esiti medi ottenuti dai due gruppi dà luogo a una stima dell'*effetto medio* dell'intervento. Altrimenti detto, non c'è modo di scoprire l'effetto dell'intervento su ogni singolo soggetto che vi viene esposto. Ci sono soggetti che beneficiano maggiormente di altri dall'esposizione all'intervento? Ci sono soggetti che vengono addirittura danneggiati dall'esposizione? Si tratta, palesemente, di domande della massima importanza. Parziali risposte sono possibili svolgendo l'analisi separatamente per vari sottogruppi definiti secondo caratteristiche individuali (età, genere, istruzione...). Il prezzo da pagare per questo affinamento dei risultati, in ragione di quanto detto appena sopra, è che la numerosità del gruppo degli esposti e del gruppo di confronto deve essere sufficientemente elevata, distintamente per ognuno dei sottogruppi presi in considerazione.

Gli esperimenti con assegnazione casualizzata sono stati utilizzati per valutare l'impatto di innumerevoli interventi pubblici, sia in Paesi sviluppati che in Paesi in via di sviluppo (si veda ad esempio la rassegna in Duflo e Banerjee 2017). Sono particolarmente adatti nel caso dei cosiddetti *interventi pilota*, vale a dire interventi messi in atto su piccola scala, con il preciso scopo di stabilire *se* sono efficaci.

La principale obiezione che viene mossa dai critici dell'utilizzo di RCT nelle scienze sociali è di natura etica: la lotteria esclude ingiustamente dall'intervento soggetti che potrebbero beneficiarne. Ma almeno nel caso degli interventi pilota si tratta di una obiezione infondata, proprio perché un intervento pilota viene messo in atto perché *non si sa* se l'intervento consenta di ottenere risultati desiderabili.

Quando si passa dalla teoria alla pratica sorgono inevitabilmente problemi. Nel caso di RCT il problema di gran lunga più frequente è il mancato rispetto dell'assegnazione a uno dei due gruppi di una frazione dei soggetti coinvolti nello studio (*non compliance* nella letteratura internazionale): da un lato, soggetti assegnati all'esposizione all'intervento che si sottraggono (*no shows*); dall'altro, soggetti assegnati al gruppo di confronto che vogliono, e trovano il modo di, essere esposti all'intervento (*cross-overs*).

Il problema deriva dal fatto che, avendo a che fare con esseri umani, si deve inevitabilmente tenere conto del fatto che hanno desideri, preferenze, idiosincrasie e che almeno entro certi limiti sono liberi di scegliere. Per questo motivo, meglio pensare a RCT come uno strumento utile a migliorare i *disegni di valutazione osservazionali*, tema oggetto del prossimo paragrafo.

### 3. Cosa si può fare se non è possibile condurre un RCT? I disegni osservazionali

Che il valutatore abbia o meno pieno controllo sul processo di selezione fa la differenza per il *modo* in cui può procedere alla selezione del gruppo di confronto, ma è del tutto irrilevante per il *fine* della selezione. L'obiettivo è quello anticipato nel paragrafo precedente: la selezione di un gruppo di soggetti non esposti all'intervento che consentano di approssimare accuratamente il risultato medio controfattuale dei soggetti esposti.

La differenza importante rispetto al caso di RCT è data dal fatto che il valutatore non ha alcun controllo sul processo di selezione (o lo ha solo parzialmente). Può solo osservare (o parzialmente influire su) ciò che accade attorno a lui. Una ovvia pre-condizione perché la valutazione dell'impatto abbia luogo è che oltre ai soggetti esposti all'intervento ci siano anche soggetti che non vi sono esposti. Per esemplificare le quattro principali strategie osservazionali a disposizione del valutatore, nel seguito si considerano alcuni studi di caso.

#### a) Il controllo delle differenze osservabili tra esposti e non esposti all'intervento: il matching (e i metodi connessi)

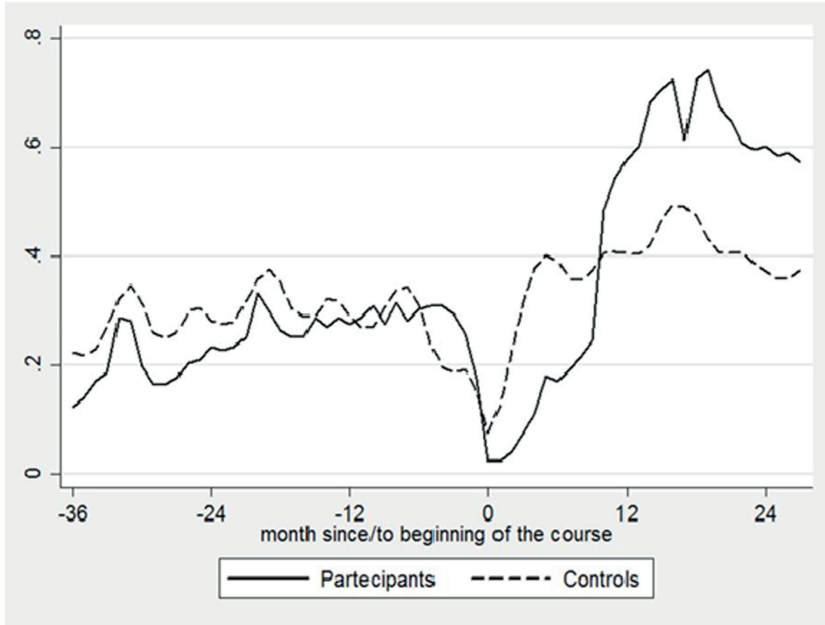
Nell'esempio considerato in questo paragrafo i soggetti ammissibili ai corsi di formazione *scelgono* liberamente se partecipare o meno. Palesemente, si tratta di un caso nel quale il valutatore non ha la minima possibilità di influire sul processo di selezione. Nel caso specifico, il gruppo di confronto è costituito da soggetti nella stessa fascia di età, di pari livello di istruzione, residenti nella stessa area geografica e disoccupati alla data di inizio dei corsi. Si tratta di soggetti che hanno avuto l'opportunità di partecipare a uno dei corsi e che hanno *scelto* di non partecipare.

Il problema che il valutatore deve risolvere in questo caso è dato dalla possibile *non comparabilità* dei due gruppi: non essendo stati selezionati casualmente, non è detto che il risultato osservato sui non partecipanti approssimi in modo accurato ciò che si sarebbe osservato sui partecipanti se non avessero partecipato ai corsi. Un modo semplice per valutare la comparabilità dei due gruppi è dato dall'analisi della loro storia occupazionale *precedente* l'inizio dei corsi. Per essere effettivamente comparabili, i due gruppi, nei mesi precedenti l'inizio dei corsi – vale a dire nei mesi durante i quali l'effetto dei corsi non può ancora manifestarsi – dovrebbero presentare tassi di occupazione comparabili.

Come si vede in figura 3, così non è nel caso considerato: ci sono chiari segni che i partecipanti ai corsi presentano tassi di occupazione sistematicamente inferiori ai non partecipanti, nell'arco dei tre anni precedenti l'inizio dei corsi. Questa evidenza è sufficiente per dubitare che il gruppo dei soggetti non partecipanti selezionato in questo modo fornisca una buona approssimazione del risultato controfattuale dei soggetti esposti.

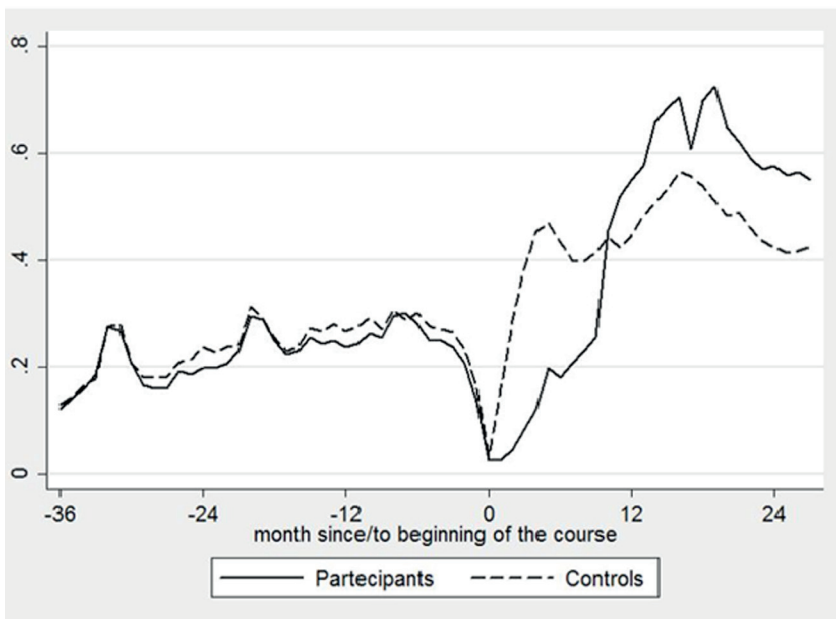
Una soluzione praticabile consiste nel *mimare ex post* – per quanto possibile – ciò che si farebbe se fosse possibile condurre un RCT. Operativamente, si tratta di selezionare tra i soggetti non partecipanti *solo* quelli che nei periodi precedenti l'inizio dei corsi presentano caratteristiche comparabili a quelle dei partecipanti. Nel caso considerato, per ogni partecipante è disponibile una dettagliata descrizione delle sue esperienze lavorative nei tre anni precedenti l'inizio dei corsi (oltre a informazioni socio-demografiche). Il

**Figura 3**  
**Tassi di occupazione dei partecipanti e dei non partecipanti ai corsi di formazione da 36 mesi prima a 27 mesi dopo l'inizio dei corsi stessi, Provincia autonoma di Trento 2010 e 2011**



Fonte: elaborazioni dell'Autore

**Figura 4**  
**Tassi di occupazione dei partecipanti e dei non partecipanti ai corsi di formazione, abbinati mediante *matching*, da 36 mesi prima a 27 mesi dopo l'inizio dei corsi stessi, Provincia autonoma di Trento 2010 e 2011**



Fonte: elaborazioni dell'Autore

gruppo di confronto viene selezionato scegliendo tra i non partecipanti coloro che risultano più simili ai partecipanti rispetto all'insieme di queste informazioni.

Sono disponibili varie tecniche statistiche per implementare questa idea: *matching*, regressione, ponderazione (per i dettagli tecnici si veda ad esempio Angrist e Pischke 2014).

In figura 4 sono presentati i risultati dell'analisi. Nei 36 mesi precedenti l'inizio dei corsi i tassi di occupazione dei due gruppi sono – per costruzione! – pressoché identici: il gruppo di confronto è stato selezionato includendovi *solo* i soggetti con carriere occupazionali comparabili a quelle dei partecipanti ai corsi. Nei primi mesi dopo l'inizio dei corsi il tasso di occupazione dei partecipanti è *inferiore* a quello dei non partecipanti. Si tratta del cosiddetto effetto *lock-in*, particolarmente pronunciato attorno al 6° mese: nei mesi di frequenza dei corsi, i corsisti sono impegnati in un'attività che rende loro difficile – se non impossibile – lo svolgimento di un lavoro. A partire dal 10° mese, il tasso di occupazione dei partecipanti risulta sistematicamente superiore a quello del gruppo di confronto di 10-15 punti percentuali.

La differenza fondamentale tra un RCT e la soluzione appena descritta – che mima ex-post un RCT – consiste nel fatto che i due gruppi risultanti da una scelta casuale sono equivalenti in media rispetto a *qualsiasi* caratteristica non modificabile dall'intervento, precedente e successiva alla messa in atto dell'intervento stesso. Mentre la soluzione che mima ex-post un RCT dà luogo a due gruppi equivalenti in media rispetto alle sole caratteristiche in base alle quali i due gruppi vengono

*forzati* a essere equivalenti, vale a dire caratteristiche osservate *prima* che l'intervento abbia luogo.

I metodi basati sul controllo delle caratteristiche osservabili danno il loro meglio quando è disponibile un ampio insieme di informazioni relative ai periodi precedenti la messa in atto dell'intervento, su tutti i soggetti inclusi nello studio. È il caso dello studio appena presentato, basato su informazioni relative alle carriere occupazionali tratte da archivi amministrativi.

### *b) I disegni basati su una discontinuità nella regola di assegnazione*

Il caso qui considerato si riferisce agli effetti della regolarizzazione degli immigrati sul loro tasso di criminalità. I dati si riferiscono a coloro che hanno presentato domanda di regolarizzazione a dicembre 2007. All'epoca vigeva una regola basata sul meccanismo delle quote (stabilite innanzitutto per anno e per provincia, con vari altri dettagli; si veda Pinotti 2017). A partire dalle ore 8.00 del giorno stabilito, i candidati datori di lavoro dei richiedenti la regolarizzazione hanno presentato la domanda online. Le regolarizzazioni sono state concesse secondo l'ordine di presentazione delle domande, fino all'esaurimento della quota stabilita.

L'autore dello studio ha ottenuto l'accesso ai dati amministrativi relativi ai crimini commessi da *tutti* gli immigrati che hanno presentato domanda di regolarizzazione a dicembre 2007, sia regolarizzati che non, con l'intento di misurare l'effetto della regolarizzazione sulla probabilità di commettere un crimine.

Palesamente, si tratta di un processo di selezione dei regolarizzati/non regolarizzati basato su una *regola sistematica* – il momento della presentazione della domanda – anche in questo caso completamente diverso da quello di un RCT. Per cui, il confronto diretto tra il tasso di criminalità, rispettivamente, dei regolarizzati e dei non regolarizzati *non* identifica l'effetto causale cercato, per il solito motivo, secondo cui il risultato medio osservato sui non regolarizzati potrebbe non corrispondere al risultato medio controfattuale dei regolarizzati.

In questa situazione, una buona soluzione – anche se non priva di controindicazioni, come vedremo nel seguito – consiste nel restringere l'analisi al sottoinsieme dei soggetti che hanno ottenuto, oppure mancato, la regolarizzazione *di poco*. Cioè coloro per i quali una *marginale* differenza nel momento di

presentazione della domanda avrebbe invertito l'esito della selezione.

Qui sta la differenza chiave rispetto al caso trattato nel punto precedente (a). In questo caso l'ottenimento della regolarizzazione *non* risulta dalla scelta dei soggetti aventi diritto. È determinata *solo* dal momento della presentazione della domanda. Ne consegue che i primi richiedenti esclusi sono *molto simili* agli ultimi tra i richiedenti ammessi, rispetto all'*unica* caratteristica individuale rilevante per l'ammissione alla regolarizzazione: il momento della presentazione della domanda. Cioè, i primi tra i richiedenti esclusi forniscono una buona approssimazione del risultato controfattuale degli ultimi tra i richiedenti ammessi (e viceversa).

Questo confronto al margine – tra i primi esclusi e gli ultimi ammessi – consente di misurare l'effetto della regolarizzazione sugli *ultimi tra gli ammessi* (o, equivalentemente, sui *primi tra i non ammessi*). In figura 5 sono rappresentati i tassi di criminalità (asse verticale) di coloro che hanno presentato domanda di regolarizzazione, al variare del momento di presentazione della domanda (asse orizzontale), rispettivamente, per l'anno successivo e per l'anno precedente la presentazione della domanda. Convenzionalmente, lo zero lungo l'asse orizzontale corrisponde al momento di presentazione della domanda dell'ultimo ammesso; a sinistra dello zero si osservano i tassi di criminalità degli ammessi; a destra, dei non ammessi.

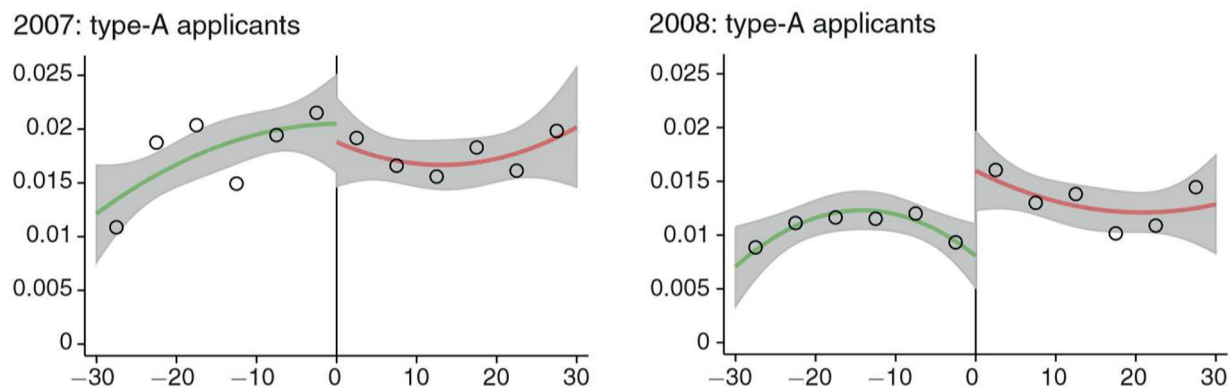
Nell'anno successivo alla presentazione della domanda – il 2008 – gli ultimi tra gli ammessi – i soggetti appena a sinistra del tempo zero – hanno compiuto un numero medio di crimini circa pari a 0,008, mentre i primi tra gli esclusi – i soggetti appena a destra del tempo zero – hanno un numero medio di crimini pari a 0,015, circa il doppio del valore osservato per gli ammessi. Vale a dire che in questo caso, almeno nel breve termine, la regolarizzazione ha causato una rilevante diminuzione del tasso di criminalità.

A conferma del fatto che i primi esclusi forniscono una buona approssimazione del risultato controfattuale degli ultimi ammessi, il grafico a sinistra di figura 5 mostra che nell'anno precedente la presentazione della domanda – vale a dire l'anno nel quale *nessuno* tra i soggetti considerati godeva dei benefici della regolarizzazione – non si osserva alcuna differenza nel tasso di criminalità tra i due gruppi, rispettivamente, appena sopra e appena sotto lo zero.

L'effetto della regolarizzazione misurato in que-

**Figura 5**

**Numero medio di crimini commessi per richiedente nell'anno precedente (a sinistra) e nell'anno successivo (a destra) la presentazione della domanda secondo l'esito della domanda\***



\* In verde i regolarizzati, in rosso i non regolarizzati. L'asse orizzontale misura il tempo in minuti dal momento della domanda dell'ultimo ammesso. Fonte: Pinotti, 2017

sto modo si riferisce, palesemente, ai soli ammessi al margine. Per quanto detto sulla somiglianza tra soggetti, rispettivamente, appena sopra e appena sotto il momento nel quale si è esaurita la quota, questo effetto ci dice anche quanto avrebbero guadagnato dalla regolarizzazione i primi tra gli esclusi.

Ma qual è l'effetto della regolarizzazione sugli ammessi che hanno presentato la domanda con largo anticipo sull'ultimo momento utile, ad esempio 30 minuti prima? Quanto avrebbe influito la regolarizzazione sui non ammessi che hanno presentato la domanda con forte ritardo sull'ultimo momento utile, ad esempio 30 minuti dopo?

La strategia di stima dell'effetto basata sul confronto attorno alla soglia *non* consente di rispondere a queste domande. Vale a dire che questa strategia consente di ottenere una stima credibile dell'effetto dell'intervento al prezzo – alto – di restringere l'analisi a un particolare sottoinsieme di soggetti. Gli studi più recenti stanno sviluppando metodi per generalizzare la stima ottenuta per i soggetti al margine a una popolazione più ampia (si vedano Battistin e Rettore 2008; Angrist e Rokkanen 2015).

Nella letteratura, questo problema è noto con il nome di mancato supporto comune (*common support*, nella letteratura anglosassone). Il problema ha luogo quando il valutatore cerca soggetti non esposti all'intervento che siano comparabili ai soggetti esposti, e almeno per qualche soggetto esposto la ricerca fallisce; ne deriva che il confronto tra soggetti esposti

e non esposti risulta praticabile solo per un sottoinsieme dei soggetti esposti. Nel caso appena esaminato – un caso estremo di mancanza di supporto comune – ad esempio, per gli ammessi che hanno presentato domanda 30 minuti prima dell'ultimo momento utile non è possibile ottenere una stima dell'effetto perché non c'è modo di ottenere soggetti non ammessi che siano comparabili rispetto al momento di presentazione della domanda: coloro che hanno presentato domanda 30 minuti prima del momento utile sono stati *tutti* ammessi. Per cui, il confronto tra ammessi e non ammessi risulta praticabile solo per i soggetti a ridosso dell'ultimo momento utile.

La differenza con RCT è palese. Almeno sulla carta (ma si veda la discussione del successivo punto *d*)), in un RCT *l'intero* insieme dei soggetti esposti risulta mediamente comparabile con l'insieme dei soggetti non esposti. Vale a dire che in un RCT *non* si pone alcun problema di mancato supporto comune.

### *c) Il metodo della differenza di differenze (Diff-in-Diff's)*

Il caso qui considerato è tratto da un vecchio articolo (Card e Krueger 1994), ma tratta di un tema sul quale è tuttora in corso un dibattito acceso: quali sono gli effetti dell'introduzione di un salario minimo di legge?

Con decorrenza 1° aprile 1991, una legge federale degli Stati Uniti ha alzato il salario orario minimo da \$3.35 a \$4.25. Nel New Jersey il salario minimo è stato

ulteriormente alzato a \$5.05 a partire dal 1 aprile 1992. All'epoca, si trattava del salario minimo più elevato tra gli Stati dell'Unione.

Gli autori dello studio hanno condotto un'indagine su un campione di ristoranti fast food (Burger King, KFC, Wendy's, Roy Rogers) operanti in New Jersey e nell'area limitrofa della Pennsylvania. La prima intervista è stata condotta tra febbraio e marzo del 1992, vale a dire poco prima che diventasse operativo il nuovo salario minimo in New Jersey. A quella data, in entrambi gli Stati vigeva un salario minimo pari a \$4.25. Sono state rilevate, tra le altre, informazioni sul numero di dipendenti, sul loro salario, sul prezzo dei prodotti venduti.

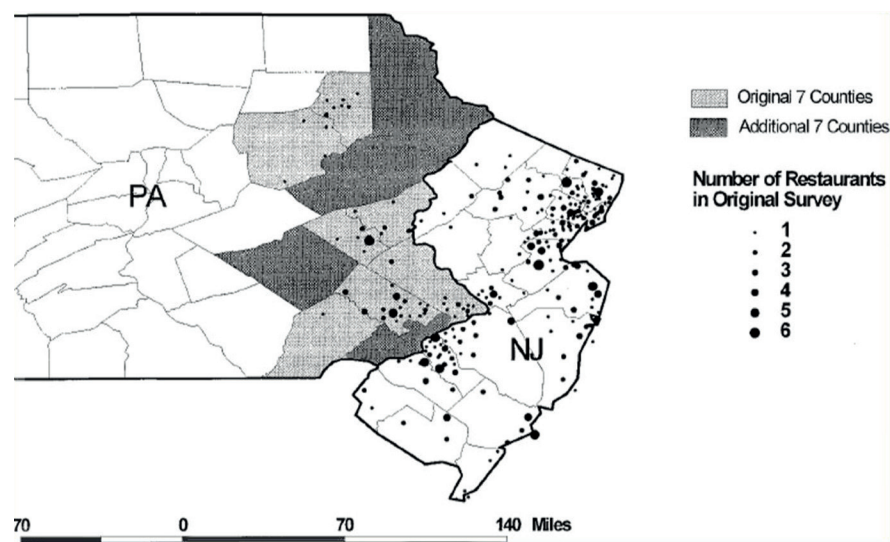
Tra novembre e dicembre dello stesso anno i ristoranti inclusi nel campione sono stati ricontattati aggiornando le informazioni già rilevate a inizio anno. A quella data, il salario minimo della Pennsylvania era immutato, mentre in New Jersey era salito a \$5.05 per effetto della riforma.

I due gruppi di ristoranti sono geograficamente prossimi (si veda la figura 6). Ciò nonostante, vi sono alcune differenze degne di nota già prima della riforma del New Jersey, cioè in un periodo nel quale il salario minimo era esattamente lo stesso nei due Stati. In tabella 1 si osserva in particolare che i ristoranti della Pennsylvania (PA) presentano un numero medio di dipendenti superiore e hanno una maggiore percentuale di dipendenti part-time.

Questa evidenza è sufficiente per dubitare che i ristoranti della Pennsylvania approssimino in modo accurato il risultato controfattuale dei ristoranti del New Jersey.

A novembre 1992, i dati rilevati nella seconda intervista svolta presso i ristoranti mostrano innanzitutto che la riforma del New Jersey ha prodotto gli effetti

**Figura 6**  
La mappa geografica del disegno di valutazione



Fonte: Card e Krueger, 1994

**Tabella 1**  
I risultati dell'indagine precedente l'aumento del salario minimo in New Jersey

	NJ	PA	t stat.
<i>Means in Wave 1</i>			
a. FTE employment	20.4 (0.51)	23.3 (1.35)	-2.0
b. Percentage full-time employees	32.8 (1.3)	35.0 (2.7)	-0.7
c. Starting wage	4.61 (0.02)	4.63 (0.04)	-0.4
d. Wage = \$4.25 (percentage)	30.5 (2.5)	32.9 (5.3)	-0.4

Fonte: Card e Krueger, 1994

attesi sulla distribuzione dei salari orari (si veda la figura 7): a febbraio/marzo la distribuzione del salario orario è approssimativamente la stessa nei due Stati; a fine anno, nel New Jersey sono spariti i salari orari inferiori al nuovo minimo di legge.

In tabella 2 sono riportati i dati relativi al numero medio di dipendenti in entrambi gli Stati e in entrambe le occasioni di indagine<sup>1</sup>. Si osserva che tra

1 Si tratta del numero di dipendenti equivalenti a tempo pieno: un dipendente part-time conta quanto mezzo dipendente a tempo pieno.

**Figura 7**

**La distribuzione dei salari orari in Pennsylvania e New Jersey a febbraio e a novembre 1992**

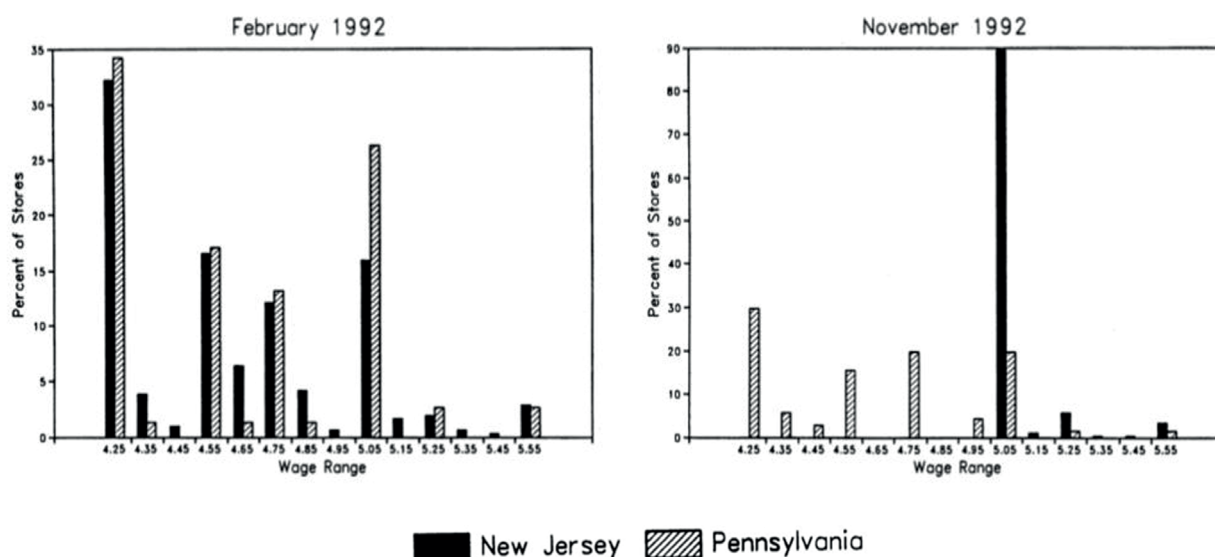


FIGURE 1. DISTRIBUTION OF STARTING WAGE RATES

Fonte: Card e Krueger, 1994

marzo e novembre 1992 il numero medio di dipendenti per ristorante è *calato* in Pennsylvania di oltre due unità, mentre è rimasto pressoché *stabile* in New Jersey.

La soluzione adottata dagli autori per stimare l'effetto della riforma del salario minimo in New Jersey poggia su un'ipotesi detta di *trend comune*. L'ipotesi afferma che in assenza della riforma, la *variazione* dell'occupazione per i ristoranti del New Jersey sarebbe stata identica a quella osservata per i ristoranti della Pennsylvania. Questa ipotesi stabilisce un'equivalenza tra la *variazione controfattuale* dell'occupazione in New Jersey e la corrispondente *variazione fattuale* in Pennsylvania. Si tratta di un'ipotesi del tutto plausibile dato che la recessione che ha colpito la Pennsylvania (e tutta la costa Est degli US) nel 1992 è facile pensare che avrebbe causato una riduzione dell'occupazione in New Jersey del tutto analoga se in questo Stato non fosse intervenuta una variazione del salario minimo.

Ed è un'ipotesi – questo è il punto centrale per la valutazione dell'impatto – che consente di stimare quale *sarebbe stato* il numero medio di occupati nei ristoranti del New Jersey in assenza della riforma del salario minimo:

$$\text{occupazione } \textit{controfattuale} \text{ in NJ in nov. 1992} = \text{FTE in NJ in mar. 1992} + (\text{FTE in PA in nov. 1992} - \text{FTE in PA in mar. 1992})$$

In sintesi, se non fosse avvenuta la riforma del salario minimo, a novembre 1992 l'occupazione in New Jersey sarebbe stata pari all'occupazione lì osservata a marzo, aumentata di una quantità pari alla variazione dell'occupazione osservata in Pennsylvania nello stes-

**Tabella 2**  
**Numero medio di dipendenti (equivalenti al tempo pieno) in Pennsylvania e New Jersey prima (febbraio 1992) e dopo (novembre 1992) l'aumento del salario minimo in New Jersey\***

	PA	NJ	NJ-PA
FTE employment before, all available observations	23.33 (1.35)	20.44 (0.51)	-2.89 (1.44)
FTE employment after, all available observations	21.17 (0.94)	21.03 (0.52)	-0.14 (1.07)
Change in mean FTE employment	-2.16 (1.25)	0.59 (0.54)	2.76 (1.36)

\* (Standard errors in parentheses)

Fonte: Card e Krueger, 1994

so arco di tempo. La differenza tra l'occupazione fattuale a novembre 1992 e l'occupazione controfattuale calcolata nel modo detto fornisce una stima dell'impatto della riforma del salario minimo.

Si ricava immediatamente che tale stima è data dalla cosiddetta *differenza di differenze (Diff-in-Diff's)*:

$$\text{Impatto} = (\text{FTE in NJ in nov. 1992} - \text{FTE in NJ in mar. 1992}) - (\text{FTE in PA in nov. 1992} - \text{FTE in PA in mar. 1992})$$

Cioè, la differenza tra la variazione dell'occupazione osservata in New Jersey e la corrispondente variazione osservata in Pennsylvania. Nel caso considerato, ne risulta un effetto *positivo* dell'aumento del salario minimo sull'occupazione media dei ristoranti fast food. Questo risultato, inaspettato alla luce di quanto suggerisce la teoria economica ortodossa, ha suscitato un acceso dibattito (si veda ad esempio Card e Krueger 2000)<sup>2</sup>.

Anche in questo caso, la differenza con RCT è palese. La validità del metodo *Diff-in-Diff's* poggia in modo cruciale sulla correttezza dell'ipotesi di trend comune: in assenza dell'intervento oggetto di valutazione, i due gruppi di unità – nel caso qui discusso, i due gruppi di ristoranti – si muoverebbero lungo due traiettorie parallele. In un RCT, in assenza dell'intervento è certo – per il modo in cui vengono selezionati! – che i due gruppi di unità si muoverebbero lungo due traiettorie *coincidenti*, non solo parallele.

L'ipotesi di trend comune non può, ovviamente, essere sottoposta a verifica, per il solito motivo: il trend controfattuale del gruppo esposto all'intervento non è osservabile. Tuttavia, un test indiretto consiste nel comparare le traiettorie dei due gruppi nei periodi *precedenti* la messa in atto dell'intervento. Scoprire che le due traiettorie *non* sono parallele smentirebbe l'ipotesi di trend comune togliendo credibilità a questa strategia di stima dell'impatto.

#### d) Il metodo delle variabili strumentali

Il caso qui discusso è tratto da un recente articolo (Martini *et al.* 2018). Illustra in modo trasparente che, anche quando sulla carta è il valutatore a decidere chi

deve essere esposto all'intervento, nella pratica succede che i suoi sforzi per tenere sotto controllo il processo di selezione siano almeno in parte vanificati dal comportamento sul campo dei vari attori coinvolti. Ne consegue che uno studio nato per essere RCT finisce per essere in buona misura osservazionale.

*Lavoro&Psiche* è un intervento pilota messo in atto per studiare gli effetti di una misura di sostegno alle persone affette da disturbi mentali nella ricerca di un lavoro. La componente di gran lunga più importante dell'intervento consiste nella disponibilità di un *job coach*, interamente dedicato al supporto nella ricerca di lavoro di un piccolo numero di soggetti (non più di 12-13 per addetto).

Nel corso del 2010 sono stati reclutati per lo studio 311 soggetti, bipartiti *casualmente* tra gruppo di trattamento e gruppo di controllo. Il periodo sperimentale ha avuto luogo tra l'inizio del 2011 e la fine del 2012. In questo periodo i soggetti inclusi nel gruppo di trattamento sono stati seguiti dal *job coach* previsto dall'intervento. Gli effetti dell'intervento sono stati valutati con riferimento agli esiti occupazionali nel corso del 2013.

Il dato di fatto emerso dall'analisi di implementazione dell'intervento è che il principale ruolo svolto dal *job coach* durante il biennio dell'esperimento è consistito nel facilitare l'accesso a un  *tirocinio* ai soggetti assistiti, il che equivale a dire che l'effetto causale dell'intervento sugli esiti lavorativi successivi al biennio sperimentale – se c'è – passa dall'esperienza di un tirocinio.

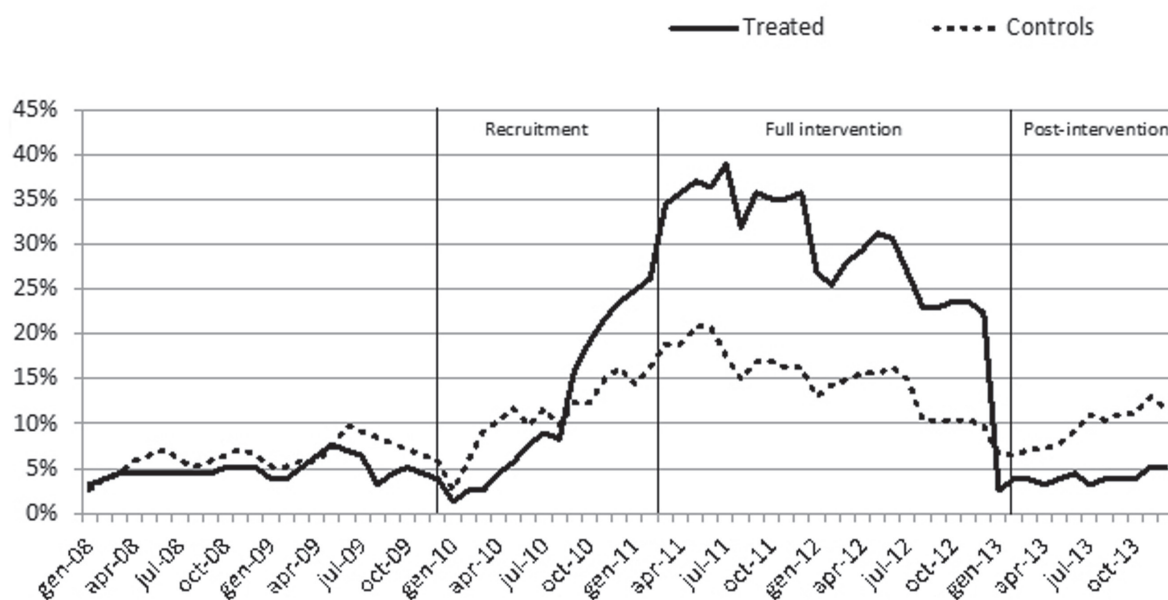
La figura 8 mostra l'andamento nel tempo della partecipazione a un tirocinio separatamente per il gruppo di trattamento e per il gruppo di controllo. Nel caso del gruppo di trattamento è evidente il ruolo svolto dal *job coach*: il tasso di partecipazione cresce in modo vistoso all'inizio del periodo sperimentale, si mantiene 20-30 punti percentuali sopra il corrispondente tasso relativo al gruppo di controllo e cala in modo altrettanto vistoso alla fine del periodo stesso.

Ma il punto critico per la valutazione è dato dalla parziale violazione dell'assegnazione al trattamento: non tutti i soggetti inclusi nel gruppo di trattamento sperimentano un periodo di tirocinio, mentre lo spe-

2 Peraltro, gli Autori riscontrano un effetto positivo dell'aumento del salario minimo sul prezzo dei prodotti venduti nei fast food del New Jersey. Cioè, il costo dell'aumento del salario minimo è stato almeno in parte pagato dai consumatori.

Figura 8

Tassi di partecipazione a un tirocinio per i soggetti inclusi, rispettivamente, nel gruppo di trattamento e nel gruppo di controllo



Fonte: Martini et al., 2018

rimentano alcuni tra i soggetti inclusi nel gruppo di controllo.

Il caso di *Lavoro&Psiche* esemplifica in modo nitido il classico problema che si pone frequentemente in un RCT: anche se – come in questo caso – l’assegnazione casuale fa la differenza per l’effettiva esposizione all’intervento – il tirocinio, in questo caso – difficilmente la determina in modo univoco.

Ne segue un dilemma:

- se si confrontano i due gruppi di soggetti con/senza *job coach*, si sfruttano appieno i benefici della randomizzazione, cioè si confrontano due gruppi di soggetti per costruzione in tutto e per tutto confrontabili. Ma questo confronto *non* identifica l’effetto della partecipazione a un tirocinio perché la disponibilità del *job coach* – assegnata casualmente – *non* determina univocamente l’esperienza di un tirocinio;
- d’altra parte, nemmeno il confronto dei due gruppi che hanno/non hanno sperimentato un tirocinio identifica l’effetto del tirocinio, perché i due gruppi *non* sono determinati casualmente. Vale a dire che, in generale, potrebbero differire anche rispetto ad altre caratteristiche oltre all’esperienza del tirocinio.

La via di uscita – anche in questo caso non priva di controindicazioni – è data dal metodo delle *variabili strumentali*:

- si parte dal confronto tra i due gruppi selezionati mediante randomizzazione. In questo modo si identifica l’effetto sugli esiti occupazionali di avere avuto a disposizione un *job coach*. In letteratura è chiamato effetto *Intention to Treat* (ITT);
- si riscalda l’ITT per tenere conto del fatto che nel corso del periodo sperimentale tra coloro che hanno avuto a disposizione un *job coach* solo il 55% ha avuto accesso a un tirocinio, mentre tra coloro che non hanno avuto a disposizione un *job coach* il 25% ha comunque trovato il modo di accedere a un tirocinio:

impatto del tirocinio = impatto della disponibilità di un *job coach* / (0,55 - 0,25).

Applicata al caso considerato, si ottiene un *effetto medio del tirocinio* sulla *probabilità di lavorare almeno un giorno* nel corso del primo anno successivo alla sperimentazione pari a 19 punti percentuali. L’effetto medio sul *numero di giorni di lavoro* è pari a circa 50.

Questa soluzione sfrutta i benefici della randomizzazione – l'equivalenza tra i due gruppi selezionati casualmente – apportando *ex post* una correzione per tenere conto del fatto che l'effettiva partecipazione al tirocinio non è determinante univocamente dall'esito della randomizzazione. Il prezzo di questa soluzione in generale non è trascurabile. Imbens e Angrist (1994) hanno mostrato che in questo modo si ottiene un effetto medio su un particolare sottogruppo di soggetti, i cosiddetti *compliers*. Nel caso qui considerato si tratta dei soggetti che accedono al tirocinio *se e solo se* vengono assistiti da un *job coach*. Vale a dire che l'effetto medio trovato in questo modo in generale *non* può essere generalizzato a coloro che sono in grado di accedere al tirocinio anche in assenza di *job coach*, né a coloro che non accedono al tirocinio nemmeno se assistiti dal *job coach*<sup>3</sup>.

Nel caso qui considerato, gli autori producono evidenze convincenti che il risultato ottenuto per i *compliers* può essere generalizzato anche agli altri soggetti (si veda l'articolo per i dettagli). Ma si tratta di un caso particolarmente favorevole. In generale, i *compliers* sono diversi dal resto della popolazione, per cui l'effetto medio che vale per loro non può essere generalizzato all'intera popolazione.

La lezione generale che si può trarre da questo caso è che, per quanto il valutatore faccia del suo meglio per tenere sotto controllo la composizione dei due gruppi di soggetti destinati all'esposizione/mancata esposizione all'intervento, gli altri attori coinvolti nell'implementazione dell'intervento – a partire dai soggetti inclusi nello studio – hanno almeno in parte il potere di modificare le scelte fatte dal valutatore.

#### 4. Considerazioni conclusive

La logica controfattuale, qui introdotta per risolvere il problema dell'identificazione degli effetti di un intervento, è in realtà alla base del metodo scientifico di identificazione delle relazioni di causa ed effetto, quale che sia il particolare ambito disciplinare nel quale si colloca lo studio. Ad esempio, Diamond (1997) formula nitidamente nel linguaggio controfattuale la sua ipotesi fondamentale che a causare le disegualian-

ze nel grado di sviluppo delle varie parti del globo siano le loro caratteristiche geografiche e non differenze biologiche tra le varie popolazioni:

I expect that if the populations of Aboriginal Australia and Eurasia could have been interchanged during the Late Pleistocene, the original Aboriginal Australians would now be the ones occupying most of the Americas and Australia, as well as Eurasia, while the original Aboriginal Eurasians would be the ones now reduced to downtrodden population fragments in Australia.

È ancora Diamond (1997) a insistere che è questa la logica da adottare per risolvere un problema di identificazione di una relazione causale, si sia o meno nelle condizioni di svolgere un RCT:

But laboratory experimentation can obviously play little or no role in many of the historical sciences. One cannot interrupt galaxy formation, start and stop hurricanes and ice ages, experimentally exterminate grizzly bears in a few national parks, or re-run the course of dinosaur evolution ... Instead, one must gain knowledge in these historical sciences by other means, such as *observation, comparison, and so-called natural experiments* ... How can students of human history profit from the experience of scientists in other historical sciences? A methodology that has proved useful involves the so-called natural experiments ... While neither astronomers studying galaxy formation nor human historians can manipulate their systems in controlled laboratory experiments, they both can take advantage of natural experiments, by *comparing systems* differing in the *presence or absence of some putative causative factor*. [corsivi dell'Autore].

Se praticabile, RCT è senza dubbio il modo più affidabile per ottenere stime credibili dell'effetto causale di un intervento. Ma... serve essere preparati a procedere in modo osservazionale per due distinti motivi:

- primo, anche nel RCT meglio disegnato è facile che succeda qualcosa di non previsto dal valutatore – e fuori dal suo controllo – che in qualche misura al-

3 Imbens e Angrist (1994) mostrano che condizione necessaria per la validità di questo risultato è l'assenza di soggetti *defiers*. Nel caso considerato, sono soggetti che riescono ad accedere al tirocinio se non sono assistiti dal *job coach*, ma non vi riescono se assistiti. In molte circostanze, questa inclusa, si tratta di una condizione del tutto plausibile.

tera il protocollo sperimentale, rendendo necessarie correzioni *ex post*. Il caso discusso nel punto d) del paragrafo 3 esemplifica in modo efficace;

- in secondo luogo, ci sono miriadi di domande interessanti riguardanti gli interventi pubblici (e più in generale, le relazioni causali nelle scienze sociali) e molte meno opportunità di condurre RCT: sarebbe un peccato non dare risposta a quelle domande solo perché non c'è modo di condurre un RCT.

Ma anche quando non è possibile condurre un RCT, è importante avere chiara la distinzione tra valutazioni prospettive e valutazioni retrospettive. Sono dette prospettive le valutazioni progettate *congiuntamente* – o quanto meno in parallelo – all'intervento oggetto di valutazione. Cioè le valutazioni per le quali vengono predisposte per tempo le condizioni per il loro svolgimento. Sono invece dette retrospettive le valutazioni disegnate *dopo* che l'intervento oggetto di valutazione si è concluso.

Il terzo e il quarto caso presentati nel paragrafo precedente – uno con randomizzazione, l'altro osservazionale, si noti – sono esempi notevoli di valutazione prospettica. In entrambi i casi i due gruppi – esposti e non esposti – sono stati identificati dai valutatori *prima* dell'inizio dell'intervento. In entrambi i casi la regola di selezione è trasparente: assegnazione casuale in un caso, discontinuità geografica nell'altro. In entram-

bi i casi, sono state predisposte per tempo le condizioni per limitare il rischio della mancata comparabilità dei due gruppi: nel caso di *Lavoro&Psiche* (par. 3 punto d) selezionando casualmente i due gruppi; nel caso della riforma del salario minimo (par. 3 punto c) selezionando in modo ragionevole – prossimità geografica – il gruppo di confronto e rilevando *prima* dell'inizio dell'intervento le caratteristiche delle unità coinvolte utili a stabilire il grado di comparabilità dei due gruppi.

I casi discussi nei punti a) e b) del paragrafo 3 sono invece esempi di valutazioni retrospettive: a intervento completato, il valutatore ha scoperto che erano disponibili i dati utili alla valutazione, in entrambi i casi dati di origine amministrativa. I dati di origine amministrativa possono risultare – come nei due casi detti – di grande utilità per la valutazione di un intervento. La loro ovvia limitazione è data dal fatto che si tratta di dati generati per le finalità amministrative proprie dell'istituzione che li detiene, non per finalità scientifiche. Se va bene, risolvono il problema del valutatore, se va male sono inutili. Nel qual caso, la valutazione retrospettiva risulta impraticabile.

In definitiva, per ridurre il rischio di fallire la valutazione – cioè di non essere in grado di identificare un adeguato gruppo di confronto – è di fondamentale importanza iniziare a studiarne la fattibilità non appena si inizia a progettare l'intervento oggetto di valutazione.

---

## Bibliografia

- Angrist J.D., Pischke J-S. (2014), *Mastering 'Metrics: The Path from Cause to Effect*, Princeton, Princeton University Press
- Angrist J.D, Rokkanen M. (2015), Wanna Get Away? Regression Discontinuity Estimation of Exam School Effects Away From the Cutoff, *Journal of the American Statistical Association*, 110, n.512, pp.1331-1344
- Battistin E., Rettore E. (2008), Ineligibles and eligible non-participants as a double comparison group in regression-discontinuity designs, *Journal of Econometrics*, 142, n.2, pp.715-730
- Bloom H.S. (2006), *The Core Analytics of Randomized Experiments for Social Research*, MDRC Working Papers on Research Methodology, MDRC <<https://bit.ly/2T6BihE>>
- Card D., Krueger A.B. (1994), Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review*, 84, n.4, pp.772-793
- Card D., Krueger A.B. (2000), Minimum Wages and Employment. A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. Reply, *American Economic Review*, 90, n.5, pp.1397-1420
- Diamond J. (1997), *Guns, germs and steel. The Fates of Human Societies*, New York, Norton&Co
- Duflo E., Banerjee A. (2017), *Handbook of Field Experiments*, Amsterdam, Elsevier
- Imbens G.W., Angrist J.D. (1994), Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects, *Econometrica*, 62, n.2, pp.467-475
- Martini A., Rettore E., Barbetta G. (2018), *The Impact of Traineeships on the Employment of the Mentally Ill. The Role of Partial Compliance*, IZA Discussion Papers n.10582, Bonn, IZA
- Pinotti P. (2017), Clicking on Heaven's Door. The effect of immigrant legalization on crime, *American Economic Review*, 107, n.1, pp.138-168
- 

### Enrico Rettore

enrico.rettore@unitn.it

È Professore di Econometria presso l'Università degli Studi di Trento, in precedenza Professore di Statistica economica presso l'Università degli Studi di Padova, dove ha ottenuto il Dottorato in Statistica. Il suo principale interesse di ricerca è la valutazione degli effetti di politiche pubbliche nel più ampio contesto dell'inferenza causale basata su campioni auto-selezionati. Su questi temi ha pubblicato vari articoli in riviste del settore quali ad esempio la *Review of Economics and Statistics*, *l'American Economic Review*, il *Journal of Econometrics* e il *Journal of the Royal Statistical Society (A)*. Ha diretto vari progetti di ricerca finanziati da ministeri italiani e dalla Commissione europea.

# Valenze della qualità del lavoro nel non profit

Anna Elisa Carbone  
INAPP

Il saggio procede dalla consapevolezza dei cambiamenti definitivi, statuari, normativi e organizzativi che nel prossimo futuro interesseranno le organizzazioni non profit che operano nel nostro Paese. Tali cambiamenti influenzeranno anche la sfera del lavoro nel settore in molti dei suoi aspetti e contenuti. La qualità del lavoro e quella dei servizi offerti in questo contesto sono state date a lungo per scontate, sia per la gratuità dell'impegno profuso che per l'intrinseca rilevanza sociale delle azioni. Oggi il livello della qualità del servizio è considerato un fattore strategico di competizione, sia in ambito locale che internazionale, in quanto è più netto il confine tra attività sussidiarie di interesse generale, attività commerciali e strumentali.

*This essay deals with a series of changes – normative, statutory and organizational – which in future years are going to affect the no profit organizations that operate in Italy. Such changes will also influence the labor market in this sector. The quality of work and quality of the services offered in this context have been taken for granted for a long time, because they are considered to be related to the free commitment of people and to the social relevance of the activities. Nowadays the quality of the service offered is considered a strategic factor of competition, both locally and internationally, as the boundary between subsidiary activities of general interest, commercial and instrumental activities is more marked.*

DOI: 10.1485/SINAPPSI\_2018/3\_427

## Citazione

Carbone A.E. (2018), Valenze della qualità del lavoro nel non profit, *Sinappsi*, VIII, n.3, pp.20-34

## Parole chiave

Non profit  
Qualità del lavoro  
Qualità dei servizi

## Key words

No profit  
Quality of work  
Quality of services

## 1. Introduzione

Questo contributo si focalizza sul settore non profit<sup>1</sup> e, partendo da alcune riflessioni che hanno accompagnato i cambiamenti socio-economici del mondo del lavoro negli ultimi decenni, intende sostenere un'idea abbastanza semplice: trasversalmente in tutto il mercato del lavoro *la qualità dei posti di lavoro è*

*importante quanto la loro quantità*. Le analisi sul tema curate da istituzioni internazionali mostrano che i due aspetti viaggiano insieme e che i Paesi che adottano provvedimenti attenti alla qualità sono anche quelli che registrano i tassi di occupazione più elevati.

Affrontare concretamente il discorso della qualità del lavoro all'interno del Terzo settore è un proble-

1 Varie riflessioni qui contenute sono state oggetto di discussioni condivise in Inapp nel corso del 2017 con Enrico Spataro, che ringrazio per le preziose osservazioni metodologiche.

ma complesso, per motivi legati sia ad aspetti concettuali sia a caratteristiche peculiari del settore, che in ogni Paese europeo presenta una realtà variegata e distinta. Gli ambiti di applicazione possono essere diversi, come differenti possono essere gli obiettivi conoscitivi e di misurazione. Parlare di qualità del lavoro in questo settore implica fare i conti con una multidimensionalità che tocca la vita concreta degli individui e determina le modalità con cui interagiscono i diversi livelli decisionali (individuale, familiare, locale, nazionale). È necessaria una pluralità di indicatori, organizzati in una struttura concettuale coerente, capaci di leggere un mondo caratterizzato da un'estrema varietà e mutevolezza, da diversi gruppi sociali ed economici, da differenze nei servizi e nelle prestazioni, dalla variabilità dell'oggetto e del bene/prodotto atteso dalle organizzazioni che ne fanno parte.

Il concetto di qualità del lavoro fa parte a pieno titolo delle politiche europee, costituendo un punto nodale delle politiche del lavoro e della Strategia per l'Occupazione. Tuttavia non sempre si pone la doverosa attenzione su questo aspetto, soprattutto in momenti di crisi economica come quello attuale in cui, per sostenere la ripresa, si punta a più urgenti misure finalizzate a far crescere il numero dei posti di lavoro, piuttosto che prestare attenzione alla loro qualità.

A titolo esemplificativo anche la riforma del mercato del lavoro, introdotta in Italia con l'approvazione della L. 16 maggio 2014 n. 78, più conosciuta come *Jobs Act*, ha spostato l'attenzione sui numeri dell'occupazione e della disoccupazione, monopolizzando le prime pagine dei giornali e animando i dibattiti politici. Basta una leggera flessione o un aumento dei rispettivi tassi rispetto al mese precedente per consacrare il successo o il fallimento dello stesso provvedimento. Anche le note mensili dell'Istat e i comunicati del Ministero del Lavoro e dell'Inps non sono stati mai così attesi e 'vivisezionati'<sup>2</sup>. Il perdurare della crisi economica non ha migliorato la situazione. Con questa focalizzazione resta difficile osservare e misurare l'aspetto su cui si dovrebbe giocare il vero successo di ogni provvedimento, ossia quello della qualità del lavoro, unita alla capacità di creare e conservare posti di lavoro.

La qualità è un *concetto multidimensionale*, non definibile con un unico parametro. È costituito da diverse dimensioni indipendenti tra loro che non determinano variazioni a carico delle altre perché non legate tra loro e non gerarchicamente ordinabili. È un *concetto aperto*, soggetto a revisioni e integrazioni delle varie componenti che lo costituiscono, dei loro contenuti e confini. È anche un *concetto relativo e contestualizzato*, capace di adattarsi alle trasformazioni del lavoro. Il passaggio della qualità del lavoro dal 'peggio' al 'meglio' è determinato dalla combinazione di diverse variabili che incidono sulla sua misurazione: la decisione di includere o meno alcune dimensioni utili alla sua concettualizzazione determina la conseguente scelta della quantità e della tipologia degli indicatori.

Nel dibattito europeo, oltre alla difficoltà di costruire indicatori in grado di misurare determinate condizioni collegate al lavoro, la questione aperta riguarda lo sforzo di rilevare parametri comuni e condivisi tra i diversi Paesi. Quando si parla di indicatori di qualità, l'obiettivo europeo rimane quello di ottenere una misurazione rispetto alle caratteristiche stesse del lavoro all'interno dell'azienda, ma soprattutto rispetto alle condizioni generali del mercato e del contesto di lavoro. Sebbene le aree tematiche indicate siano interessanti e ricche da un punto di vista semantico, è complicato attribuire a tali dimensioni indicatori significativi, chiari e disponibili. Il tema della misurazione della qualità del lavoro, da questo punto di vista, è ancora agli inizi; e soprattutto lo sono la misurazione e la sperimentazione sul campo.

In relazione a ciò, sono diversi gli europarlamentari che hanno rivolto al Parlamento e alla Commissione europea l'appello a dotarsi a breve di una *road map* o Agenda dell'Economia sociale di lungo periodo affinché questa non sia più considerata un'altra economia o un'economia marginale, ma una parte rilevante dell'economia stessa, tenuto conto della consistenza dei numeri registrati: 2 milioni di imprese e organizzazioni; 14,5 milioni di europei occupati; l'8% del PIL dell'Unione europea. Come dichiarato da Martin Siecker, Presidente della sezione per il mercato unico, la produzione e il consumo del Parlamento europeo, l'economia sociale

2 Secondo le parole usate in occasione della presentazione del Rapporto Annuale Istat 2017 da Giovanni Alleva (al tempo Presidente dell'Istituto), "non bisogna più fare la domanda che lavoro fai?" ma "lavori o non lavori? cerchi o non cerchi lavoro?".

è un modello per uscire dalla crisi, creare nuovi posti di lavoro qualitativamente migliori e rendere l'Europa più resiliente e competitiva.

Con l'entrata in vigore della legge di riforma del Terzo settore (L. 6 giugno 2016 n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*) le organizzazioni che operano nel nostro Paese sono interessate da una serie di cambiamenti definitivi, statutari, normativi e organizzativi: cambiamenti che influenzeranno anche la sfera del lavoro nel non profit in molti dei suoi aspetti e contenuti. La qualità del lavoro e quella dei servizi offerti dal settore sono state date per scontate per molto tempo, in quanto considerate intrinseche alla rilevanza sociale delle azioni e per la gratuità dell'impegno profuso. Oggi la qualità del servizio offerto è considerata un fattore strategico di competizione, sia a livello locale sia internazionale, in quanto è diventato più netto il confine tra attività sussidiarie di interesse generale, attività commerciali e strumentali.

## 2. Qualità del lavoro e qualità della vita: l'evoluzione concettuale

In Europa e negli Stati Uniti nascono e si diffondono a partire dagli anni '70 varie iniziative a cura di istituzioni di ricerca pubbliche e private per approfondire gli effetti dell'organizzazione del lavoro sull'uomo e sulla sua vita (Dall'Agata s.d.). È del 1975 l'istituzione di Eurofound, un'agenzia dell'Unione europea, fondata a Dublino a supporto degli organismi comunitari, dei governi e delle parti sociali dei singoli Stati sui temi della qualità del lavoro, della vita lavorativa e di quella personale. L'evoluzione di tali interessi, in questo periodo storico, è legato alla comparsa di movimenti di protesta contro le cattive condizioni di lavoro determinate dal sistema produttivo di massa, e alle rivendicazioni per la scarsa attenzione alla sfera extralavorativa rispetto ai ritmi imposti dallo sviluppo economico e tecnologico.

Le teorie socio-lavoriste e organizzative sulla qualità del lavoro hanno messo in evidenza gli aspetti tecnico-strumentali legati a un'organizzazione del lavoro tipicamente tayloristica. Il lavoro è una variabile dipendente dall'organizzazione del lavoro, oggettiva e 'scientifica'; i fattori di tipo fisico e ambientale sono al centro dell'attenzione; studi sul posto di lavoro e sulla sua qualità, invece, han-

no sottolineato l'importanza degli aspetti di tipo relazionale e psicologico attribuibili a un'organizzazione attenta alla componente sociale dell'azienda, in un sistema produttivo di tipo fordista. In quest'ambito si sviluppa l'interesse per l'approccio ergonomico che, inizialmente criticato per la sua valenza parziale e limitata, ha sicuramente contribuito allo sviluppo del concetto stesso di qualità del lavoro.

Anche in Italia prende piede la tematica e il dibattito sociologico si sposta sulle dimensioni, sui fattori di influenza e i criteri attraverso i quali poter misurare la qualità del lavoro. Il Paese vive una situazione economica di crisi e forte disoccupazione, la struttura produttiva si compone di piccole e medie imprese, esiste una scarsa attenzione per la tutela e il miglioramento delle condizioni di lavoro. La prima iniziativa significativa è quella di Luciano Gallino che, nel 1976, in un'indagine commissionata dall'Intersind, evidenzia che il lavoro può essere disgiunto in più dimensioni, assumendo come riferimento anche i diversi bisogni che le proteste dei lavoratori denunciavano in quegli anni (Gallino *et al.* 1976). Quello della qualità del lavoro è un concetto complesso ed enuclea quattro dimensioni che contribuiscono a definirlo e che rispondono a bisogni differenti: quella ergonomica; della complessità; dell'autonomia; del controllo.

Affinché un lavoro sia considerato di qualità occorre che per ogni bisogno espresso vi siano altrettante condizioni che lo soddisfino. L'Autore identifica alcuni fattori che possono agire sulla qualità del lavoro per condurla da una condizione sfavorevole a una migliore, tra i quali: la tecnologia (Gallino 1985); l'organizzazione del lavoro; il mercato del lavoro; il valore del lavoro; l'organizzazione sindacale dei lavoratori; il sistema politico. Elemento centrale del processo di valutazione è il lavoratore con il suo punto di vista, i fabbisogni, le aspettative, le motivazioni proprie. L'approccio qualitativo prevale su quello quantitativo.

Alcune critiche da parte di Michele La Rosa (1983) sottolineavano in questo approccio una scarsa considerazione per gli aspetti relazionali, sociali, progettuali e ambientali per cui alle dimensioni già individuate l'Autore propone di aggiungerne altre due: la prima riguarda il sistema azienda composto dai due sottosistemi, quello dei lavoratori e quello dell'impresa; la seconda interessa la dimensione economica del lavoro.

ro, quindi, la retribuzione e la sicurezza del posto di lavoro.

Negli anni '80 (La Rosa 1981) gli studi sulla qualità considerano altri aspetti legati alle condizioni lavorative, all'organizzazione del lavoro, alla salute e sicurezza, alla flessibilità e all'introduzione delle nuove tecnologie, alle nuove forme di lavoro e tipologie di contratti. Importanti approfondimenti riguardano l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, la parità retributiva tra uomini e donne, i contenuti del lavoro e le aspettative dei lavoratori. Da qui il passo è breve: dalla qualità ci si sposta man mano sullo sviluppo sostenibile, la responsabilità e il dialogo sociale.

Agli inizi del nuovo millennio si registra un ulteriore cambio di rotta: la qualità del lavoro diventa un obiettivo strategico dell'Unione europea e il concetto si applica a diversi ambiti della sfera lavorativa e sociale, con una maggiore attenzione alla conciliazione tra vita lavorativa e vita privata.

Economia, occupazione, politiche sociali diventano le parole chiave del nuovo corso, che scommette sulla crescita e sullo sviluppo come strumenti per raggiungere e assicurare migliori standard di vita per tutti (Commissione europea 2010).

## 2. Dimensioni e metodi per la misurazione della qualità

Negli ultimi anni le ricerche condotte a livello europeo hanno dimostrato che nel mercato del lavoro si sono creati nuovi posti di lavoro di migliore qualità. I 'buoni' posti di lavoro corrisponderebbero grosso modo a lavori che richiedono un'elevata istruzione e competenza, una relativa sicurezza e stabilità, la possibilità di fruire di formazione e di sviluppo di carriera, un'elevata produttività e una retribuzione adeguata. Al contrario, una scarsa qualità del lavoro si risconterebbe in lavori a bassa produttività, che richiedono livelli minimi di competenza, che non prevedono possibilità di sviluppo professionale e di formazione, che si basano su contratti precari e flessibili. Questi lavori, scelti non volontariamente dal lavoratore, sono collegati alla crisi e alla segmentazione del mercato del la-

voro e presentano un insito rischio di esclusione sociale.

Misurare la qualità del lavoro e costruire indicatori adeguati e comparabili non è compito facile. A questo obiettivo tendono le diverse iniziative e le indagini, micro e macro, messe in campo dalle istituzioni europee sistematizzate nella tabella che segue. Esso rappresenta un'istantanea delle dimensioni, degli obiettivi e degli ambiti di interesse dei diversi organismi che hanno posto al centro delle loro analisi la qualità del lavoro e della vita sociale nei diversi contesti di osservazione e mostra la laboriosità della misurazione, delle dimensioni e degli indicatori della qualità, fornendo al contempo una sintetica comparazione degli approcci. Nelle pagine successive viene tracciato un breve profilo di ciascun aspetto.

L'Unione europea ha definito un approccio teorico alla misurazione della qualità del lavoro ponendolo, a livello comunitario, in linea con la Strategia europea per l'Occupazione<sup>3</sup>. Gli indicatori sono stati condivisi da un Comitato costituito dai rappresentanti di tutti i Paesi membri e, in gran parte, coincidono con quelli utilizzati nell'Indagine sulle forze di lavoro curata da Eurostat e con quelli prodotti e utilizzati dagli istituti di statistica nazionali dei diversi Stati. Le dimensioni sintetizzate nella tabella 1 fanno parte delle linee guida e per ognuna delle dimensioni indicate è stata definita una batteria di indicatori che periodicamente viene revisionata e aggiornata affinché l'Agenda sociale colga meglio l'evoluzione e le dinamiche del concetto nei diversi contesti.

L'International Labour Organization (ILO) dal 1999<sup>4</sup> ha dato vita all'Agenda sul lavoro dignitoso (Bertino 2014) proponendosi obiettivi strategici finalizzati alla creazione di un quadro teorico di riferimento che, combinando indicatori specifici sul lavoro con dati statistici di provenienza dalle indagini nazionali sulle forze di lavoro e, infine, con informazioni normative, restituiscano un patrimonio informativo più ampio e indicazioni più pertinenti per l'agenda politica mondiale. Anche in questo caso, la gamma degli indicatori è stata messa a punto da un gruppo di lavoro costituito da statistici rappresentanti di diversi Stati mem-

3 <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Glossario/SEO>.

4 *Decent Work*, Rapporto del Direttore generale dell'ILO alla Conferenza Internazionale del Lavoro del 17 giugno 1999 a Ginevra.

**Tabella 1**  
**I diversi approcci a livello internazionale sulla qualità del lavoro**

<b>UE</b> <i>Agenda sociale</i>	<b>ILO</b> <i>Lavoro dignitoso</i>	<b>UNECE</b> <i>Sicurezza ed eticità dell'occupazione</i>	<b>RETE EMCONET</b> <i>Giusta occupazione</i>	<b>EUROFOUND</b> <i>Qualità del lavoro e dell'occupazione</i>	<b>OECD</b> <i>Qualità del lavoro</i>	<b>INAPP</b> <i>Indagini sulla qualità del lavoro</i>
Qualità intrinseca del lavoro	Principi fondamentali e diritti sul lavoro e standard occupazionali internazionali	Retribuzioni e redditi da lavoro	Assenza di coercizione	Carriera e sicurezza dell'occupazione	Qualità delle remunerazioni	Dimensione economica
Competenze, apprendimento lungo l'arco di tutta la vita e carriera	Occupazione e opportunità di guadagno	Orario di lavoro e conciliabilità tra lavoro e vita privata	Sicurezza lavorativa in termini contrattuali e condizioni occupazionali	Sviluppo delle competenze	Protezione nel mercato del lavoro	Dimensione ergonomica
Uguaglianza di genere	Previdenza e sicurezza sociale	Sicurezza dell'occupazione e previdenza sociale	Giusta retribuzione, sufficiente a garantire un adeguato tenore di vita	Riconciliazione tra vita e lavoro	Qualità dell'ambiente di lavoro	Dimensione complessità
Salute e sicurezza sul lavoro	Dialogo sociale e tripartitismo	Dialogo sociale	Protezione del lavoratore ed esistenza di prestazioni di previdenza sociale	Salute e benessere		Dimensione dell'autonomia
Flessibilità e sicurezza del lavoro		Sviluppo professionale e formazione	Rispetto e dignità sul lavoro, compresa la non discriminazione in base a caratteristiche personali			Dimensione del controllo
Inclusione e accesso al mercato del lavoro		Relazioni sociali sul luogo di lavoro e motivazione per il lavoro	Partecipazione del lavoratore			
Organizzazione del lavoro e conciliabilità vita/lavoro			Arricchimento e non alienazione: il lavoro non deve rappresentare soltanto un mezzo di sostentamento			
Dialogo sociale e coinvolgimento del lavoratore						
Diversità e non discriminazione						
Performance complessiva sul lavoro						

Fonte: Elaborazione dell'Autrice

bri, affiancato da un team composto da tre tipologie di rappresentanti: dei lavoratori, dei datori di lavoro, dei governi. Nelle dimensioni riportate nella tabella 1 si prendono in considerazione i dati della disoccupazione; della sottoccupazione; del lavoro mal retribuito, privo di diritti e nocivo; del lavoro minorile; delle varie discriminazioni e segregazioni.

La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (Unece) – istituita nel 1947 – è una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite. Nel 2005 ha costituito, con ILO e Eurostat, la task force *Quality of employment* che ha curato un report sulla valutazione delle dimensioni e degli indicatori di qualità del lavoro<sup>5</sup> utilizzando anche dati della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale. Il report è stato indirizzato a tutti gli Istituti nazionali di statistica dei diversi Paesi, invitandoli a produrre dati in merito, in una logica di *benchmarking*.

La Rete Emconet (2007) sulla 'giusta occupazione' è invece formata da esperti di diversi Paesi che, partendo dal presupposto dell'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS), che considera le condizioni di lavoro una dimensione importante per la salute e il benessere della popolazione, hanno teorizzato un quadro di riferimento volto a cogliere e migliorare la comprensione dei 'legami' tra condizioni di lavoro e condizioni sociali delle persone.

La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), della quale si è già accennato, è un'agenzia di ricerca comparativa a supporto delle politiche pubbliche per migliorare le condizioni di lavoro, le relazioni industriali e i cambiamenti sociali in Europa, e ritiene che il raggiungimento degli obiettivi delle attuali politiche del lavoro (tra cui l'aumento dei livelli occupazionali, il prolungamento delle vite lavorative, lo sviluppo di produttività e l'innovazione, la sfida della digitalizzazione) dipenda dalle dinamiche esterne del mercato del lavoro, ma anche dalla creazione di modelli organizzativi garanti di una rinnovata centralità della persona e del suo lavoro. Partendo da questa ipotesi, la Fondazione si propone di fornire ogni cinque anni una panoramica generale sulle condizio-

ni di lavoro in Europa, per fotografare l'eterogenea forza lavoro suddivisa per Paese, settore, genere e fascia d'età e valutare gli aspetti che concorrono a determinare la qualità del lavoro. In tal modo monitora i progressi compiuti e le questioni ancora critiche per l'implementazione di politiche del lavoro europee, nazionali e territoriali, orientate al lavoratore e al suo benessere in un'ottica di maggiore produttività (Eurofound 2016).

L'Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)<sup>6</sup> nel 2016 ha proposto nella sua indagine europea tre indicatori per misurare la qualità del lavoro: la remunerazione, la protezione, l'ambiente di lavoro. Il primo considera quanto i redditi da lavoro contribuiscano al benessere dei lavoratori, tenendo conto dei salari medi e della loro distribuzione a parità di potere d'acquisto. In tema di protezione nel mercato del lavoro si valuta quanto è probabile ricevere un sussidio per attenuare lo shock economico che consegue alla perdita del lavoro. Relativamente alla qualità dell'ambiente di lavoro, si studiano gli aspetti non economici del lavoro: la sua natura, il suo contenuto, gli orari e le relazioni lavorative.

Il quadro teorico dell'indagine si completa con quello del Rapporto annuale OECD sull'*Employment Outlook*<sup>7</sup> che analizza in ottica comparata gli sviluppi e le prospettive del mercato del lavoro dei 35 Paesi membri per contribuire alla crescita dell'occupazione, anche in termini qualitativi. Gli argomenti su cui si focalizza il rapporto sono:

- le performance dei diversi mercati del lavoro, valutate con indicatori di qualità del lavoro e di inclusività delle persone svantaggiate;
- la resilienza del mercato del lavoro durante la recessione iniziata nel 2007 e l'importanza delle politiche attive del lavoro come strumento di stimolo per accrescere le capacità del mercato del lavoro;
- l'impatto della trasformazione tecnologica e della globalizzazione sul lavoro;
- le caratteristiche dei sistemi di contrattazione collettiva nei diversi Paesi.

Infine, l'attenzione dell'Isfol (oggi Inapp) alla qua-

5 Per quanto invece riguarda l'analisi del mercato del lavoro, si fa ricorso a indicatori legislativi.

6 <http://www.oecd.org/employment/job-quality.htm>.

7 <http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-19991266.htm>.

lità del lavoro nasce con lo sviluppo già dagli anni '90 di un filone di ricerca esplorativo finalizzato a un approfondimento teorico e metodologico di carattere squisitamente qualitativo (Isfol e Giovine 2010). Su queste basi si sviluppa nel tempo una fase di produzione di evidenze empiriche legate alla scelta di utilizzare un approccio statistico e quantitativo di misurazione della qualità del lavoro. Si avvia una ulteriore fase di rilevazioni periodiche tramite somministrazione di questionari, rivolti in un primo momento ai soli lavoratori e, successivamente, anche alle aziende, su campioni statisticamente rappresentativi. Quattro le indagini realizzate nel corso di un decennio<sup>8</sup>. Le informazioni richieste sondano: le caratteristiche del lavoro e del posto di lavoro, gli orari e i ritmi, l'ambiente fisico, la complessità del lavoro e la possibilità di apprendimento, le relazioni e il clima, la conciliabilità tra lavoro e vita, la soddisfazione, l'autonomia e il controllo, il reddito.

Riassumendo, tutte le dimensioni e le variabili individuate finora sono da considerare espressione della volontà e della necessità di ampliare la base conoscitiva a supporto dei decisori politici nel momento in cui si programmano politiche e riforme dal forte impatto sul mercato del lavoro. Gli approcci seguiti nell'indagare la qualità (Rizza e Zurla 2015) differiscono da Paese a Paese in relazione al maggior o minor interesse verso specifici aspetti, alla metodologia di ricerca adottata e ai suoi strumenti. Nessuno degli approcci tende a pervenire a una definizione univoca del concetto di qualità del lavoro, né tanto meno a un indicatore sintetico dello stesso, in quanto ne scaturirebbe un conflitto con il presupposto fondante, ovvero la sua multidimensionalità e l'assenza di legami e di gerarchia tra le dimensioni (Isfol e Gualtieri 2013). Vanno ugualmente segnalati i tentativi di definire un unico indicatore sintetico e composito, ricorrendo a procedure di attribuzione dei pesi alle varie dimensioni individuate e attraverso medie aritmetiche<sup>9</sup>.

Concludendo, il dibattito europeo e internazionale sul tema della qualità del lavoro resta caratterizzato dalla difficoltà di costruire indicatori che siano in grado di misurare le peculiarità del lavoro all'interno

dell'azienda, ma soprattutto rispetto alle condizioni generali del contesto di lavoro e del mercato del lavoro. Altrettanto ardua resta la rilevazione di parametri comuni e condivisi tra i diversi Paesi per una maggiore comparabilità delle informazioni. Come è stato già evidenziato, infine, quantunque le aree tematiche indicate siano tutte di rilevante interesse, ciò che resta incerto è attribuire alle diverse dimensioni indicatori significativi, chiari e fruibili.

### 3. Il Terzo settore in Italia e la Riforma

Il Terzo settore e la legge di Riforma che sta interessando questa realtà rappresentano una sfida importante per il nostro Paese (Venturi e Rago 2018) per il numero delle organizzazioni coinvolte, per il valore sociale ed economico che rappresentano, per il numero di cittadini che trovano in queste formazioni sociali un luogo di vita, di sostegno, di impegno, di lavoro.

Sono Enti del Terzo settore (ETS) – come sancisce il provvedimento (L. 6 giugno 2016 n. 106) – le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, e ogni altro ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

Passando ai numeri, dai dati del Censimento 2011 le istituzioni attive in Italia alla data del 31 dicembre dello stesso anno sono 301.191. I settori di attività economica in cui operano sono diversi, ma prevalgono con il 65% cultura, sport e ricreazione. Registrano entrate economiche per 64 miliardi di euro e uscite economiche per 57 miliardi di euro. Sono coinvolti 4,7 milioni di volontari; 681.000 dipendenti con diverse tipologie contrattuali; 271.000 lavoratori esterni e 78.000 lavoratori distaccati comandati. Nell'89% dei casi si tratta di associazioni prive di personalità giu-

8 Una sintesi del percorso metodologico è riportata nel volume della collana Isfol I libri del Fondo sociale europeo, *Le dimensioni della qualità del lavoro*, Isfol, 2013.

9 Si tratta dell'*European Job Quality Index* (JQI) e del *Good Jobs Index* (GJI).

ridica residenti a Nord. Le regioni con una maggior presenza di organizzazioni non profit sono nell'ordine Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna (Istat 2015).

Si tratta di dati antecedenti la Riforma del 2016, utilizzati durante l'iter di definizione del provvedimento, sufficienti per sostenere l'ipotesi che misurare la qualità del lavoro e della produzione nelle organizzazioni non profit comporterà ulteriori approfondimenti, anche a partire dai cambiamenti introdotti dalla stessa. Il Terzo settore è chiamato, nel suo ruolo di attore sociale, ad avviare un processo di sviluppo economico e di benessere partendo dalla definizione di 'nuovi' approcci basati su un più 'virtuoso' processo di sviluppo capace di generare un lavoro 'migliore'.

Alla data dell'11 ottobre 2018 l'Istat ha aggiornato, sulla base di stime dell'annualità 2016, i dati del Censimento permanente sulle istituzioni non profit offrendone di nuovi sulle più importanti variazioni strutturali registrate dal settore (Istat 2018). Nel 2016, le istituzioni non profit attive in Italia sono cresciute a 343.432 e complessivamente impiegano, alla data del 31 dicembre dello stesso anno, 812.706 dipendenti. Rispetto al 2015, le istituzioni crescono del 2,1% e i dipendenti del 3,1%; si tratta pertanto di un settore che continua a espandersi nel tempo con tassi di crescita medi annui in linea con il profilo delineato dai censimenti tradizionali.

Aumenta l'incidenza delle istituzioni non profit anche rispetto al complesso delle imprese dell'industria e dei servizi: dal 5,8% del 2001 al 7,8% del 2016 per le istituzioni e dal 4,8% del 2001 al 6,9% del 2016 per gli addetti.

Nel biennio 2015-2016, le istituzioni crescono maggiormente a Nord-Ovest (+3,3%), seguono il Sud (+3,1%) e le Isole (+2,4%); i dipendenti crescono invece soprattutto nelle regioni meridionali (+5,8%).

Un'istituzione su due è stata costituita dopo il 2005. L'età media delle istituzioni non profit varia in relazione alla localizzazione territoriale e alla dimensione occupazionale. Infatti, le istituzioni nate prima del 2000 sono presenti soprattutto nel Nord-Est (43,5%) e nel Nord-Ovest (39,6%) mentre al Sud prevalgono quelle costituite a partire dal 2010 (41,6%). Rispetto alle risorse umane impiegate, circa due terzi delle istituzioni senza dipendenti sono stati costituiti a partire dall'anno 2000 mentre le unità con alme-

no dieci dipendenti sono nate in anni precedenti nel 62,7% dei casi.

Nel biennio considerato le istituzioni non profit aumentano pressoché in tutte le forme giuridiche, ma sono le fondazioni a crescere di più (+16,4%), mentre le cooperative sociali mostrano un lieve calo (-3,3%). L'associazione è la forma giuridica che raccoglie la quota maggiore di istituzioni (85,1%), seguono quelle con altra forma giuridica (8,2%), le cooperative sociali (4,5%) e le fondazioni (2,2%). I dipendenti aumentano in misura maggiore nelle fondazioni (+10,3%) e nelle cooperative sociali (+3,0%). La distribuzione dei dipendenti per forma giuridica resta piuttosto concentrata, con il 52,7% impiegato dalle cooperative sociali rispetto al 19,1% e al 12,1% di associazioni e fondazioni. La media dei dipendenti, pari a 27,5 tra le cooperative sociali, scende a 0,5 tra le associazioni.

Tra i dipendenti delle istituzioni non profit la quota femminile è molto superiore a quella maschile (71,9% contro 28,1%). La distribuzione per classe di età è piuttosto allineata tra settore non profit e profit, con oltre il 57,3% dei dipendenti compreso nella classe 30-49 anni (56,9% tra le imprese).

I dipendenti delle istituzioni non profit presentano livelli d'istruzione superiori rispetto a quelli impiegati dalle imprese: i laureati sono il 31,0%. I lavoratori dipendenti per i quali le istituzioni non profit hanno beneficiato di sgravi contributivi sono 40.436 nel 2016 (5,0% del totale). Nel 70,8% dei casi si tratta di fasce socialmente deboli rispetto all'ingresso nel mercato del lavoro (come detenuti, disabili e donne svantaggiate), mentre le imprese hanno usufruito di agevolazioni fiscali principalmente per l'impiego di giovani (65,4%).

L'occupazione dipendente nel settore non profit si differenzia da quella delle imprese anche in relazione all'inquadramento professionale, alla tipologia contrattuale e al regime orario. I dipendenti delle istituzioni non profit sono prevalentemente inquadrati con la qualifica di impiegati (54,5%) e lavorano con un regime orario a tempo parziale (51,8%), mentre quelli delle imprese sono assunti principalmente con la qualifica professionale di operaio (54,2%) e con un contratto di lavoro a tempo pieno (71,9%). Inoltre, la quota di lavoratori a tempo determinato è lievemente superiore nel settore non profit rispetto a quella osservata tra le imprese (15,5% contro 12,3%).

In questa sede possiamo solo ipotizzare che trasportare il discorso della qualità del lavoro nel Terzo settore in termini concreti e operativi sarà laborioso. Significherà individuare all'interno delle diverse tipologie giuridiche e organizzative riconosciute come enti del Terzo settore le dimensioni della qualità del lavoro che si intende prendere in considerazione; definire eventuali settori e ambiti tematici di riferimento; individuare indicatori condivisi e idonei a misurare le dimensioni prescelte.

#### 4. Contributo delle indagini di campo e nuove implicazioni per la ricerca sulla qualità del lavoro

Se ai dati del Censimento vengono affiancate le informazioni tratte da alcune indagini quali-quantitative si avrà un quadro più completo delle dinamiche 'reali' che caratterizzano il lavoro nel Terzo settore.

Si potrà anche procedere in questa analisi mutando gli indicatori proposti dall'OCSE e organizzare le evidenze sulle tre dimensioni: la qualità delle remunerazioni; la protezione nel mercato del lavoro; la qualità dell'ambiente di lavoro.

In via preliminare, si può ricordare come le risorse umane che operano nel Terzo settore abbiano caratteristiche in qualche modo 'stabilizzate' in letteratura. E che, nonostante le indubbe evoluzioni, sostanzialmente tale settore rimane caratterizzato a certi livelli:

- da una percentuale di donne lavoratrici molto alta rispetto al profit, che si accompagna alla presenza più che proporzionale di contratti part-time. Si tratta di donne che operano nei settori di cura e assistenza, con figli minorenni, la cui retribuzione è considerata un reddito familiare aggiuntivo rispetto a quello del coniuge;
- da una percentuale in crescita di adulti coinvolti in organizzazioni non profit;
- da un numero consistente di volontari che, da circa un ventennio, si mantiene stabilmente attorno alla soglia del 10% della popolazione complessiva;

- dall'essere un'opportunità per chi è stato espulso dal mercato del lavoro o per chi non riesce a inserirsi;
- dalla coesistenza delle più svariate tipologie di impiego: da quelle 'tradizionali' proprie dei lavoratori dipendenti, passando per le diverse forme di lavoro atipico, fino ad arrivare poi alla presenza di personale volontario.

In generale, sia in considerazione dell'attività svolta che del contenuto motivazionale a essa attribuito, le diverse forme di lavoro sono caratterizzate dalla coesistenza di aspetti monetari e non monetari.

Per quanto riguarda le remunerazioni degli occupati nel Terzo settore, le informazioni disponibili mostrano che le caratteristiche e i guadagni di questi lavoratori possono differire anche in maniera sostanziale da quelli che sono impiegati negli altri due settori<sup>10</sup>.

Le dimensioni potenziali dei guadagni economici dei lavoratori del non profit finiscono per essere ristrette nei fatti da vari meccanismi di premialità di tipo non economico. Tra questi: la soddisfazione di svolgere un lavoro compiuto per il bene comune, un lavoro gratificante e coinvolgente percepito come socialmente utile, un'attività che permette l'inserimento in reti sociali, che facilita la messa in valore delle proprie capacità e competenze spendibili anche altrove e così via. Paradossalmente, questi meccanismi possono essere alquanto insidiosi nel tempo, determinando un'autoselezione di coloro che aspirano a lavorare nel settore perché 'si possono permettere' di lavorare senza puntare a un maggior guadagno, e coloro che non trovano lavoro negli altri settori. Un paradosso negativo che potrebbe determinare delle conseguenze sulla qualità delle risorse umane complessivamente impiegate<sup>11</sup>. La discriminante è se il lavoro nel Terzo settore sia:

- effettivamente una 'scelta di vita', tenendo presente che la qualità del lavoro nel non profit, oltre

10 Questo aspetto è stato così trascurato finora che il legislatore lo ha inserito e esplicitato nel testo di Riforma. I lavoratori degli ETS hanno diritto a un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi nazionali. Di questi parametri gli ETS dovranno dar conto nel proprio bilancio sociale o di esercizio. Sono stati esplicitati i rapporti di calcolo circa la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti all'interno della stessa impresa.

11 Si veda l'intervento di C. Figini (Cooperativa Sociale COMIN) del giugno 2013 su Il lavoro sociale: tra invisibilità e precariato, nell'inserimento *Lavoro & Precari* de *Il Fatto Quotidiano*.

o più che il guadagno monetario, dovrebbe garantire al lavoratore la possibilità di prendere decisioni, l'autonomia per realizzarle, la soddisfazione complessiva che deriva dall'ambiente di lavoro;

- una modalità di 'apprendistato' per l'inserimento al lavoro, per poi emigrare verso lavori più gratificanti. In effetti, il non profit registra una mobilità verso gli altri settori sia per il fenomeno della veloce morti-natalità delle organizzazioni, sia per le dimensioni, prevalentemente piccole o piccolissime, che non consentono una reale prospettiva di carriera;
- una sorta di 'impiego' o di 'scelta morale' per chi è prossimo alla pensione o già pensionato;
- l'unica chance per quelli che hanno un basso livello di istruzione, una minore possibilità di mobilità e sono marginali nel mercato del lavoro;
- una scelta per donne, che tradizionalmente costituiscono la percentuale maggiore degli addetti al settore.

In relazione alla protezione, stando ai dati del Censimento Istat 2011, tra le organizzazioni non profit prevalgono quelle che operano esclusivamente con personale non retribuito (73,6%), anche se una quota non marginale (7,9%) ricorre unicamente a lavoratori dipendenti. L'impiego di personale retribuito o non retribuito è direttamente associato ai caratteri giuridici e strutturali delle organizzazioni non profit:

- l'impiego di personale retribuito si accompagna generalmente all'assunzione di forme giuridiche più complesse e concettualmente più simili a quelle delle tradizionali imprese profit (cooperative sociali e fondazioni a fronte di comitati e associazioni, dove operano più frequentemente volontari);
- le organizzazioni di dimensioni economiche maggiori si avvalgono più spesso di lavoratori retribuiti, mentre quelle di dimensioni minori ricorrono generalmente a personale volontario;
- l'inserimento di volontari è prevalente in settori quali l'ambiente, la cooperazione internazionale, la cultura, lo sport e ricreazione e la filantropia;
- si impiega personale retribuito, in misura più rilevante, nei settori dell'istruzione e della ricerca, delle relazioni sindacali e dello sviluppo economico;
- si impiegano ambedue le tipologie di cui sopra nella sanità, nella tutela dei diritti e nell'assistenza sociale.

In sintesi, i modelli di utilizzo delle risorse umane si differenziano secondo la forma giuridica, il settore, le dimensioni economiche, il ciclo di vita dell'organizzazione. Se l'organizzazione è orientata a garantire continuità e professionalità dei servizi offerti impiega lavoratori dipendenti; utilizza solo volontari se agisce in modo meno strutturato. Se l'assenza di parametri definiti lascia ampia discrezionalità ai responsabili delle organizzazioni, resta fermo che l'apporto di personale retribuito deve mantenersi sempre in misura marginale rispetto a quello volontario.

Un'organizzazione di volontariato deve svolgere la propria attività prevalentemente con il personale volontario, lasciando al personale retribuito il compito di integrare alcune funzioni dell'organizzazione. La qualifica di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro e con ogni altro rapporto, di contenuto patrimoniale, che afferisca all'organizzazione di cui fa parte. Perciò, le figure di 'volontario' e 'lavoratore' non possono essere ricoperte dalla stessa persona all'interno della medesima organizzazione. Le differenze di fondo che caratterizzano le due posizioni determinano una diversa disciplina normativa mirante a regolamentarne il funzionamento e i relativi adempimenti.

Per mettere in relazione occupazione e Terzo settore, dunque, bisognerebbe considerare quest'ultimo come insieme di organizzazioni autonome che operano rapportandosi con i consumatori privati e si finanziano vendendo servizi, quindi un'occupazione effettivamente aggiuntiva; oppure come un produttore di servizi su commessa del pubblico che crea occupazione prevalentemente sostitutiva di posti di lavoro pubblici; o, infine, come un sistema caratterizzato da relazioni economiche diverse da quelle proprie del mercato, che creano occasioni di lavoro con ridotta o assente remunerazione più che veri e propri posti di lavoro.

La distinzione tra lavoro retribuito e non retribuito diviene cruciale per definire l'occupazione nel non profit e anche per valutare la qualità dei posti di lavoro creati. Il riconoscimento della rilevanza del non profit, anche in termini di quantità di lavoro impiegato, conduce all'esigenza di approfondire quali siano le forme di lavoro impiegate, i metodi di calcolo dell'occupazione e le tecniche di stima dell'apporto del lavoro volontario.

Come osservato da molti studiosi anche in ambito internazionale, la definizione di volontariato – ne-

cessaria a una sua corretta misurazione – è particolarmente complessa per una serie di ragioni. I termini volontario e volontariato non hanno lo stesso significato nei diversi Paesi perché un comportamento solidale non è sempre riconosciuto come azione di volontariato, ma soprattutto la gratuità dell'azione volontaria è talvolta 'contaminata' da varie forme di rimborso spese.

In relazione all'ambiente di lavoro, infine, le ricerche mostrano che il personale del non profit è motivato da una forte dose di altruismo e solidarietà sociale che rende più difficile valutare la qualità dei posti di lavoro con i parametri del profit. I lavoratori sono, o si considerano, retribuiti in forme che non sono esclusivamente monetarie, e ciò rende la natura del loro impegno lavorativo informale e difficilmente caratterizzabile in termini di obbligazioni contrattuali, rendendo sfumata la demarcazione tra lavoro retribuito e lavoro volontario. Quindi, nella misurazione della qualità del lavoro nel Terzo settore, è richiesta una maggiore attenzione nell'analisi del rapporto salario-soddisfazione (Fazzi e Zamaro 2013).

La varietà dei livelli salariali nelle organizzazioni del Terzo settore è molto accentuata soprattutto riguardo alle dimensioni economiche delle organizzazioni, più che al settore di attività. Il valore aggiunto del non profit al PIL nazionale è tutt'altro che irrilevante, soprattutto se si considerano gli ambiti in cui si creano servizi e prodotti; tuttavia la retribuzione salariale dei suoi occupati presenta una media più bassa rispetto ad altri comparti, coinvolgendo non solo lavoratori estremamente motivati e portatori di un alto capitale sociale, ma anche coprendo la fascia di quei lavoratori sottopagati che altrimenti si vedrebbero, soprattutto al Sud, costretti alla disoccupazione.

## 5. Le indagini Inapp

Isfol, oggi Inapp, ha creato nell'ambito del SISTAN un sistema informativo delle organizzazioni iscritte nei registri del Terzo settore e tra il 2010 e il 2014 ha realizzato diverse rilevazioni<sup>12</sup> utilizzando i dati archi-

viati su alcune delle tipologie giuridiche più diffuse: organizzazioni non governative, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, fondazioni, cooperative sociali.

Le indagini hanno riguardato:

- *i modelli organizzativi e il capitale umano che opera nelle organizzazioni non governative*: l'indagine ha verificato come il capitale umano costituisca il vero patrimonio di queste formazioni e come i 'volontari speciali', come sono denominati gli operatori, condividano molti tratti caratteristici di coloro che operano nel volontariato in generale. Le tipologie contrattuali, oltre quelle di tipo privatistico, distinguono:
  - volontari che operano nei progetti riconosciuti dal Ministero degli Affari Esteri (MAE) con un contratto di due anni e relativa copertura assicurativa;
  - volontari senior che, sempre nei progetti approvati dallo stesso Dicastero, realizzano un'esperienza di almeno tre anni, percependo un trattamento simile a quello dei volontari, ma con una maggiore retribuzione, coordinando le attività e l'inserimento dei nuovi volontari;
  - cooperanti, professionisti con conoscenze tecnico-professionali specifiche, impegnati in missioni brevi (meno di quattro mesi) o lunghe (da quattro a ventiquattro mesi);
  - esperti, nominati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAE.

Un'altra rilevazione, *Il sostegno alla ricerca e all'innovazione delle Fondazioni*, ha riguardato le fondazioni, la tipologia giuridica più vocata all'innovazione sociale, per approfondire il tema della formazione rivolta sia al personale retribuito che non retribuito. Prevalle il contratto a tempo indeterminato full-time, seguito dal contratto a tempo indeterminato part-time. Anche in questo caso la tipologia contrattuale è direttamente correlata al crescere della dimensione. Interessante notare come la terza forma contrattuale in termini percentuali sia quella del contratto a proget-

12 Tra il 2010 e il 2014 l'Istituto ha realizzato delle rilevazioni sulle organizzazioni non profit iscritte nei registri del Terzo settore per conto del Ministero del Lavoro: i modelli organizzativi e il capitale umano che opera nelle organizzazioni non governative; il sostegno alla ricerca e all'innovazione delle Fondazioni; il lavoro retribuito e volontario nelle organizzazioni di volontariato; domanda istituzionale e offerta dei servizi a carattere sociale; costruzione di un sistema statistico-informativo sul lavoro e occupazione nel Terzo settore (le cooperative sociali).

to, che risulta trasversalmente utilizzato sia in relazione all'ambito territoriale, che alla dimensione. Le consulenze fornite dai liberi professionisti presentano un peso simile a quello dei contratti più tradizionali. Per il personale non retribuito la forma di collaborazione più tipica è quella del volontariato, effettuato sia in forma regolare (35%) che più discontinua (22%). I dati sulla scolarizzazione mostrano una prevalenza di personale provvisto di titoli di studio elevati.

La ricerca sulla *Costruzione di un sistema statistico-informativo sul lavoro e occupazione nel Terzo settore* ha riguardato le cooperative sociali e ha evidenziato come le caratteristiche delle risorse umane impiegate vedano la prevalenza dei soci lavoratori dipendenti (69,9%), a fronte di poco meno del 9% di volontari. Seguono i soci lavoratori svantaggiati (cooperative di tipo B), i soci utenti/fruitori (cooperative di tipo A), i soci sovventori e altri soci, che non prestano opera diretta nelle cooperative.

La maggioranza delle compagini sociali è rappresentata dai soci lavoratori, cioè da coloro che prestano l'attività sulla base di un contratto di lavoro disciplinato dalla legge e con un regolamento che le cooperative hanno l'obbligo di redigere e di depositare presso la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente. Dal rapporto di lavoro derivano diritti e doveri legati allo specifico contratto di lavoro stipulato con la cooperativa. In mancanza dell'adozione del regolamento interno le cooperative non possono inquadrare i soci con un rapporto diverso da quello subordinato.

Per le categorie dei soci volontari e dei soci lavoratori svantaggiati, che qualificano l'attività delle cooperative, sorgono problemi riferiti al funzionamento delle cooperative cui partecipano, alla considerazione che si tratta di soci che concorrono al perseguimento dello scopo sociale mutualistico e che è necessario o possibile che sia loro corrisposto un corrispettivo o un rimborso.

La caratteristica più importante dei soci volontari sta nel fatto che tra essi e la cooperativa sociale si realizza la relazione istituzionale tipica dell'azienda non profit: la loro presenza facilita il collegamento con la comunità locale, può costituire una forma di controllo sulla qualità dei servizi erogati, amplia spesso il nucleo iniziale di molte cooperative sociali e può incidere sulle scelte della cooperativa nel caso di una loro adeguata rappresentanza negli organi di controllo.

Infine, l'indagine su *Lavoro retribuito e volontario nelle organizzazioni di volontariato*, finalizzata a valutare la numerosità dei volontari, ha inteso stimare la quantità di lavoro necessaria a produrre servizi. Ha perciò dovuto approfondire sia i metodi di calcolo del contributo all'occupazione riferibile al settore, sia le tecniche di stima dell'apporto del 'lavoro' volontario. I volontari, comunque, non possono essere considerati lavoratori in senso stretto e la stima del loro contributo non può prescindere dalla considerazione di alcuni aspetti fondamentali:

- i beni e i servizi delle organizzazioni non profit sono prodotti e scambiati prevalentemente al di fuori del mercato; e anche quando siano prodotti e scambiati all'interno del mercato hanno un 'prezzo' che normalmente non copre i relativi costi di produzione;
- il contributo alla produzione del personale che opera in modo gratuito nelle organizzazioni non profit è stimabile solo in modo approssimato, non essendo possibile includere nel computo gran parte degli aspetti qualitativi che per alcuni servizi tipici del settore costituiscono l'essenza del bene o servizio scambiato;
- ci sono ancora poche forme di 'controllo' esterno sui risultati del lavoro e ciò determina legami 'deboli' tra i lavoratori, i beneficiari e i donatori;
- gli organismi di governo del non profit adottano procedure poco formalizzate per trasformare le strategie di politica aziendale in procedure e azioni; è perciò difficile monitorare l'efficienza del lavoro che si presenta caratterizzato da grande autonomia non sempre accompagnata da una chiara definizione degli obiettivi da raggiungere o raggiunti.

## 6. Riflessioni conclusive

Il settore non profit, cresciuto negli ultimi anni in termini di occupati e di rilevanza economica, sta attraversando un momento di profondo cambiamento dovuto anche al percorso di revisione della normativa di riferimento in atto. Uno degli aspetti rilevanti della riforma è rappresentato dal rafforzamento della funzione produttiva del comparto, tendenza già in atto da tempo e alimentata dalla propensione delle amministrazioni locali a coinvolgere le organizzazioni non profit nella produzione di servizi locali. Per far fronte ai cambiamenti socio-economici il settore ha svilup-

pato le sue componenti imprenditoriali verso forme organizzative capaci di garantire la sostenibilità economica, possibilmente duratura, del proprio operato.

Le trasformazioni che interesseranno il sistema delle organizzazioni del Terzo settore fanno del non profit un oggetto di studio rilevante per comprendere i cambiamenti del lavoro e della sua qualità in tutte le dimensioni considerate finora. A grandi linee, le teorizzazioni sulla qualità del lavoro nel sistema economico complessivo sono estendibili al non profit con alcune precauzioni e altrettanti approfondimenti, che saranno necessari per individuare una gamma di indicatori specifici (de Leonardis e Vitale 2001).

Giocheranno senz'altro un ruolo centrale i principali fattori su cui si regge la competitività del settore, ossia il suo costo contenuto e la sua adattabilità e su questo aspetto il legislatore ha dato indicazioni di regolamentazione.

In breve il Terzo settore comprende:

- una realtà articolata di organizzazioni, esperienze e servizi;
- utenze differenziate;
- quote importanti dell'occupazione nazionale;
- una pluralità di tipologie giuridiche e organizzative;
- forme di lavoro diverse, caratterizzate dalla tipologia del contratto;
- forme di lavoro distinte anche in base alla presenza di risorse volontarie e risorse retribuite che consentono alle formazioni di Terzo settore di assumere modelli organizzativi specifici e flessibili<sup>13</sup>;
- la compresenza di elementi e aspetti diversi, che appare spesso essenziale a garantire la natura solidaristica dell'organizzazione e a caratterizzare gli ambiti e la qualità delle attività svolte. L'impegno solidaristico crea legami comunitari, di senso di appartenenza, relazioni tra le persone che conducono a una migliore qualità della vita individuale e collettiva;
- le competenze acquisite nel settore anche come volontario, che sono spendibili sul mercato del lavoro o nella stessa associazione come lavoratore retribuito. Molti giovani utilizzano il volontariato come porta d'ingresso al mondo del lavoro, acquisendo attraverso di esso utili competenze e relazioni;

- il passaggio dal lavoro volontario a quello retribuito, spesso evento privo di regole o continuità. Il tempo di lavoro di un volontario è molto flessibile e questa caratteristica è spesso trasferita nel lavoro retribuito: a volte il dipendente diviene volontario facendo degli straordinari a favore dell'organizzazione senza ricevere alcun compenso, oppure il volontario è pagato per un'attività straordinaria in corrispondenza di una crescita improvvisa e momentanea del carico di lavoro. La situazione è quindi ancora confusa e spesso il lavoro volontario diviene sinonimo di lavoro deregolamentato;
- molti modelli organizzativi possibili, in ragione dell'ampiezza delle attività svolte nell'ambito del Terzo settore (ad es. assistenza sociale, cultura, ambiente). La capacità di adattarsi al contesto esterno continuamente mutevole e di essere estremamente flessibili è comunque una delle peculiarità del settore.

L'instabilità contrattuale del settore ha un carattere sistemico che emerge con chiarezza dai dati del censimento Istat: i contratti a tempo determinato e di collaborazione pesano nel non profit per oltre il 30% contro il 14% dell'incidenza degli stessi inquadramenti nel profit.

La convenienza per la Pubblica amministrazione di ricorrere all'*outsourcing* rispetto al non profit risiede proprio nella possibilità di applicare forme contrattuali meno retribuite e più flessibili di quelle consentite nel settore pubblico; purtroppo la disuguaglianza salariale è ritenuta un fenomeno fisiologico e connotato. Anche il finanziamento di progetti di breve durata crea precarietà strutturale essendo inevitabilmente a termine.

Da diverse indagini riguardanti gli operatori del non profit e finalizzate a studiare il lavoro nel settore emerge che, oltre all'inquadramento contrattuale, esistono pratiche organizzative per ridurre i costi e scaricare l'incertezza del mercato sui lavoratori. Talvolta si tratta di pratiche che sfiorano la violazione del diritto del lavoro, giocando proprio sugli spazi di manovra che le regole consentono (Busso e Lanunziata 2016).

Un primo meccanismo è la gestione del monte ore con una sorta di flessibilità imposta attraverso il mec-

13 Si veda il n. 2 del 2017 della rivista *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*.

canismo delle ore di recupero. Si chiede ai lavoratori di lavorare ben oltre l'orario nei periodi intensi di lavoro e si utilizza il monte ore in esubero per coprire i periodi di inattività forzata: quindi, alla continuità dello stipendio si associa una quantità di lavoro 'non regolare'.

Un'altra pratica consiste nel ritardo nell'erogazione degli stipendi, con slittamenti anche di diversi mesi, che scaricano sui lavoratori i tempi lunghi con cui i committenti pagano le commesse.

Ancora: provvedere a sostituzioni temporanee dei lavoratori con personale sotto-inquadrato o volontario; tagliare su servizi accessori (rimborsi auto, mensa ecc.) e attività importanti finalizzate a prevenire il *burn out* e lo stress (supervisione, formazione ecc.); responsabilizzare gli operatori per la ricerca e il reperimento di risorse finanziarie necessarie per erogare gli stipendi e, quindi, coinvolgerli nella progettazione di interventi e di attività che consentono all'organizzazione di partecipare a bandi e avvisi pubblici.

Secondo una ricerca condotta alcuni anni fa dall'Università La Sapienza di Roma sulle relazioni tra mondo del volontariato e mercato del lavoro, la maggioranza delle organizzazioni non profit intercettate afferma la necessità di formazione per i dirigenti più che per gli operatori di base: questo dimostra la diffusa necessità di organizzare meglio il lavoro, anche in questo settore, e quindi di avere qualcuno che lo sappia fare.

In ogni politica per il lavoro, e anche nel Terzo settore, la formazione ha un ruolo di primaria importanza sia come servizio offerto all'esterno, sia come possibilità di crescita interna. È da definire se l'economia sociale possa trovare forme appropriate di formazione e sviluppo delle professionalità che possano ren-

dere i suoi lavoratori competitivi anche al di fuori di un'economia non profit.

Analizzare il lavoro nel Terzo settore è un'operazione che richiederà una riflessione sugli aspetti che lo costituiscono, in quanto è una realtà estremamente disomogenea: le organizzazioni differiscono tra loro per dimensioni, obiettivi, attività, struttura, natura giuridica, risorse economiche, tendenze politiche e culturali, con differenti bisogni e forme di organizzazione. Le persone che lavorano in questo mondo spesso condividono gli scopi e gli obiettivi sociali della loro organizzazione, esercitano un certo controllo sulle decisioni, a volte sono stati volontari nella medesima organizzazione prima di divenire lavoratori retribuiti, altre volte sono soci; e quindi la relazione tra lavoratori e datori di lavoro è differente da quella che si instaura nei settori tradizionali.

Il lungo e laborioso processo che ha portato alla definizione e approvazione definitiva del provvedimento di Riforma del Terzo settore, i suoi decreti legislativi ora in fase di sperimentazione, i circa 40 provvedimenti amministrativi attesi nei prossimi mesi hanno definito un progressivo avvicinamento degli ETS al modello dell'impresa profit e a un assottigliamento delle differenze con gli altri attori del mercato. La partecipazione del non profit e delle sue organizzazioni ai processi di programmazione e alla governance delle politiche sociali rendono ormai irrinunciabile un corretto approfondimento alla misurazione della qualità del lavoro che vi è prestato. Questo fa sì che anche le future indagini Inapp sulla qualità del lavoro potranno tener conto di queste tipologie d'impresa e di questi lavoratori per trovare caratteristiche e indicatori utili da rilevare allo scopo di cooperare a livello internazionale con gli altri Paesi europei.

## Bibliografia

- Bertino D. (2014), *L'organizzazione internazionale del lavoro e la promozione del lavoro dignitoso* <<https://bit.ly/2VOW6jG>>
- Busso S., Lanunziata S. (2016), Il valore del lavoro sociale. Meccanismi estrattivi e rappresentazioni del non profit, *Sociologia del Lavoro*, n.142, pp.62-79
- Commissione europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def., 3 marzo
- Dall'Agata C. (sd.), *Qualità del lavoro e della vita lavorativa, genesi e possibili indicatori*, IAL Emilia Romagna <<https://bit.ly/2Heglzi>>
- de Leonardi O., Vitale T. (2001), Forme organizzative del terzo settore e qualità sociale, in Lagrave R.M., *Le organizzazioni nel nuovo Welfare: l'approccio sociologico*, Rimini, Maggioli, pp.113-130 <hal-01027599> <<https://bit.ly/2T0by5U>>
- Employment Conditions Knowledge Network (Emconet) (2007), *Employment Conditions and Health Inequalities. Final Report*, 20 settembre <<http://bit.ly/2VI3Z6r>>
- Eurofound (2016), *Sesta indagine europea sulle condizioni di lavoro: 2015*, EWCS <<https://bit.ly/2NSy3sz>>
- Fazzi G., Zamaro N. (2013), Motivazione per il lavoro e organizzazioni non profit: un'estensione del modello della Public Service Motivation, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3, pp.389-408
- Gallino L. (1985), *Informatica e qualità del lavoro*, Torino, Einaudi
- Gallino L., Ceri P., Baldissera A. (1976), Per una valutazione analitica della qualità del lavoro, *Quaderni di Sociologia*, 25, n.2-3, pp.297-322
- Isfol, Giovine M. (a cura di) (2005), *La qualità del lavoro in Italia*, Temi&Strumenti n.6, Roma, Isfol
- Isfol, Gualtieri V. (a cura di) (2013), *Le dimensioni della qualità del lavoro. I risultati della III indagine ISFOL sulla qualità del lavoro*, I libri del Fondo sociale europeo n.183, Roma, Isfol <<https://bit.ly/2EXoEwP>>
- Istat (2015), *Il Censimento delle istituzioni non profit, Atti del 9° Censimento dell'industria e dei servizi e delle istituzioni non profit*, n.3, Roma, Istat <<https://bit.ly/2TySa4X>>
- Istat (2018), *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2016, Censimenti Permanenti. L'Italia, giorno dopo giorno. Istituzioni non profit*, Roma, Istat <<https://bit.ly/2XNBmFS>>
- La Rosa M. (1981), Qualità della vita e qualità del lavoro negli anni '80 (quattro progetti esecutivi di ricerca), *Sociologia del lavoro*, 4, n. 13, pp.75-117
- La Rosa M. (a cura di) (1983), *Qualità della vita, qualità del lavoro*, Milano, Franco Angeli
- OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, Paris, OECD Publishing
- Rizza R., Zurla P. (2015), *La qualità del lavoro e le sue dimensioni, Presentazione al seminario Il mobbing: conoscere per prevenire*, Bologna, 27 febbraio, Università di Bologna Alma Mater Studiorum
- Venturi P., Rago S. (a cura di) (2018), *Il Terzo settore in transito. Normatività sociale ed economie coesive, Programma delle Giornate di Bertinoro per l'Economia Sociale (2017)*, Forlì, AICCON

### Anna Elisa Carbone

a.carbone@inapp.org

Ricercatrice Inapp, dal 2018 fa parte del gruppo di lavoro del Progetto strategico dell'Istituto *Integrazione dei migranti*. Dal 2011 è componente effettivo del Circolo di Qualità *SISTAN Pubblica amministrazione e istituzioni private*. Dal 2008 si occupa in particolare di ricerche e progetti in materia di economia sociale e sistemi informativi del Terzo settore. Tra le sue pubblicazioni: *Le politiche migratorie in Europa*, in Isfol (a cura di), *Il lavoro degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento*, Franco Angeli, 2002, e *La riforma del Terzo settore e il Registro unico nazionale. Elementi per una proposta*, *Sinappsi*, n. 1.

# Differenziali salariali fra occupati laureati con contratto a tempo determinato e indeterminato. Una misura dell'effetto contratto

Irene Brunetti  
INAPP

Valeria Cirillo  
INAPP

Valentina Ferri  
INAPP

L'articolo si propone di verificare empiricamente l'esistenza di un differenziale salariale tra gli individui laureati occupati a tempo determinato e a tempo indeterminato, controllando per un vasto insieme di caratteristiche individuali e relative al posto di lavoro. I dati utilizzati provengono dall'indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati condotta da Istat nel 2015 con riferimento ai laureati del 2011. In particolare, dopo aver considerato i problemi di autoselezione legati al tipo di dati utilizzati, si applica la decomposizione Oaxaca-Blinder (1973) al fine di stimare l'esistenza di un differenziale salariale attribuibile esclusivamente al tipo di contratto di lavoro. L'analisi mette in luce che i lavoratori laureati con un contratto a tempo determinato guadagnano il 13% in meno dei laureati occupati con un contratto a tempo indeterminato. Oltre il 50% del differenziale salariale stimato è attribuibile esclusivamente al contratto di lavoro a tempo determinato.

*This article studies the temporary-permanent wage gap for graduate workers, using data on graduate job placement from the Inserimento Professionale dei Laureati (2015) survey by the National Institute of Statistics (ISTAT) on graduates in 2011. After controlling for self-selection issues, we find that the monthly net wage of graduate workers employed with a temporary contract is approximately 13% lower than that of their permanent counterparts, even after controlling for a plethora of personal and job characteristics. The Oaxaca-Blinder decomposition shows that more than 50% of this differential is attributable to the type of employment contract, which might reflect a discrimination effect.*

DOI: 10.1485/SINAPPSI\_2018/3\_424

## Citazione

Brunetti I., Cirillo V., Ferri V. (2018), Differenziali salariali fra occupati laureati con contratto a tempo determinato e indeterminato. Una misura dell'effetto contratto, *Sinapsi*, VIII, n.3, pp.35-49

## Parole chiave

Differenziali salariali  
Contratto a tempo determinato  
Oaxaca-Blinder

## Key words

Wage differentials  
Temporary employment  
Oaxaca-Blinder decomposition

## 1. Introduzione

Il processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro, adottato da molti Paesi europei per contrastare gli elevati livelli di disoccupazione, ha comportato la consistente crescita di varie forme di lavoro flessibile quali il part-time, i contratti a termine e, nel caso italiano, il lavoro parasubordinato<sup>1</sup> (Eurofound 2017). Con riferimento ai contratti a termine, l'Italia è tra i Paesi in cui questi sono cresciuti in misura maggiore (dal 6,8% nel 1994 al 15,4% nel 2017).

L'introduzione di flessibilità al margine, rappresentata dalla diffusione dei contratti a tempo determinato, ha suscitato un ampio dibattito in relazione alle sue conseguenze sia in termini di produttività del lavoro e performance di impresa, che di salari.

L'aumento dei contratti a termine è da ricondursi a diverse motivazioni sia di carattere istituzionale, derivanti dalle riforme di liberalizzazione del mercato del lavoro messe in atto negli ultimi decenni, che di tipo strutturale o legate ai cicli economici (De Cuyper *et al.* 2008). Rispetto ai fattori di lungo periodo, Burgess (1997) attribuisce l'aumento degli occupati a tempo determinato ai cambiamenti strutturali avvenuti nell'economia in termini di composizione delle industrie e delle categorie professionali. L'uso crescente dei contratti temporanei può essere, inoltre, ricondotto a forze demografiche identificabili in un aumento significativo della partecipazione femminile al mercato del lavoro e all'espansione del settore terziario (Hall *et al.* 1998). Infine, le fluttuazioni della domanda aggregata possono giustificare l'aumento dei contratti a termine. Durante i periodi di recessione, infatti, la disoccupazione tende ad aumentare e i lavoratori sono disposti ad accettare più facilmente contratti a tempo determinato per evitare di risultare nel gruppo di individui disoccupati (Nunziata e Staffolani 2008).

Da un punto di vista teorico, in letteratura si analizza l'impatto dei contratti a tempo determinato sui livelli di occupazione andando a investigare se l'aumento di occupazione che si osserva sia occupazione aggiuntiva o sostitutiva, se tali contratti svolgano effettivamente la funzione di *stepping stone* verso rap-

porti di lavoro più duraturi o se favoriscano la precarietà rivelandosi delle *dead ends* (Bentolila e Bertola 1990; Booth *et al.* 2002). Da un punto di vista empirico, invece, si misura l'impatto dei contratti a tempo determinato sul salario verificando l'esistenza o meno di un differenziale salariale rispetto ai contratti a tempo indeterminato (Davia e Hernanz 2004; Comi e Grasseni 2012; Lass e Wooden 2017). Studi recenti condotti in Inghilterra, Spagna e Germania hanno esaminato le retribuzioni e le condizioni legate all'occupazione a tempo determinato mettendo in luce che i lavoratori temporanei guadagnano meno dei lavoratori permanenti (Jimeno e Toharia 1993; Picchio 2008; Bosio 2014; Dias da Silva e Turriani 2015).

Il presente articolo si inserisce in questa letteratura con l'obiettivo di verificare l'esistenza di un differenziale salariale (*wage gap*) tra i lavoratori laureati assunti con un contratto a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato. L'analisi è svolta a partire dall'indagine, *Inserimento professionale dei laureati*, condotta nel 2015 dall'Istat su un campione di individui che si sono laureati nel 2011. La scelta del campione deriva dal fatto che generalmente in letteratura si analizzano i differenziali salariali tra uomo e donna o tra occupati con contratti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato ma, raramente, si fa riferimento al titolo di studio posseduto dagli individui considerati. In questo lavoro viene quindi stimata l'equazione standard dei salari proposta da Mincer (1958; 1974) con l'aggiunta di una variabile *dummy* che misura il tipo di contratto, a tempo determinato o indeterminato, e di un insieme di variabili esplicative relative sia alle caratteristiche individuali che all'occupazione. Per tener conto delle distorsioni dovute al problema del *self-selection* si applica una procedura di stima a due stadi dove, al primo stadio, si stima la probabilità di entrare nel mercato del lavoro; al secondo stadio invece si stima l'equazione del salario inserendo, tra le variabili esplicative, l'inverso del *Mills ratio* ottenuto al primo stadio. Infine, per individuare quali tra le caratteristi-

1 Il lavoro parasubordinato consiste in una tipologia di rapporto lavorativo che si colloca in una posizione 'intermedia' tra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato. Il contratto di lavoro parasubordinato non determina, infatti, l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente, ma ha per oggetto una prestazione professionale in cui modalità, durata e compenso sono stabiliti dal contratto stesso, stipulato tra le parti.

che individuali o del lavoro e la tipologia di contratto abbia un ruolo maggiore nella determinazione del differenziale salariale tra lavoratori a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato, si applica la decomposizione Oaxaca-Blinder (Oaxaca 1973; Blinder 1973).

I risultati della nostra analisi suggeriscono che i lavoratori in possesso di una laurea assunti con un contratto a tempo determinato guadagnano il 13% in meno rispetto ai loro omologhi (laureati) con contratto a tempo indeterminato. La maggior parte di questo differenziale sembra essere dovuta al cosiddetto effetto discriminatorio rappresentato dalla tipologia del contratto.

Il lavoro è strutturato nel modo seguente: il paragrafo 2 discute brevemente la letteratura, sia teorica che empirica, inerente i differenziali salariali; il paragrafo 3 presenta i dati e alcune statistiche descrittive, il paragrafo 4 descrive la metodologia utilizzata e presenta i principali risultati. Infine il paragrafo 5 conclude.

## 2. Letteratura di riferimento

Quando in letteratura si parla di differenziali salariali il punto di partenza è generalmente rappresentato dalle teorie neoclassiche basate sul concetto di differenziali compensativi. Secondo queste teorie, in un mercato privo di asimmetrie informative, i lavoratori assunti con un contratto a termine, contratto che offre di per sé meno sicurezze e dà all'impresa maggiori capacità di rispondere a eventuali shock esogeni sul mercato del lavoro, dovrebbero, a parità di altre caratteristiche, ottenere un premio salariale rispetto ai lavoratori assunti con un contratto a tempo indeterminato che per loro natura assicura maggior stabilità (Sattinger 1978; Rosen 1986). L'ipotesi di perfetta informazione è, nella realtà, un concetto idealistico e questo fa sì che l'idea di una compensazione per i lavoratori temporanei non trovi conferma nel mercato del lavoro.

La maggior parte delle analisi empiriche ha infatti smentito l'esistenza di un differenziale salariale a favore dei lavoratori con contratto a termine mettendo invece in luce la presenza di una penalizzazione salariale. Molte sono le teorie alla base di tale evidenza, per lo più di tipo microeconomico, tra cui troviamo i modelli basati sull'ipotesi del salario di efficienza. La possibilità di rinnovo del contrat-

to secondo tali modelli, incentiva il lavoratore, per un dato salario percepito, a essere più produttivo. In un contesto in cui quindi vi sono maggiori chance di rinnovo, i lavoratori temporanei accettano, nel breve periodo, un salario inferiore alla loro controparte assunta a tempo indeterminato (Guell 2000; Engelland e Riphahn 2005). Un'ulteriore spiegazione si ritrova nei modelli *insider-outsider*. Le riforme intraprese negli ultimi anni da molti Paesi europei, tra cui l'Italia, volte a incrementare la 'flessibilità al margine', hanno contribuito a generare una segmentazione del mercato del lavoro: da una parte troviamo i lavoratori occupati con contratto a tempo indeterminato (*insiders*) e, dall'altra, i lavoratori con contratto a tempo determinato (*outsiders*). A causa del minor potere di mercato di quest'ultima categoria, gli *outsiders* percepiscono un salario inferiore rispetto agli *insiders*. Il differenziale salariale fra i due gruppi di lavoratori rappresenterebbe in questo contesto, almeno in parte, una stima del potere di mercato di cui godono gli *insiders* e sarebbe una *proxy* del premio che questi ultimi percepiscono rispetto a un salario di concorrenza perfetta. Infine, i contratti a tempo determinato possono essere utilizzati dalle imprese come uno strumento di *screening* o di selezione (Loh 1994). Le imprese possono attrarre i lavoratori con abilità più elevate disposti ad accettare un salario più basso durante il periodo di prova. Da un punto di vista macroeconomico e strutturalista, l'esistenza di differenziali salariali viene ricondotta alla suddivisione fra lavoratori con caratteristiche diverse e diversi poteri contrattuali dell'extra-rendita derivante da posizioni temporanee di monopolio delle imprese (Pianta e Tancioni 2008). La suddivisione dei salari fra diverse categorie di lavoratori dipenderebbe in ultima istanza da fattori istituzionali e dal peso contrattuale di questi ultimi.

A livello europeo gli studi condotti mostrano che le differenze retributive fra lavoratori a tempo determinato e indeterminato variano dal 4% in Danimarca al 20% in Lituania (si veda e.g. Stancanelli 2002; Dias da Silva e Turrini 2015). La maggior parte delle analisi empiriche si sono concentrate sullo studio dei differenziali salariali medi (Bentolila e Gilles 1994; OECD 2004). Jimeno e Toharia (1993), confrontando i salari percepiti dai lavoratori spagnoli a tempo determinato con quelli permanenti,

mostrano che i primi ottengono un salario di circa il 9-11% inferiore rispetto ai secondi. In uno studio tedesco, Hagen (2002) trova un divario salariale che varia tra il 6 e il 10%, divario che aumenta al 23% una volta che controlla per la selezione su variabili non osservabili. Brown e Session (2005) analizza il divario salariale associato al contratto a tempo determinato in otto Paesi europei (Regno Unito, Germania, Francia, Svizzera, Danimarca, Norvegia, Svezia e Portogallo) e in alcuni Paesi dell'OCSE (Stati Uniti, Canada, Giappone e Nuova Zelanda). I loro risultati mettono in luce che gli individui assunti con contratti a tempo determinato ricevono salari inferiori rispetto alla loro controparte contrattuale a tempo indeterminato. Gli stessi autori affermano poi che tale conclusione potrebbe essere indicativa di una discriminazione salariale nei confronti dei dipendenti a tempo determinato e suggeriscono una crescente protezione legale per i lavoratori a tempo determinato, come è stato fatto a partire dal 1999 dalla Commissione europea. Per quanto riguarda il mercato del lavoro italiano, Picchio (2006) e Rossetti e Tanda (2007) rilevano che i lavoratori assunti con contratti a tempo determinato guadagnano salari più bassi rispetto ai loro omologhi con contratti a tempo indeterminato. Rossetti e Tanda (2007) spiegano inoltre che tale risultato non è dovuto alle diverse caratteristiche dei due gruppi di lavoratori, poiché la differenza salariale persiste anche dopo aver controllato per le caratteristiche osservabili e non osservabili dei lavoratori, ma piuttosto alle differenze nel potere contrattuale e quindi alla protezione sindacale dei due gruppi di lavoratori. È inoltre importante ricordare che le differenze salariali possono permanere anche nel lungo periodo. Booth *et al.* (2002) trovano prove di una sostanziale penalizzazione della crescita dei salari associata all'esperienza di lavoro temporaneo. Basandosi sui dati inglesi dal 1991 al 1997, gli autori sottolineano che i soggetti che iniziano la loro carriera con un contratto a tempo determinato subiscono una perdita di guadagni a lungo termine rispetto a quanti entrano nel mondo del lavoro in posizioni permanenti.

Il nostro articolo si inserisce nel filone empirico di questa letteratura analizzando il differenziale salariale medio con l'obiettivo di verificare l'esistenza di un effetto discriminatorio dovuto alla tipologia di contratto ('effetto contratto'). Dato il campione utilizzato, l'attenzione si concentra sui lavoratori che possiedono un titolo di studio terziario. Questo elemento contraddistingue il nostro studio da quelli che generalmente si trovano in letteratura dove il livello di istruzione è utilizzato unicamente come variabile individuale di controllo. Infatti, ad oggi pochissimi lavori hanno esplicitamente analizzato l'esistenza di un gap salariale derivante dall'uso del contratto a tempo determinato fra i laureati. Sulla base degli studi svolti da Mertens e McGinnity (2005), Barbieri e Cutuli (2009), Comi e Grasseni (2012) e Bosio (2014), se i lavoratori con titolo terziario si concentrano nella parte alta della distribuzione dei salari, ci aspetteremmo un differenziale dovuto alle forme contrattuali modesto<sup>2</sup>.

### 3. Dati e statistiche descrittive

#### Dati

L'analisi empirica è basata sui dati dell'indagine Istat 2015 riguardante l'inserimento professionale dei laureati. Insistendo su un campione di laureati nell'anno 2011 di cui approfondisce la condizione e il percorso occupazionale a distanza di quattro anni dal conseguimento del titolo, tale indagine raccoglie informazioni circa l'età, il genere, la cittadinanza, il tipo di laurea, la classe di laurea, la tipologia di attività lavorativa svolta, la professione ricoperta, la retribuzione e il settore di attività.

Al fine di stimare l'esistenza di un differenziale salariale fra laureati occupati rispetto a diversi regimi contrattuali, nello specifico con contratto a tempo determinato e indeterminato, abbiamo selezionato coloro che dichiarano di essere occupati con contratto di lavoro dipendente. Il campione ottenuto si compone di 28.345 osservazioni di cui: 17.296 lavoratori a tempo indeterminato e 11.048 a tempo determinato. Come specificato meglio nella sezione successiva, per correggere le stime per il *bias* dovuto all'auto-

2 Questi studi mettono in luce una penalizzazione relativamente grande per i lavoratori temporanei che si trovano nella parte inferiore della distribuzione salariale. Il gap retributivo tende poi a diminuire man mano che si procede verso la parte superiore della distribuzione.

selezione, abbiamo condotto una prima analisi su un campione estratto dalla stessa indagine Istat, ma costituito dai laureati occupati e da quelli in cerca di occupazione<sup>3</sup>.

### Statistiche descrittive

La tabella 1 presenta le principali statistiche descrittive per il campione utilizzato nelle analisi, composto dai laureati occupati con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato (39% del campione) e da quelli a tempo indeterminato (61%). In linea con precedenti studi, la tabella 1 mette in evidenza l'esistenza di un differenziale salariale fra le due tipologie di lavoratori: il salario medio mensile netto *full-time equivalent* (FTE) per i lavoratori a tempo indeterminato ammonta a 1.682 euro a fronte del salario netto mensile di coloro che hanno un contratto a tempo determinato pari a 1.420 euro. Guardando alle caratteristiche personali dei lavoratori, emerge che in media i laureati con contratto a tempo determinato sono più giovani, risultano infatti concentrati per oltre la metà nelle prime due classi d'età (<26 e 27-28 anni) delineando l'ipotesi che il contratto a tempo determinato rappresenti una modalità di ingresso all'interno del mercato del lavoro. Al contrario, i laureati occupati con un contratto a tempo indeterminato hanno per il 40% un'età compresa fra i 29 e i 33 anni e per il 28% un'età superiore ai 34 anni. Nel caso dei laureati occupati con un contratto a tempo indeterminato, il 69% si concentra nelle ultime due classi di età, suggerendo una correlazione positiva fra tipologia di contratto a tempo indeterminato ed età dell'occupato.

Guardando alle caratteristiche del percorso di studi in relazione al contratto di lavoro non emergono delle differenze importanti sia in termini di performance del percorso di studi (durata e voto di laurea) che in merito alle discipline prescelte. La durata degli studi è simile per entrambi i gruppi (quattro anni circa, così come il voto di laurea medio). I laureati in Lettere, Filosofia, Lingue, Psicologia, Pedagogia ed Educazione fisica rappresentano più del 30%

di ambo le tipologie contrattuali; sono poco meno del 20% i laureati nelle scienze pure; diversamente, i laureati in medicina con contratti a tempo indeterminato sono circa il 20% mentre quelli che ne hanno uno a tempo determinato sono invece il 30%. Infine, focalizzando l'attenzione sulle caratteristiche dell'occupazione svolta, emerge che circa il 25% lavora nel pubblico per ambo le tipologie contrattuali considerate. Gli individui intervistati, trattandosi di laureati, sono maggiormente concentrati nell'ordine tra le seguenti categorie professionali: professioni tecniche; professioni intellettuali, scientifiche e di alta specializzazione e professioni esecutive del lavoro d'ufficio. Emerge una certa omogeneità nella distribuzione per ISCO (classificazione internazionale aziendale delle professioni) a seconda della tipologia contrattuale. Di poco superiore, di circa due punti percentuali, è la quota di occupati laureati a tempo determinato nelle professioni legate al commercio e ai servizi. Fra le professioni altamente qualificate di tipo manageriale la quota di laureati a tempo determinato (4%) supera di 3 punti percentuali quella dei manager a tempo indeterminato (1%). Infine, il 22% dei lavoratori a tempo indeterminato e il 17% dei lavoratori a termine lavorano nelle regioni del Mezzogiorno. Tra il 5 e il 6% degli intervistati dichiara di lavorare all'estero rispettivamente con un contratto a termine e permanente.

La figura 1 presenta la distribuzione del logaritmo dei salari FTE ottenuta mediante lo stimatore Kernel. L'evidenza mostrata da questa figura conferma l'esistenza del gap retributivo esistente tra i due gruppi di lavoratori. Tale differenziale è statisticamente significativo<sup>4</sup>.

La figura 2 presenta invece il salario netto mensile dei lavoratori a tempo determinato e indeterminato per tipo di laurea conseguita e mette in luce non solo che, indipendentemente dal settore scientifico-disciplinare, i lavoratori a tempo determinato ottengono un salario netto inferiore rispetto alla loro controparte a tempo indeterminato, ma anche che esiste un *ranking* retributivo fra laureati in discipline differenti. La retribuzione netta mensile di coloro che sono

3 Le statistiche descrittive relative a questo secondo campione (al netto dei laureati non attivi) sono riportate nella tabella A1 in Appendice.

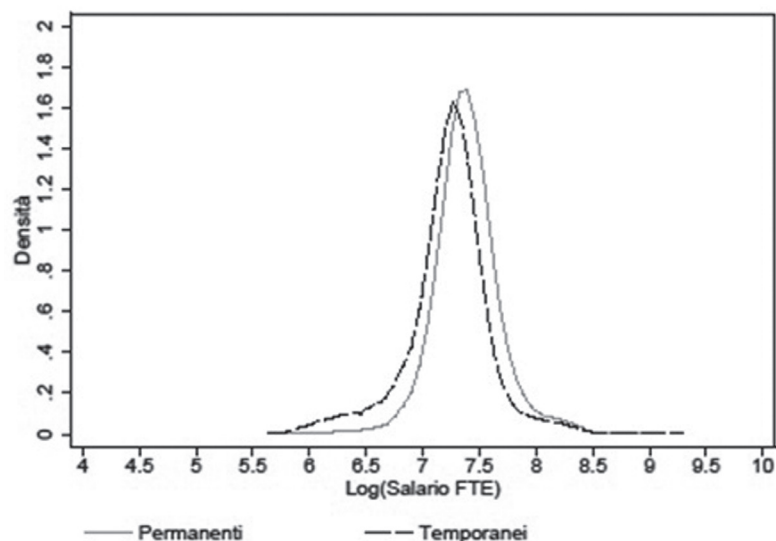
4 Il test di Kolmogorov-Smirnov consente di rifiutare l'ipotesi nulla di uguaglianza fra le retribuzioni delle due popolazioni di lavoratori (p-value pari a 0,00).

**Tabella 1**  
**Statistiche descrittive lavoratori dipendenti a tempo determinato e indeterminato**

Variabili	Definizione	Media e Standard deviation			
		Permanent Media	Sd	Temporary Media	Sd
Retribuzione mensile	Salario mensile netto dell'occupazione principale a prezzi correnti 2014 (in euro)	1682,22	541,3	1421,8	538,83
Lavoratori dipendenti a tempo indeterminato	Variabile dummy: 1= lavoratore a tempo indeterminato; 0= altra forma a tempo determinato	0,61	-	-	-
Lavoratori dipendenti a tempo determinato	Variabile dummy: 1= lavoratore a tempo determinato; 0= altra forma a tempo indeterminato	-	-	0,39	-
<i>Caratteristiche personali</i>					
<26 anni	Quota laureati con età inferiore ai 26 anni	0,08	0,27	0,17	0,35
27 - 28 anni	Quota laureati di età compresa fra i 27 e i 28 anni	0,21	0,4	0,34	0,46
29 - 33	Quota laureati di età compresa fra i 29 e i 33 anni	0,41	0,5	0,38	0,5
>34 anni	Quota laureati di età superiore ai 34 anni	0,28	0,44	0,09	0,3
<i>Caratteristiche percorso di studi</i>					
Ingegneria, Architettura e Agraria	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,12	0,33	0,08	0,27
Matematica, Fisica, Chimica, Biologia e Farmacia	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,19	0,39	0,18	0,38
Economia, Statistica e Giurisprudenza	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,07	0,26	0,09	0,29
Lettere, Filosofia, Lingue, Psicologia, Pedagogia ed Educazione fisica	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,39	0,48	0,32	0,46
Medicina	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,2	0,4	0,31	0,46
Durata studi	Quota laureati nelle discipline di riferimento	4,28	3,13	4,1	2,14
Voto di laurea	Media durata anni di studio Voto di laurea in centesimi	102,3	8,04	102,37	7,83
<i>Caratteristiche occupazione</i>					
Part-time	Variabile dummy: 1=lavoratore a tempo parziale; 0=lavoratore a tempo pieno	0,13	0,33	0,22	0,41
Lavoro nel settore pubblico	Variabile dummy: 1=lavoratore della pubblica amministrazione; 0=altrove	0,26	0,43	0,23	0,44
Lavora nelle regioni del Sud e nelle Isole	Variabile dummy: 1=lavora nelle regioni del Sud o delle Isole; 0=altrove	0,22	0,41	0,17	0,38
Lavora all'estero	Variabile dummy: 1=lavora all'estero; 0=lavora in Italia	0,06	0,24	0,05	0,27
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 1; 0=Altra professione	0,01	0,07	0,04	0,19
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 2; 0=Altra professione	0,32	0,46	0,34	0,47
Professioni tecniche	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 3; 0=Altra professione	0,38	0,48	0,34	0,47
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 4; 0=Altra professione	0,13	0,34	0,16	0,37
Professioni qualificate nelle attività commerciali	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 5; 0=Altra professione	0,07	0,25	0,09	0,28
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 6; 0=Altra professione	0,001	0,03	0,002	0,05
Conduttori di impianti, operai	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 7; 0=Altra professione	0,001	0,003	0,0008	0,02
Professioni non qualificate	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 8; 0=Altra professione	0,002	0,05	0,002	0,05
Forze armate	Variabile dummy: 1=ricopre una professione classificata come ISCO 9; 0=Altra professione	0,03	0,17	0,0005	0,02
Numero di osservazioni			17.296		11.048

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015. Applicazione dei pesi campionari

**Figura 1**  
**Distribuzione del salario per i lavoratori a tempo determinato e indeterminato**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015

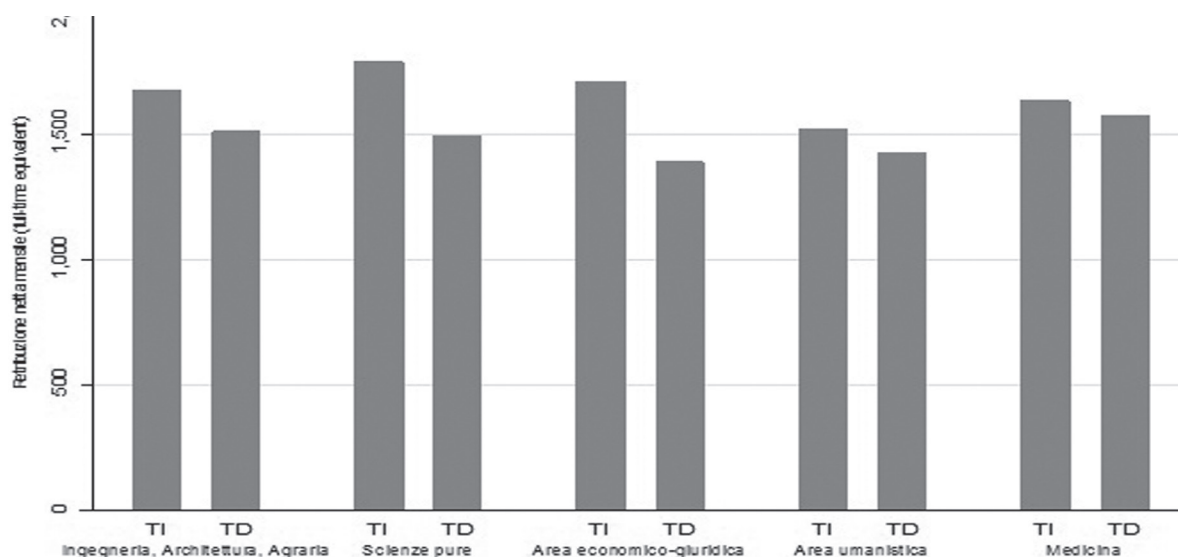
retribuzione percepita dai laureati nelle altre discipline. In aggiunta, la figura 2 suggerisce che i laureati in questi ambiti sono caratterizzati da un più ampio gap salariale.

La figura 2 tiene conto solo dell'area disciplinare in cui si è conseguita la laurea e, dato il fenomeno del *qualification mismatch*<sup>5</sup>, non possiamo associare direttamente alla disciplina di laurea la professione svolta e quindi dare delle indicazioni in merito al differenziale salariale rispetto alla professione stessa. In quest'ottica la figura 3 analizza l'esistenza di un divario salariale fra tipologie contrattuali in base alla professione svolta utilizzando la classificazione ISCO. Anche in questo caso emerge chiaramente un importante differenziale salariale fra lavoratori con contratto a tempo determinato e indeterminato per tutte

laureati in discipline strettamente scientifiche, quali Matematica, Fisica, Chimica, Biologia e Farmacia (definite in tabella scienze pure) è superiore rispetto alla

le professioni svolte. Tale gap è particolarmente rilevante per le professioni manageriali e per le forze armate.

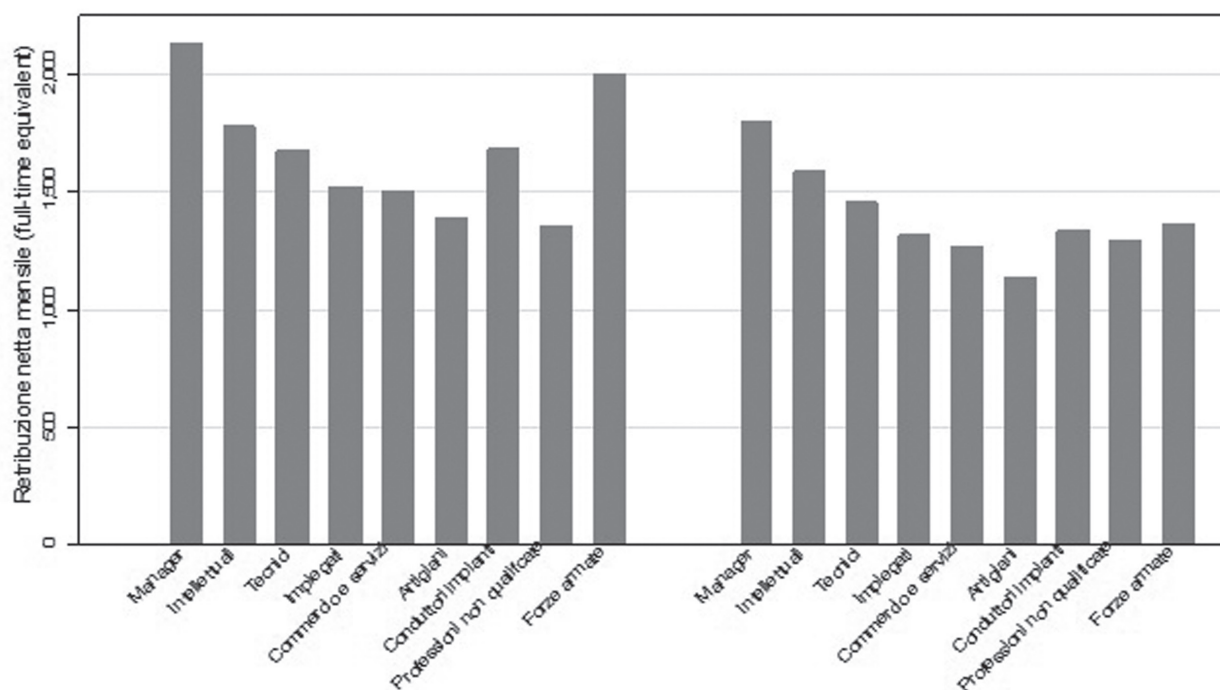
**Figura 2**  
**Salario per i lavoratori a tempo determinato e indeterminato per ambito di laurea**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015

<sup>5</sup> Per *qualification mismatch* si intende la discrepanza tra la qualifica posseduta dai lavoratori e quella richiesta dal loro lavoro (Quintini 2011).

**Figura 3**  
**Salario dei lavoratori a tempo determinato e indeterminato per professione (ISCO)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015

#### 4. L'analisi econometrica

Nel paragrafo 3 si è visto che esiste una penalizzazione salariale a discapito dei lavoratori a tempo determinato (tabella 1): ciò è quanto si osserva dal confronto dei salari medi, ma va tuttavia considerato che parte di tale differenziale può riflettere diversità nel tipo di lavoro e nelle caratteristiche dei lavoratori con contratti temporanei o permanenti.

Obiettivo dell'analisi è isolare l'effetto del tipo di contratto sul differenziale di salario controllando nelle stime per le caratteristiche individuali e delle occupazioni. Nell'analisi empirica si è scelto il salario mensile netto *full-time equivalent* quale misura per il confronto tra le due categorie di lavoratori perché consente di valutare le differenze di remunerazione indipendentemente dal numero di ore lavorate (Villosio e Contini 2008).

##### La tecnica di analisi

L'esistenza o meno di un differenziale salariale fra gli occupati con contratti a tempo indeterminato e quelli con contratto a tempo determinato è verificata inizialmente con una stima OLS dell'equazione mineraria dei salari:

$$\ln(w_i) = \alpha + \beta C_i + \gamma X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

dove la variabile dipendente è il (ln) del salario netto mensile (FTE) percepito dall'individuo  $i$ , la forma del contratto è rappresentata da una variabile *dummy*,  $C_i$ , che assume valore uguale a 1 se il lavoratore ha un contratto a termine, 0 altrimenti. Il vettore  $X$  contiene un insieme di variabili di controllo sia per l'individuo (età, genere, stato civile, voto di laurea, esperienze lavorative durante gli studi, voto di diploma, area geografica di residenza prima della laurea, tipo di laurea, background socio-economico) che per il tipo di occupazione (settore di attività, tipo di professione, durata dell'attuale lavoro, area geografica del lavoro svolto, settore pubblico/privato, part-time). Infine,  $\varepsilon_i$  indica il termine di errore, che si ipotizza distribuito indipendentemente e identicamente tra gli individui e ha media pari a 0 e varianza costante. La gran parte delle variabili esplicative sono qualitative e vanno, quindi, interpretate in rapporto alla componente omessa.

Come evidenziato in letteratura, le stime OLS presentano però due problemi che possono distorcere la stima del differenziale salariale (Davia e Hernanz

2004; Bosio 2009; Comi e Grasseni 2012). In primo luogo, il salario è osservabile per i soli lavoratori occupati e la condizione di occupato non è una caratteristica distribuita casualmente nella popolazione; pertanto le stime possono essere influenzate da problemi di *self-selection*. In secondo luogo, la variabile *dummy*, che rappresenta la forma contrattuale, può essere correlata con il termine di errore nell'equazione del salario se le caratteristiche osservate del lavoratore e dell'occupazione non sono sufficienti a controllare per tutte le variabili che influenzano il livello del salario. Per risolvere questo problema si può fare ricorso al metodo delle variabili strumentali.

Nella nostra analisi, in base alle informazioni contenute nel *data set* utilizzato, cerchiamo di correggere per la prima fonte di *bias* stimando l'equazione del salario con una procedura a due stadi (Heckman 1979). In particolare, al primo stadio, stimiamo la probabilità (modello *probit*) di essere occupati rispetto alla condizione di disoccupato ottenendo un fattore di correzione dell'errore: l'inverso del *Mills ratio*<sup>6</sup>. Al secondo stadio stimiamo l'equazione del salario (equazione 1) inserendo tra i regressori l'inverso del *Mills ratio*<sup>7</sup>. La variabile dipendente nella stima *probit* per la probabilità di occupazione è dicotomica: quando l'individuo percepisce un reddito da lavoro dipendente è uguale a 1 ed è pari a 0 altrimenti.

Infine, analizziamo il *wage gap* a sfavore dei lavoratori a tempo determinato facendo ricorso a tecniche econometriche di scomposizione dei salari. Ancora oggi, larga parte della letteratura di natura empirica applica la scomposizione proposta da Oaxaca (1973) e Blinder (1973). Questa scomposizione si basa sulla stima separata per i lavoratori a tempo determinato e permanenti dell'equazione (1). Dopo la stima del modello, congiuntamente per i lavoratori a tempo determinato e permanenti, la differenza delle retribuzioni medie tra i due gruppi può essere scomposta come segue:

$$\ln(\bar{W}_P) - \ln(\bar{W}_{FT}) = (\bar{X}_P - \bar{X}_{FT})\hat{\beta}^* + \left\{ \bar{X}_P(\hat{\beta}_P - \hat{\beta}^*) + \bar{X}_{FT}(\hat{\beta}^* - \hat{\beta}_{FT}) \right\}$$

dove il primo termine del lato destro dell'equazione rappresenta la 'componente spiegata', mentre il secondo termine indica la 'componente non spiegata', detta anche effetto discriminatorio. Uno dei limiti di questo modello è però che i risultati ottenuti rappresentano solo valori medi, che potrebbero quindi non rappresentare in modo adeguato tutti i dipendenti. I risultati della scomposizione Oaxaca-Blinder sono riportati nella tabella 4.

### I principali risultati

In questo paragrafo si illustrano i principali risultati ottenuti dall'applicazione della metodologia presentata. In particolare, la tabella 2 mostra che, a parità di altre caratteristiche individuali, i lavoratori con un contratto a tempo determinato, percepiscono un salario netto mensile inferiore di circa il 14% rispetto ai loro colleghi assunti a tempo indeterminato. Le altre variabili hanno tutte il segno previsto e sono tutte statisticamente significative all'1%.

Si noti che avere una laurea specialistica, anziché triennale, fa aumentare il salario del 6,4%, e che lavorare nel settore pubblico ha effetto positivo. La durata degli anni di studio universitario sembra invece avere un effetto negativo. Come noto (si veda e.g. Canal e Gualtieri 2018), le retribuzioni delle donne sono mediamente più basse rispetto a quelle degli uomini; in particolare le donne percepiscono circa il 10% in meno rispetto agli uomini. Il salario tende poi ad aumentare con l'anzianità di servizio in maniera non lineare (il segno negativo del quadrato della variabile *tenure* conferma l'ipotesi dei rendimenti decrescenti legati all'esperienza) e con l'età, in particolare per i lavoratori laureati che hanno più di 34 anni. Il coefficiente della variabile part-time è positivo e significativo perché il salario mensile per i lavoratori part-time è stato corretto per renderlo equivalente al salario dei lavoratori full-time. Interessante è anche l'effetto della classe di laurea: chi si laurea in ambito medico (categoria base nella regressione) percepisce un salario maggiore rispetto a tutte le altre lauree. Infine nelle regioni del Mezzogiorno gli occupati a termine hanno una retribuzione netta mensile inferiore del 14,8%

6 Dal totale della popolazione attiva sono stati esclusi i lavoratori autonomi perché considerati strutturalmente diversi dai lavoratori dipendenti (Picchio 2006). Ai lavoratori dipendenti aggiungiamo chi non è occupato per uno dei seguenti motivi: è alla ricerca del primo lavoro, disoccupato, casalinga, benestante.

7 Il campione utilizzato per questo secondo stadio comprende tutti i lavoratori dipendenti a termine o permanenti.

**Tabella 2**  
**Stima OLS del salario netto mensile**

	Salario FTE
Tempo determinato	-0,143*** (0,007)
Donna	-0,103*** (0,006)
Età 27-28	-0,046*** (0,013)
Età 29-33	-0,053*** (0,013)
Età >34	0,005 (0,015)
Tenure	0,040*** (0,006)
Tenure^2	-0,004*** (0,001)
Centro	-0,040*** (0,009)
Sud e Isole	0,016* (0,009)
Laurea specialistica	0,064*** (0,007)
Durata studi	-0,016*** (0,001)
Part-time	0,045*** (0,011)
Industria	0,133*** (0,022)
Servizi	0,051** (0,021)
Pubblico	0,126*** (0,022)
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,374*** (0,066)
Professioni intellettuali	0,208*** (0,052)
Professioni tecniche	0,201*** (0,051)
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	0,116** (0,052)
Professioni qualificate	0,090* (0,052)
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	-0,048 (0,069)
Conducenti/operai di macchinari/ conducenti di veicoli	0,196*** (0,074)
Forze armate	0,295*** (0,053)
Lavora al Sud/Isole	-0,148*** (0,012)
Costante	7,116*** (-0,057)
Num. Osservazioni	25.171
Adj. R-Square	0,198

Note: La gran parte delle variabili esplicative sono di tipo qualitativo. Di seguito si riporta la componente omessa presa a riferimento: gli uomini, classe di età <26 anni, Nord, laurea triennale, full-time, agricoltura, professioni non qualificate, Lavora al Nord. Standard errors robusti.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015

rispetto a quelli che lavorano nelle altre regioni italiane.

Poiché, come si è detto nel paragrafo precedente, le informazioni sul salario sono disponibili solo per gli individui che lavorano e la condizione di occupato non è una caratteristica distribuita in modo casuale all'interno della popolazione, potrebbe emergere un *bias* dovuto alla selezione. Per correggere le stime dei coefficienti si è proceduto a una stima a due stadi come riportato nella tabella 3.

La prima colonna mostra i risultati inerenti al primo stadio, ovvero alla stima della probabilità di essere un occupato dipendente. Le variabili esplicative includono caratteristiche individuali e socio demografiche tra cui: il genere, una variabile *dummy* per lo stato civile, lo status di studente lavoratore, la classe di età, l'area geografica di residenza, se il padre è percettore di reddito/pensione, il voto del diploma, l'area disciplinare della laurea conseguita e l'interazione tra il genere e lo stato civile. Le variabili di selezione, che si ipotizza abbiano un'influenza sulla scelta di essere occupato ma non sul livello del salario percepito, sono: lo stato civile e la sua interazione con il genere, il voto di diploma, lo status di studente lavoratore, avere un padre percettore di reddito o pensione, gli anni di studio e l'area disciplinare della laurea. I coefficienti delle variabili di controllo hanno tutte il segno atteso e sono statisticamente significative.

Dalla stima di questo primo stadio si ottiene l'inverso del *Mills ratio* che viene poi inserito come regressore nell'equazione minceriana del salario. La seconda colonna della tabella 3 riporta i risultati per questa seconda stima. Nel dettaglio, si osserva che il *Mills ratio* è significativo e che il coefficiente della *dummy* relativa ai contratti a tempo determinato diminuisce: la penalizzazione salariale dei lavoratori a termine rispetto a quelli permanenti passa dal 14,3% nella stima OLS al 13,8% in quella con la correzione per il *self-selection bias*. Una volta quindi che si corregge per la possibile selezione del campione il gap retributivo si riduce. Il segno e la significatività dei coefficienti delle altre variabili non subiscono variazioni.

Sulla base di tali regressioni, si è passati a decomporre il differenziale salariale mediante la metodologia proposta da Oaxaca (1973) e Blinder (1973) sintetizzata nella tabella 4. Ciò che interessa comprendere attraverso questa decomposizione è se la differenza

**Tabella 3**  
**Stima a due stadi della probabilità di essere occupato dipendente e del salario**

	Probabilità Occupato Dip	Salario FTE
Tempo determinato		-0,138*** (0,007)
<b>Caratteristiche individuali</b>		
Donna	-0,213*** (0,018)	-0,084*** (0,006)
Laurea specialistica	0,077*** (0,006)	0,062*** (0,007)
Età 27-28	-0,030*** (0,012)	-0,036*** (0,013)
Età 29-33	-0,045*** (0,012)	-0,046*** (0,013)
Età >34	0,050*** (0,016)	-0,01 (0,015)
Centro	-0,102*** (0,009)	-0,009 (0,008)
Sud e Isole	-0,175*** (0,007)	0,080*** (0,011)
Nubile/celibe	-0,153*** (0,017)	
Nubile*Donna	0,185*** (0,018)	
Studente lavoratore	0,107*** (0,006)	
Durata studi	-0,014*** (0,00)	
Voto diploma	0,002*** (0,004)	
Padre occupato o in pensione	0,036*** (0,013)	
Arch./Ing./Agraria	0,056*** (0,011)	
Economia/ Giur./Sc.Pol.	0,008 (-0,009)	
Lettere/Lingue	-0,036*** (0,01)	
Medico-sanitario	0,128*** (0,012)	
Tenure		0,040*** (0,006)
Tenure^2		-0,004*** (0,001)
<b>Caratteristiche dell'occupazione</b>		
Part-time		0,054*** (0,011)
Industria		0,128*** (0,021)
Servizi		0,049** (0,021)
Pubblico		0,121*** (0,022)
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza		0,361*** (0,068)
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione		0,202*** (0,053)
Professioni tecniche		0,185*** (0,053)
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio		0,111** (0,053)
Professioni qualificate		0,084 (0,054)
Artigiani, operai specializzati e agricoltori		-0,061 (0,07)
Conducenti/operai di macchinari/conducenti di veicoli		0,192*** (0,073)
Forze armate		0,271*** (0,055)
Lavora al Sud/Isole		-0,149*** (0,012)
Mills ratio		-0,231*** (0,023)
Costante		7,164*** (0,058)
R2 Adj.		0,19
Num. Osservazioni	33.475	24.819

Note: La gran parte delle variabili esplicative sono di tipo qualitativo. Di seguito si riporta la componente omessa presa a riferimento: gli uomini, classe di età <26 anni, Nord, laurea triennale, full-time, agricoltura, professioni non qualificate, Lavora al Nord. Standard errors robusti.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015

**Tabella 4**  
**Scomposizione Oaxaca-Blinder dei differenziali salariali**

	<b>Lavoratori Dipendenti</b>
Tempo indeterminato	7,383*** (0,003)
Tempo determinato	7,191*** (0,006)
Differenza	0,132*** (0,007)
Spiegato	0,054*** (0,004)
Non spiegato	0,139*** (0,006)
<i>Mills ratio</i>	0,015*** (0,002)
Num. Osservazioni	28.345

Note: standard errors robusti.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015

tra i salari dei contratti a tempo indeterminato e dei contratti a tempo determinato dipenda o meno dalla tipologia contrattuale o se la differenza sia dovuta ad altri fattori. Dalla tabella 4 si evince che il differenziale salariale fra lavoratori a tempo indeterminato e determinato è pari al 13,2% sull'intero campione. Rispetto a tale differenziale, la quota non spiegata dalle variabili incluse nell'analisi supera il 50% a sottolineare l'esistenza di una discriminazione fra lavoratori occupati caratterizzati da diversi regimi contrattuali.

## 5. Conclusioni

La diffusione dell'uso dei contratti a tempo determinato ha riaperto il dibattito relativo agli effetti del lavoro temporaneo sulle condizioni lavorative degli individui. Parte della letteratura si è concentrata sulle conseguenze distributive. A partire da questo filone, in questo articolo, utilizzando un campione di lavoratori laureati nel 2011, valutiamo le retribuzioni degli occupati con un titolo di studio terziario in base all'inquadramento contrattuale (a tempo determinato o

indeterminato) per verificare l'esistenza o meno di un differenziale salariale dovuto al contratto.

Dopo aver controllato per un insieme di caratteristiche relative all'individuo e al posto di lavoro, e per la possibile distorsione dovuta al problema del *self-selection*, stimiamo attraverso il metodo della decomposizione Oaxaca-Blinder il differenziale salariale. I risultati suggeriscono che i laureati inquadrati con un contratto a tempo determinato percepiscono un salario in media inferiore del 13% rispetto a quello dei loro colleghi a tempo indeterminato.

Il presente studio, rispetto alla letteratura empirica esistente, fornisce due approfondimenti. In primo luogo, intende valutare l'esistenza di un differenziale salariale in un gruppo di lavoratori qualificati e potenzialmente inquadrabili in posizioni lavorative altamente retribuite. La letteratura che ha stimato il differenziale salariale in diversi punti della distribuzione dei salari ha messo in luce un'eterogeneità della penalizzazione salariale lungo la distribuzione. In particolare, fra i lavoratori maggiormente retribuiti, il differenziale salariale dovuto al contratto è minore rispetto a quello stimato per i lavoratori che si trovano nella parte bassa o centrale della distribuzione. Il nostro lavoro, concentrandosi esclusivamente sui laureati, che come detto in precedenza sono potenzialmente collocabili nella parte alta della distribuzione, consente di stimare l'esistenza di un gap salariale riconducibile al contratto. Dalla nostra analisi emerge che il differenziale continua a esistere e si attesta intorno al 13% a sfavore dei lavoratori a tempo determinato. In secondo luogo, abbiamo stimato l'entità dell'effetto contratto evidenziando che oltre la metà del gap salariale dovuto al contratto a tempo determinato non è riconducibile a caratteristiche osservabili del lavoratore o del posto di lavoro in cui questo opera, ma è esclusivamente riconducibile all'essere un lavoratore a tempo determinato.

Sulla base di tali evidenze, risulta importante monitorare l'adozione dei contratti a termine poiché possono rappresentare una modalità di diffusione della disuguaglianza fra i lavoratori.

**Appendice – Tabella A1. Statistiche descrittive occupati e in cerca di occupazione**

Variabili	Definizione	Media	Sd	Min	Max
Occupato	Variabile dummy: 1= Occupato; 0= Disoccupato	0,79	0,4	0	1
<i>Caratteristiche personali</i>					
Donne	Variabile dummy: 1= Donna; 0= Uomo	0,59	0,49	0	1
<22 anni	Quota laureati con età inferiore ai 22 anni	0,11	0,31	0	1
23 - 24 anni	Quota laureati di età compresa fra i 23 e i 24 anni	0,27	0,44	0	1
25 - 29	Quota laureati di età compresa fra i 25 e i 29 anni	0,41	0,49	0	1
>30 anni	Quota laureati di età superiore ai 30 anni	0,19	0,39	0	1
Nubile/Celibe	Variabile dummy: 1=Nubile/Celibe; 0= Sposato/Sposato	0,45	0,49	0	1
<i>Caratteristiche familiari</i>					
Padre occupato		0,95	0,21	0	1
<i>Caratteristiche percorso di studi</i>					
Ingegneria, Architettura e Agraria	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,09	0,28	0	1
Scienze pure	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,17	0,38	0	1
Economia, Statistica e Giurisprudenza	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,36	0,48	0	1
Lettere, Filosofia, lingue, psicologia, Pedagogia ed Educazione fisica	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,26	0,44	0	1
Medicina	Quota laureati nelle discipline di riferimento	0,09	0,29	0	1
Voto di diploma	Voto di diploma	83,09	12,52	60	100
Voto di laurea	Voto di laurea in centesimi	102,2	7,97	66	110
Numero osservazioni	34.755				

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2015

## Bibliografia

- Barbieri P., Cutuli G. (2010), A uguale lavoro, paghe diverse. Differenziali salariali e lavoro a termine nel mercato del lavoro italiano, *Stato e mercato*, n.3, pp.471-504
- Bentolila S., Bertola G. (1990), Firing costs and labour demand. How bad is eurosclerosis?, *Review of Economic Studies*, 57, n.3, pp.381-402
- Bentolila S., Gilles S. (1994), A model of labour demand with linear adjustment costs, *Labour Economics*, 1, n.3-4, pp.303-326
- Blinder A. (1973), Wage discrimination. Reduced form and structural estimates, *Journal of Human Resources*, 8, n.4, pp.436-455
- Booth A.L., Dolado J.J., Frank J. (2002), Symposium on temporary work introduction, *Economic Journal*, 112, n.480, pp.181-188
- Bosio G. (2009), Temporary employment and wage gap with permanent jobs. Evidence from quantile regression, MPRA Paper n.16055, Munich, MPRA <<https://bit.ly/2skCQZM>>
- Bosio G. (2014), The implications of temporary jobs on the distribution of wages in Italy. An unconditional IVQTE approach, *Labour*, 28, n.1, pp.64-86
- Brown S., Sessions J. (2005), Employee attitudes, earnings and fixed-term contracts. International evidence, *Review of World Economics*, 141, n.2, pp.296-317
- Burgess J. (1997), The flexible firm and the growth of non-standard employment, *Labour and Industry*, 7, n.3, pp.85-102
- Canal T., Gualtieri V. (2018), *Il punto su donne e lavoro*, Inapp Policy Brief n.6, Roma, INAPP
- Comi S., Grasseni M. (2012), Are temporary workers discriminated against? Evidence from Europe, *The Manchester School*, 80, n.1, pp.28-50
- Davia M.A., Hernanz V. (2004), Temporary employment and segmentation in the Spanish labour market. An empirical analysis through the study of wage differentials, *Spanish Economic Review*, 6, n.4, pp.291-318
- De Cuyper N., de Jong J., De Witte H., Isaksson K., Rigotti T., Schalk R. (2008), Literature review of theory and research on the psychological impact of temporary employment. Towards a conceptual model, *International Journal of Management Reviews*, 10, n.1, pp.25-51
- Dias da Silva A., Turrini A. (2015), *Precarious and less well-paid? Wage differences between permanent and fixed-term contracts across the EU countries*, European Economy - Economic Papers n.544, European Commission - Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN) <<https://bit.ly/2D3p83L>>
- Engellandt A., Riphahn R.T. (2005), Temporary contracts and employee effort, *Labour economics*, 12, n.3, pp.281-299
- Eurofound (2017), *Non-standard forms of employment. Recent trends and future prospects*, Dublin, Eurofound
- Güell M. (2000), *Fixed-term contracts and unemployment. An efficiency wage analysis*, Industrial Relations Section Working Papers n.433, Princeton, Princeton University
- Hagen T. (2002), Do temporary workers receive risk premiums? Assessing the wage effects of fixed-term contracts in West Germany by a matching estimator compared with parametric approaches, *Labour*, 16, n.4, pp.667-705
- Hall R., Harley B., Whitehouse G. (1998), Contingent work and gender in Australia. Evidence from the 1995 Australian Workplace Industrial Relations Survey, *The Economic and Labour Relations Review*, 9, n.1, pp.55-81
- Heckman J. (1979), Sample selection bias as specification error, *Econometrica*, 47, n.1, pp.153-162
- Jimeno J.F., Toharia L. (1993), The effects of fixed-term employment on wages. Theory and evidence from Spain, *Investigaciones económicas*, 17, n.3, pp.475-494
- Lass I., Wooden M. (2017), *The structure of the wage gap for temporary workers. Evidence from Australian panel data*, Melbourne Institute Working Paper n.8, Melbourne, University of Melbourne <<https://bit.ly/2D4QJBL>>
- Loh E. (1994), Employment probation as a sorting mechanism, *Industrial and Labor Relations Reviews*, 47, n.3, pp.471-486
- Mertens A., McGinnity F. (2005), A 'two-tier' labour market for fixed-term jobs? Evaluating evidence from West Germany using quantile regression, *Schmollers Jahrbuch*, 125, n.1, pp.75-85
- Mincer J. (1958), Investment in Human Capital and Personal Income Distribution, *Journal of Political Economy*, 66, n.4, pp.281-302
- Mincer J. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, New York, National Bureau of Economic Research
- Nunziata L., Staffolani S. (2007), Short-term contracts regulations and dynamic labour demand. Theory and evidence, *Scottish Journal of Political Economy*, 54, n.1, pp.72-104
- Oaxaca R. (1973), Male-female wage differentials in urban labor markets, *International Economic Review*, 14, n.3, pp.693-709
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook 2004*, Paris, OECD Publishing
- Pianta M., Tancioni M. (2008), Innovations, wages, and profits, *Journal of Post Keynesian Economics*, 31, n.1, pp.101-123

- Picchio M. (2006), *Wage differentials and temporary jobs in Italy*, Quaderni di Ricerca n.257, Ancona, Università Politecnica delle Marche
- Picchio M. (2008), Temporary Contracts and Transitions to Stable Jobs in Italy, *Labour*, 22, n.s1, pp.147-174
- Quintini G. (2011), *Over-Qualified or Under-Skilled. A Review of Existing Literature*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n.121, Paris, OECD Publishing
- Rosen S. (1986), The theory of equalizing differences, in Ashenfelter O., Layard R. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol.1, chap.12, pp.641-692
- Rossetti S., Tanda P. (2007), Flexibility, labour contracts and wage differentials, *Politica Economica*, n.1, pp.65-82
- Sattinger M. (1978), Comparative advantage in individuals, *The Review of Economics and Statistics*, 60, n.2, pp.259-267
- Stancanelli E.G. (2002), Do temporary jobs pay? Wages and career perspectives of temporary workers, *Labour*, 16, n.4, pp.667-705
- 

## Irene Brunetti

i.brunetti@inapp.org

Ricercatrice in economia applicata presso l'Inapp. In precedenza è stata assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Pisa per un progetto riguardante i meccanismi di inclusione ed esclusione dal mercato del lavoro. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Economia politica presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Pisa. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *School-to-work transition and vocational education: a comparison across Europe* (con Corsini L., International Journal of Manpower 2019); *Essere Neet in Italia: i principali fattori di rischio* (con Ferri V., RIEDS 2018); *Volatility in European Regions* (con Fiaschi D., Gianmoena L. e Parenti A., Papers, Regional Science 2017).

## Valeria Cirillo

v.cirillo@inapp.org

Ricercatrice in economia applicata presso l'Inapp. Precedentemente, è stata ricercatrice presso l'Istituto di Economia della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa e assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma. Ha conseguito il Master in Development Economics presso l'Università del Sussex (UK) e il dottorato di ricerca in Economia dello Sviluppo presso il Dipartimento di Analisi economiche e sociali della Sapienza. Fra i suoi articoli: *Only one way to skin a cat? Heterogeneity and equifinality in European national innovation systems* (con Nuvolari A., Martinelli A., Tranchero M., Research Policy 2019) e *Innovation and within firm wage inequalities: empirical evidence from major European countries* (con Sostero M. e Tamagni F., Industry and Innovation 2017).

## Valentina Ferri

v.ferri@inapp.org

Ricercatrice Inapp nell'ambito del Progetto strategico Analisi delle Politiche pubbliche e Dottore di ricerca in Economia della popolazione e dello sviluppo. Nel 2019 ha conseguito il Master Ca' Foscari in Analisi e valutazione delle politiche pubbliche presso il Senato della Repubblica. La sua attività di ricerca in Inapp è incentrata su imprese, mercato del lavoro, formazione e fondi interprofessionali. Tra le sue ultime pubblicazioni *Qualità dei percorsi formativi e over-education per i giovani laureati: un confronto territoriale* (con Di Castro G. e Ricci A., Rivista economica del Mezzogiorno 2017); *Assetto proprietario e manageriale: evidenze empiriche su elementi di contesto ed organizzativi delle imprese italiane* (con Ricci A. e Guarascio D., RIEDS 2018).

# L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà.

## Teoria e pratica di un concetto complesso

**Matteo D'Emilione**  
INAPP

**Giovanna Giuliano**  
INAPP

**Cristiana Ranieri**  
INAPP

L'integrazione a livello istituzionale, organizzativo e professionale è una questione sempre più rilevante nell'attuazione delle politiche sociali e del lavoro. L'articolo affronta il tema dell'integrazione tra servizi nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà partendo da una ricostruzione concettuale e considerando approcci teorici sviluppati nella letteratura internazionale e nazionale. Vengono quindi analizzate alcune evidenze emerse dalla Rilevazione straordinaria degli interventi contro la povertà negli ambiti sociali territoriali realizzata dall'Inapp nel 2017, attraverso lo sviluppo di uno specifico indice di integrazione e infine si propongono alcune riflessioni emerse a seguito dell'attività di campo condotta nel 2018 presso l'Ambito sociale Ardea-Pomezia.

*Integration at institutional, organizational and professional levels is an issue that increasingly involves the implementation of welfare policies. This article focuses on integration between services in the context of policies to combat poverty. First, a review of the concept of integration between services in the international and national literature is presented, followed by the first evidences of an index of integration between services based on the results of a national survey on the organization of social services and measures to combat poverty at the local level (2017). Finally, the article speculates, following the field activity conducted in 2018, in the Ardea-Pomezia social district, on how the concept of integration is implemented at the local level.*

DOI: 10.1485/SINAPPSI\_2018/3\_428

### Citazione

D'Emilione M., Giuliano G., Ranieri C. (2018), L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso, *Sinapsi*, VIII, n.3, pp.50-68

### Parole chiave

Integrazione  
Politiche sociali  
Povertà

### Key words

Integration  
Social policy  
Poverty

### Premessa

Il tema dell'integrazione a livello istituzionale, organizzativo e professionale si ritrova con sempre maggiore intensità e diffusione in disposizioni normative, documenti operativi e di indirizzo non solo nell'ambito delle politiche sociali, ma anche di quelle del lavoro, della salute e dell'istruzione. Un recen-

te studio della Commissione europea sull'erogazione di servizi sociali integrati diretti all'attivazione lavorativa di beneficiari di reddito minimo (Eftheia 2018) esplicita in maniera efficace opportunità, ostacoli e risultati di alcuni processi di integrazione avvenuti in numerosi Paesi europei, di cui si terrà conto anche nel presente contributo. A rinforzare l'interesse

nei confronti del fenomeno, nell'ambito delle politiche sociali a livello nazionale è senza dubbio l'art. 23 del decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 di istituzione del Reddito di Inclusione (Rel) il quale prevede *l'offerta integrata di interventi e servizi come livello essenziale delle prestazioni*. Tale offerta si attua con accordi territoriali volti a promuovere l'integrazione tra servizi sociali e organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione, la formazione, le politiche abitative e la salute. All'interno di tale decreto vi sono, inoltre, altri richiami diretti o indiretti all'integrazione. Prendendo spunto proprio dalle indicazioni dell'articolo citato, nel giugno 2018, durante un seminario organizzato presso l'INAPP<sup>1</sup>, si generò un interessante dibattito intorno a un'espressione tanto semplice quanto efficace emersa durante uno degli interventi: *'integrazione sì... ma quanto basta'*. Norme e documenti in materia, infatti, sottovalutano in alcuni casi come i processi di integrazione siano, in generale, fenomeni lunghi e complessi che non sempre, e non necessariamente, producono gli effetti sperati. Dal punto di vista di un decisore politico o di un amministratore pubblico, dunque, è necessario saper comprendere quando è il caso di non forzare la mano o, invece, proseguire, avendo come obiettivo di fondo una maggiore efficienza e una maggiore efficacia del sistema di servizi da rendere al cittadino.

Nel presente articolo si affronterà il tema lungo tre direttrici principali: una prima ricostruzione del concetto di integrazione tra servizi a partire da alcune riflessioni teoriche e pratiche sviluppate nella letteratura internazionale e nazionale (paragrafo 1); in secondo

luogo verranno analizzate specifiche evidenze emerse dalla rilevazione straordinaria degli interventi contro la povertà negli ambiti territoriali, condotta dall'Inapp nel 2017 in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), attraverso la creazione di un indice specifico di integrazione tra servizi (paragrafo 2); infine, tenendo in considerazione l'attività di campo condotta nel 2018 presso uno specifico Ambito territoriale sociale nella Regione Lazio<sup>2</sup>, si fornirà un esempio di come il concetto di integrazione viene concepito e concretamente declinato a livello locale<sup>3</sup> (paragrafo 3).

Attraverso un percorso che dal generale va al particolare, utilizzando fonti di dati differenti e testando uno strumento originale di analisi (l'indice di integrazione<sup>4</sup>), si intende sollecitare una riflessione sulla fattibilità e sostenibilità di un efficace sistema di offerta di servizi in ottica integrata.

## 1. Alcune riflessioni sul concetto di integrazione

Secondo Leutz (1999) l'integrazione in ambito sanitario è "il tentativo di mettere in connessione il sistema di health care con altri sistemi di offerta di servizi alla persona (istruzione, formazione, abitazione) al fine di migliorare i risultati in termini clinici, di soddisfazione e di efficienza (...). Gli strumenti per l'integrazione includono pianificazione, formazione, decision making, sistemi informativi e monitoraggio"<sup>5</sup>. Nel medesimo contributo vengono formulate le c.d. 'cinque leggi dell'integrazione' che, seppur sviluppate in contesti profondamente diversi da quello italiano (USA e UK), rappresentano una valida cornice inter-

1 <https://inapp.org/it/eventi/integrazione-servizi-e-misure-di-contrasto-alle-poverta>.

2 Per Ambito territoriale sociale si intende una aggregazione intercomunale che ha il compito di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni, secondo quanto dettato dalla legge n. 328/2000, la legge quadro 'per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali' (artt. 8 e 19), configurazione contemplata poi anche dal SIA e dal Rel. L'approfondimento, condotto dagli stessi Autori, è stato realizzato nell'Ambito sociale di Ardea-Pomezia, uno dei 37 Ambiti istituiti nel Lazio.

3 Attività svolta nell'ambito del progetto di ricerca 'Analisi dell'integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro ai fini dello studio dei processi d'implementazione del Rel nei diversi ambiti territoriali' – Obiettivo tematico asse IV Capacità istituzionale e sociale – finanziata dal PON SPAO 2014-2020. Oltre che nel Lazio, l'attività è stata condotta anche in altri contesti territoriali da altri gruppi di ricerca (in Puglia, Piemonte, Campania, Friuli Venezia Giulia ed Emilia-Romagna). Del gruppo di ricerca del Lazio fanno parte oltre agli Autori anche Maria Parente e Raffaella Franceschelli.

4 La costruzione di un indice di integrazione tra servizi sociali e altre tipologie di servizi tenendo in considerazione l'ambito sociale come partizione territoriale di riferimento rappresenta, a conoscenza degli Autori, una prima sperimentazione rispetto alla letteratura di riferimento.

5 Traduzione degli Autori.

pretativa all'analisi qui svolta. Le cinque leggi possono essere così sintetizzate:

1. puoi integrare tutti i servizi per alcune persone, alcuni servizi per tutte le persone, ma non puoi integrare tutti i servizi per tutte le persone;
2. l'integrazione comporta dei costi prima che arrivino dei benefici (in un processo di integrazione i costi sono sicuri mentre i risparmi sono speranze);
3. la tua integrazione è la mia frammentazione;
4. non è possibile integrare un piolo quadrato e un foro rotondo;
5. chi integra detta i tempi.

Senza entrare nel dettaglio delle singole enunciazioni, è importante sottolineare come esse sollevino questioni rilevanti in chiave operativa. È fondamentale, ad esempio, capire chi/cosa integrare, ma anche se integrare dei servizi, avendo sempre in mente che alla base di tutto si tratta di mettere insieme persone con differenti professionalità, competenze e personalità. La relazione tra integrazione e frammentazione espressa nel terzo punto, ad esempio, sembra essere di particolare interesse nel momento in cui si intendono costituire *équipe* multidisciplinari/multiprofessionali: farne parte per un operatore/professionista può implicare la sottrazione di tempo e risorse al servizio di provenienza. Come considerazione generale, inoltre, è bene sottolineare che esistono differenti 'intensità' di integrazione: dal semplice dialogo tra istituzioni, al coordinamento con attribuzione di ruoli e funzioni, fino alla piena integrazione con la creazione di nuove strutture ad hoc (OECD 2015). Con uno sguardo al contesto italiano, ciò si traduce nelle diverse forme di gestione associata dei servizi previste dalla normativa nazionale, nell'ambito delle quali, anche per la gestione dei servizi sociali a livello locale, si può passare dalla semplice convenzione all'Unione di Comuni<sup>6</sup> fino ad arrivare alla vera e propria fusione tra amministrazioni locali.

Negli ultimi anni, come in parte già messo in evidenza, è possibile individuare un rinnovato interesse nei confronti del concetto di integrazione tra servizi in particolare nell'ambito delle politiche sociali e del la-

voro (Finn 2016; Provan e Milward 2001), sviluppando questioni che in ambito sanitario sono da sempre oggetto di approfondite riflessioni (WHO 2016, Valentijn *et al.* 2013; 2015).

L'European Social Network (ESN) nel 2015 ha promosso uno studio specifico a livello europeo su come i servizi pubblici locali, in particolare quelli a 'finalità sociale' (istruzione, lavoro, salute) lavorassero insieme al fine di migliorare il benessere dei cittadini (Lara Montero *et al.* 2016). Nello specifico, il lavoro citato affronta l'analisi mettendo insieme i risultati di una rassegna della letteratura, arricchiti da un'indagine su alcune pratiche a livello europeo ed evidenziando aspetti significativi rispetto al tema trattato. Tra le ragioni e gli obiettivi che possono indirizzare verso l'integrazione tra diverse tipologie di servizio, quelle maggiormente presenti sono relative al miglioramento degli *outcomes* per i beneficiari/clienti, al coordinamento tra servizi e al 'ri-orientamento' del sistema dei servizi di cura. Assume rilevanza nell'analisi anche il ruolo del servizio inteso come *user-centred*, nel quale l'utente viene messo al centro del sistema di integrazione al fine di offrire un servizio più efficace, in quanto tarato sulle reali esigenze dell'individuo o della sua famiglia, fino al coinvolgimento diretto dell'utente nel processo di costruzione del progetto personalizzato. Realizzare ciò comporta tuttavia il superamento di una serie di difficoltà, tra le quali, ad esempio, la mancanza delle competenze necessarie da parte degli operatori coinvolti. Inoltre, rispetto alle modalità di integrazione, la stessa scelta di costituire *équipe* multiprofessionali presenta importanti sfide organizzative: l'impegno nel favorire e sollecitare il dialogo tra professionisti abituati a codici comunicativi differenti; la gestione di eventuali 'leadership' all'interno di tali gruppi di lavoro; l'individuazione di ruoli e procedure ben definite a garanzia dell'equilibrio del gruppo di lavoro; la messa in comune di informazioni rilevanti (efficacia dei processi comunicativi e dei sistemi informativi a supporto).

Infine, sia dallo studio appena citato, sia da altri più specificamente riguardanti le strutture che erogano servizi di politica attiva del lavoro (Powers 2017) emer-

6 Per una ricostruzione recente sullo stato dell'arte dell'Unione dei Comuni a livello nazionale e sugli sviluppi delle forme di intercomunalità delle funzioni sociali, si vedano le interessanti ricostruzioni degli atti del seminario: *Le Unioni di Comuni: l'evoluzione a livello nazionale e le specificità dell'Emilia-Romagna* (2017).

ge una diffusa difficoltà nel riuscire a misurare e valutare la reale efficacia dei processi di integrazione. Ciò a testimonianza del fatto che si tratta di processi complessi che vedono il coinvolgimento di un numero di attori spesso rilevante e di livelli di governo differenti (nazionale-regionale-locale). Gli obiettivi generali di tali processi possono talvolta essere caratterizzati più da logiche di 'potere' o dalla mera esigenza di comunicare un cambiamento rispetto a una situazione preesistente, piuttosto che dal reale interesse al miglioramento dei servizi (Gori 2015).

La figura 1 sintetizza le opportunità e gli ostacoli al processo di integrazione tra servizi adottando una logica circolare secondo la quale i diversi elementi individuati possono assumere, a seconda delle situazioni, una diversa configurazione (ciò che può essere opportunità può trasformarsi in ostacolo e viceversa).

Le riflessioni fin qui riportate rappresentano una cornice interpretativa che aiuta a comprendere quali sono (o quali potrebbero essere) le implicazioni dei processi di integrazione tra servizi sociali e servizi per l'impiego (pubblici e privati) 'innescati' dal Reddito di Inclusione e, in parte, già avviati dal Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)<sup>7</sup>. Le due misure, infatti, rappresentano due tappe di un percorso durante il quale il policy maker ha deciso di puntare al rafforzamento del concetto di integrazione tra servizi e coordinamento tra i diversi livelli di governo coinvolti (nazionale, regionale, locale, quest'ultimo inteso come Ambiti sociali e Comuni). Inoltre, l'effettivo rafforzamento dei sistemi di welfare territoriale rappresenta uno dei banchi di prova del decreto istitutivo del Rel (Scialdone 2018).

Il D.Lgs. n. 147/2017, già citato, definisce in maniera puntuale l'intera architettura per la messa a regime della misura nazionale unica di contrasto alla povertà, individuando le funzioni di Comuni, Regioni e del-

lo stesso MLPS. Il decreto istituisce, inoltre, le équipe multidisciplinari funzionali all'attività di valutazione (multidimensionale del bisogno) alla quale devono partecipare anche i rappresentanti dei servizi pubblici per l'impiego. Il decreto prevede, in particolare (art. 2, comma 10), che le Regioni e le Province autonome adottino specifici atti di programmazione per l'attuazione del Reddito di Inclusione (Rel) con riferimento ai servizi territoriali di competenza, anche nella forma di un Piano regionale per la lotta alla povertà. In tale atto di indirizzo vanno specificate le modalità di collaborazione e di cooperazione tra i servizi sociali e gli altri enti o organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute, necessarie all'attuazione del Rel. Vanno inoltre indicate le modalità operative per la costituzione delle équipe multidisciplinari (art. 5, comma 7) e per il lavoro in rete finalizzato alla realizzazione dei progetti personalizzati. Le Regioni e le Province

**Figura 1**  
**Opportunità e ostacoli al processo di integrazione tra servizi**



Fonte: elaborazione degli Autori

7 [www.lavoro.gov.it/notizie/documents/linee\\_guida\\_sia.pdf](http://www.lavoro.gov.it/notizie/documents/linee_guida_sia.pdf).

autonome devono anche stabilire, quando gli Ambiti territoriali sociali, sanitari e del lavoro non siano coincidenti, specifiche modalità per favorire la progettazione integrata in favore dei nuclei familiari.

È importante sottolineare che il decreto istitutivo del Reddito di Cittadinanza (D.L. n. 4/2019), pur disponendo l'abrogazione del Rel, mantiene in vigore, insieme ad altri articoli di fondamentale importanza (artt. 5, 6, 7 e 10 del decreto legislativo n. 147/2017)<sup>8</sup>, proprio il CAPO IV del decreto legislativo summenzionato, dedicato al rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, all'interno del quale è appunto contenuto l'art. 23 già citato. Il tema dell'integrazione tra servizi, e in particolare tra servizi per il lavoro e servizi sociali, continuerà dunque a rappresentare una questione di assoluta rilevanza (Dossier n. 100/2019, Servizio studi del Senato).

## 2. Integrazione dei servizi sociali in Italia: alcune evidenze sullo stato dell'arte

Individuate alcune premesse teoriche e pratiche riguardanti il concetto di integrazione tra servizi, cercheremo di capire qual è lo stato dell'arte nel nostro Paese rispetto al tema dell'integrazione dei servizi sociali con altre tipologie di servizi. L'analisi si focalizzerà sulle principali evidenze emerse dalla *Rilevazione straordinaria dei servizi e degli interventi di contrasto alla povertà*, indagine che, nel 2017, la Direzione generale per l'Inclusione e le politiche sociali del MLPS affidava all'Inapp nell'ambito del terzo monitoraggio della programmazione sociale sull'intero territorio nazionale. L'attività di monitoraggio indirizzata agli Ambiti sociali/Piani sociali di zona, alla sua terza edizione<sup>9</sup>, nasceva dall'esigenza di fornire agli organi istituziona-

li e agli operatori del settore un panorama esauriente sulle modalità di programmazione e sullo stato di attuazione dei Piani di zona, così come previsto dalla legge quadro n. 328/2000. A seguito dell'avvio del SIA nel 2017 su tutto il territorio nazionale, sin da settembre del 2016 si è ritenuto utile, in collaborazione con la citata Direzione generale del MLPS, aggiungere un focus specifico sulle azioni di contrasto alla povertà programmate dagli Ambiti territoriali. L'approfondimento sulle azioni di contrasto alla povertà scaturiva tra l'altro dall'esigenza di monitorare i servizi e gli interventi per il contrasto alla povertà attivi a livello territoriale così come previsto nel decreto di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali 2016 (art. 3, comma 3), e aveva la funzione di raccogliere le informazioni utili alla definizione degli obiettivi di servizio per lo sviluppo degli interventi e dei servizi di contrasto alla povertà da supportare attraverso l'utilizzo delle risorse del Fondo. Era dunque un primo concreto passo per la definizione di indicatori che consentissero di attribuire risorse uniformi in base a una quota determinata secondo i fabbisogni.

La *Rilevazione straordinaria degli interventi contro la povertà negli Ambiti territoriali* si è svolta, a carattere universalistico, tra ottobre 2017 e gennaio 2018 e ha previsto la somministrazione di un questionario strutturato con metodologia CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) suddiviso in otto sezioni. Hanno completato il questionario circa il 50% degli Ambiti territoriali (tabella 1) con un tasso di copertura diverso da regione a regione. Il basso tasso di copertura ottenuto scaturisce da problemi connessi a fenomeni di disturbo statistico<sup>10</sup> e in taluni casi alla complessa articolazione di alcuni quesiti del questionario<sup>11</sup>.

8 Gli articoli 5 (*Punti per l'accesso al Rel e valutazione multidimensionale*), 6 (*Disposizioni in materia di 'Progetto personalizzato'*), 7 (*Interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà*), 10 (*Disposizioni in materia di 'ISEE precompilato e aggiornamento della situazione economica'*) non vengono abrogati, subendo purtuttavia modifiche funzionali all'istituzione del RdC.

9 La prima attività di monitoraggio sui Piani sociali di zona a livello nazionale è stata realizzata nel 2007, seguita da una seconda indagine con modalità CAWI nel 2012/2013. Tale seconda indagine ha carattere censuario essendo riuscita a raggiungere un tasso di copertura di oltre il 70% nelle risposte da parte degli ambiti territoriali (Isfol 2013). Per approfondimenti si veda: <https://www.isfol.it/attivita/indagini-e-ricerche/rapporti-e-monitoraggi/piani-sociali-di-zona>.

10 Contestualmente all'indagine dell'Inapp, l'Ambito sociale era stato chiamato a rispondere ad altre rilevazioni: Indagine sulla spesa sociale dei comuni (Istat); Rilevazioni da parte di SOSE; Monitoraggio Programma Azione Coesione (PAC Infanzia e anziani) nelle Regioni del Mezzogiorno; attività di monitoraggio sui servizi sociali a livello regionale.

11 Gli Ambiti hanno morfologie e denominazioni differenti; è stato necessario reperire il dato (e non sempre con successo) non solo presso i singoli Comuni, ma anche tra unità diverse di forme istituzionali di gestione (ad esempio in caso di compresenza nello stesso Ambito di un Consorzio di Comuni e l'Unione di Comuni).

**Tabella 1**  
**Distribuzione degli Ambiti per Regione e risposte ottenute dalla somministrazione**

Regione	Numero Ambiti presenti nel 2017	Questionari completati	Questionari parzialmente completati*	Questionari non aperti
Abruzzo	24	12	7	5
Basilicata	9	2	1	6
Calabria	33	15	5	13
Campania	59	25	15	19
Emilia-Romagna	38	23	8	7
Friuli-Venezia Giulia	18	15	3	0
Lazio	37	17	12	8
Liguria	18	7	6	5
Lombardia	98	68	21	9
Marche	23	10	9	4
Molise	7	4	1	2
Provincia Bolzano	1	1	0	0
Provincia Trento	1	0	1	0
Piemonte	30	20	8	2
Puglia	45	19	14	12
Sardegna	25	6	10	9
Sicilia	62	30	15	17
Toscana	34	16	11	7
Umbria	12	7	2	3
Valle d'Aosta	1	1	0	0
Veneto	21	9	7	5
<b>Totale</b>	<b>596</b>	<b>307</b>	<b>156</b>	<b>133</b>

\* Nelle successive elaborazioni, dove possibile, sono state considerate le risposte valide fornite.

Fonte: dati Inapp – MLPS, 2017-2018

Nella tabella 1 vengono riportate per ogni Regione il numero di Ambiti presenti sul territorio e il tipo di risposta, distinguendo, per chiarezza espositiva, tra questionari aperti e completati, questionari aperti ma non completati in ogni sezione e questionari non aperti. Pur riconoscendo i limiti delle informazioni scaturite dall'indagine<sup>12</sup>, essa resta una delle poche fonti disponibili per ottenere informazioni a livello di Ambito territoriale<sup>13</sup>.

Al fine di poter analizzare il livello di integrazione tra servizi a livello di Ambito sociale, sono stati costruiti una serie di indicatori specifici e un indice sintetico. Gli indicatori selezionati si riferiscono a batterie di domande poste nell'ambito della rilevazione e rappresentano variabili proxy che 'coprono' gli aspetti ritenuti più efficaci nel rappresentare il concetto di integrazione (così come già argomentato in precedenza). Le dimensioni di analisi considerate sono le seguenti:

12 Per ulteriori riferimenti dell'indagine e per la struttura del questionario vedi: <https://inapp.org/it/inapp-comunica/notizie/rilevazione-straordinaria-degli-interventi-contro-la-poverta-negli-ambiti-territoriali>.

13 È utile ricordare, per completezza dell'informazione, come proprio nel 2017, in un periodo antecedente la rilevazione dell'Inapp, Alleanza contro la povertà abbia realizzato un'indagine ad hoc a carattere censuario proprio sugli Ambiti

**Tabella 2**  
**Forme di gestione associata dei servizi sociali (v.a. e %)**

	Si v.a. (% valida)	No v.a. (% valida)	Totale v.a. (% valida)
Presenza gestione associata	310 (82,2)	67 (17,8)	377 (100)
Unione dei Comuni	55 (17,9)	252 (82,1)	307 (100)
Associazione dei Comuni	15 (2,5)	292 (97,5)	307 (100)
Consorzi, aziende consortili	71 (23,1)	236 (76,9)	307 (100)
Convenzione per l'esercizio associato dei servizi	144 (46,9)	163 (53,1)	307 (100)
Altro (Accordo di programma, Protocollo etc.)	37 (12,1)	272 (87,9)	310 (100)

Fonte: dati Inapp – MLPS, 2017-2018

1. *Livello di gestione associata;*
2. *Grado di collaborazione tra servizi pubblici;*
3. *Presenza di équipe multiprofessionale per contrasto alla povertà;*
4. *Modalità di integrazione tra sistemi;*
5. *Coinvolgimento del partenariato sociale nella programmazione e monitoraggio;*
6. *Attivazione di interventi e servizi su progettazione condivisa con la famiglia;*
7. *Soggetti coinvolti nella gestione dei servizi;*
8. *Presenza cartella sociale informatizzata.*

Prima di fornire i risultati dell'indice di integrazione, diamo alcune informazioni di dettaglio relative ai singoli indicatori, focalizzando l'attenzione, per eco-

nomicità del testo, sui risultati dei primi cinque tra gli indicatori esposti<sup>14</sup>.

Il primo indicatore indica il livello di gestione associata; per la sua costruzione è stata utilizzata la domanda sulla presenza della gestione associata dei servizi sociali sul territorio e, in caso affermativo, la modalità istituzionale applicata. L'indicatore è una scala a tre livelli: il primo considera l'assenza della gestione associata (livello basso), il secondo la presenza delle diverse forme di gestione associata esclusa l'Unione di Comuni (livello medio), il terzo la presenza dell'Unione dei Comuni come la forma di gestione associata più strutturata (livello alto).

Complessivamente le esperienze a livello territoriale evidenziano forme di gestione associata in 310 Ambiti su 377 rispondenti<sup>15</sup>. La Convenzione per l'esercizio associato dei servizi rappresenta la forma di gestione maggiormente utilizzata dall'Ambito sociale (tabella 2). Infatti, le Convenzioni sono adottate nel 46,9% dei casi, seguite da un 23,1% di Consorzi, e da circa il 18% di Unioni di Comuni (sono residuali le altre forme di Associazione dei Comuni, 2,5%). L'indicatore ottenuto restituisce, dunque, per il 17,8% dei casi un basso livello di gestione associata, mentre per il restante 82,2% si suddivide tra una gestione alta per il 17,9% dei casi e media per il restante 66,3%.

Il secondo indicatore considera la domanda relativa al grado di collaborazione presente sul territorio rispetto alle diverse tipologie di servizio pubblico esistenti (ASL, Cpl, servizi per le politiche abitative, enti dell'Istruzione, formazione). I tre livelli presi in considerazione sintetizzano per ogni servizio territoriale:

sociali con finalità solo in parte sovrapponibili a quella del nostro Istituto, nell'ambito dell'attività di valutazione del SIA (Leone 2017). Come nel nostro caso, il tasso di copertura dell'indagine (56%) non ha garantito il valore censuario della rilevazione. Da qualche anno inoltre, l'Indagine dell'Istat sulla spesa sociale dei Comuni permette di analizzare una serie di aspetti anche a livello di Ambito sociale. Tuttavia, i dati disponibili fanno riferimento a due anni prima della rilevazione (a gennaio 2019 sono disponibili i dati relativi al 2016).

14 Si precisa che per la costruzione dell'indicatore 6. *Attivazione di interventi e servizi su progettazione condivisa con la famiglia* la metodologia utilizzata è la stessa dell'indicatore n. 5, mentre per gli indicatori 7. *Soggetti coinvolti nella gestione dei servizi* e 8. *Presenza cartella sociale informatizzata* si è proceduto rilevando la presenza/assenza delle variabili utilizzate.

15 Nel numero sono considerate anche le relative risposte valide contenute nei questionari parzialmente completati.

1. l'inesistenza di collaborazione o livello di collaborazione basso, ossia sporadico e non formalizzato;
2. una collaborazione strutturata e non occasionale (livello medio);
3. la piena integrazione anche con accordi formali (livello alto).

L'indicatore finale relativo al grado di collaborazione sintetizza la media ottenuta dal grado di collaborazione tra i diversi servizi pubblici territoriali.

In generale, la collaborazione tra i diversi servizi pubblici territoriali evidenzia situazioni con diverso grado di integrazione nel livello di governance orizzontale degli Ambiti sociali (tabella 3). Se da un lato, le modalità prevalenti di collaborazione con le ASL risultano, nell'80% circa dei casi, mediamente strutturate e non occasionali (rispettivamente per il 37,2% e per il 42,1%), quelle sul fronte dell'inclusione attiva (lavoro e formazione) risultano di grado medio e basso. La collaborazione con i Centri per l'Impiego, infatti, risulta essere alta solo per il 16% degli Ambiti mentre il 40,2% dei casi presenta gradi medi di collaborazione strutturata e non occasionale; nel 33,2% si dichiara un basso coinvolgimento, sporadico e non formalizzato,

se non inesistente (10%). Per quanto riguarda la formazione, il 28% degli Ambiti prevede forme di collaborazione strutturate e non occasionali. Leggermente più strutturata la collaborazione dell'Ambito con gli enti di istruzione. Un discorso specifico vale anche per il coinvolgimento e la collaborazione con i Servizi per le politiche abitative, dove si registra l'inesistenza per il 31,7% dei casi, un basso livello per il 28,4%, un livello medio per il 29,2%.

Un ulteriore elemento di verifica ritenuto interessante per definire l'indicatore complessivo di sviluppo della rete dei servizi è la presenza sul territorio di una équipe multiprofessionale (tabella 4) definita per la valutazione e la progettazione di servizi e interventi di contrasto alla povertà, rispetto a quanto considerato nelle linee guida del SIA. L'indicatore in questo caso considera un basso livello di integrazione se non è stata prevista l'équipe, un livello medio se l'équipe è stata prevista solo per quanto concerne gli aspetti socio-sanitari, un livello alto se è stata prevista secondo gli standard disciplinati dal decreto o come pratica consolidata. La presenza di équipe multiprofessionali nel sistema dei servizi sociali territoriali non è prevista solo nel 4,5% degli Ambiti so-

**Tabella 3**  
**Grado di collaborazione dell'Ambito sociale con i diversi servizi pubblici territoriali**

	<b>Inesistente v.a. (% valida)</b>	<b>BASSO v.a. (% valida)</b>	<b>MEDIO v.a. (% valida)</b>	<b>ALTO v.a. (% valida)</b>	<b>Totale v.a. (% valida)</b>
ASL/USLL	10 (3,1)	57 (17,6)	120 (37,2)	136 (42,1)	316 (100)
Centri per l'Impiego	31 (9,8)	105 (33,2)	127 (40,2)	53 (16,8)	316 (100)
Servizi per le politiche abitative	86 (31,7)	77 (28,4)	79 (29,2)	29 (10,7)	271 (100)
Enti Istruzione (all'interno del territorio dell'Ambito)	13 (4,2)	77 (25,2)	157 (51,3)	59 (19,3)	306 (100)
Enti istruzione (all'esterno del territorio dell'Ambito)	42 (24,6)	59 (34,5)	58 (33,9)	12 (7,0)	171 (100)
Enti Formazione (all'interno del territorio dell'Ambito)	64 (23,7)	105 (38,9)	76 (28,1)	25 (9,3)	270 (100)
Enti di formazione (all'esterno del territorio dell'Ambito)	45 (28,0)	62 (38,5)	46 (28,6)	8 (5,0)	161 (100)

Fonte: dati Inapp – MLPS, 2017-2018

ciali, mentre in circa il 27% dei casi questa è prevista per l'attivazione di alcuni servizi socio-sanitari (disabili, anziani non autosufficienti). È interessante notare, anche alla luce dell'attivazione delle nuove misure di contrasto alla povertà, che il 31% degli Ambiti sociali rispondenti attiva l'intervento dell'équipe per la valutazione e la progettazione di servizi e interventi limitatamente alla collaborazione con i servizi socio-sanitari poiché risulta problematico il coinvolgimento dei Centri per l'Impiego.

Se per l'attivazione di una rete dei servizi integrata il coinvolgimento di una équipe multidisciplinare rappresenta una modalità gestionale importante, altrettanto può dirsi per quanto riguarda il coinvolgimento del partenariato sociale.

È stato dunque sviluppato un indicatore che cerca di misurare, come negli altri casi, tre diversi livelli di integrazione: un livello basso, se non vi sono forme di coinvolgimento regolari, ma solo occasionali e dettate dalla contingenza; un livello medio laddove le forme di coinvolgimento sono quelle ordinarie previste per il Piano di zona o vi sono occasioni di confronto specifiche sul tema della povertà (ma non l'istituzione di un vero e proprio tavolo); un livello alto, in quelle forme in cui esiste un tavolo specifico con le Parti sociali e il Terzo settore per le tematiche del contrasto alla povertà o vi sono accordi formalizzati per la costituzione di una rete tra gli interventi del pubblico e del privato.

Le forme di coinvolgimento e la partecipazione del partenariato sociale di tipo 'ordinarie' così come previste dal Piano di zona sono il 41%, mentre le occasioni di confronto specifiche sul tema della povertà, senza la definizione specifica di tavoli, il 23,1%. Il 22,8% si organizza con una struttura che prevede veri e propri tavoli specifici sul tema di contrasto alla povertà e accordi formalizzati con le Parti sociali e il Terzo settore (tabella 5).

Infine, per quanto riguarda la modalità di integrazione tra i sistemi di servizi, i valori dell'indicatore sono stati definiti secondo i seguenti criteri: valore basso se nel corso dell'at-

**Tabella 4**  
**Presenza équipe multiprofessionale**

	v.a.	% valida
NO, le équipe multiprofessionali non sono previste nel sistema dei servizi sociali territoriali	14	4,5
NO, le équipe multiprofessionali sono previste solo per l'attivazione di alcuni servizi socio-sanitari (anziani non autosufficienti), ma mai per i servizi di contrasto alla povertà	83	26,9
SI, ma limitatamente alla collaborazione con servizi socio-sanitari mentre è problematico coinvolgere alcuni servizi (in particolare, i Centri per l'Impiego) nella valutazione e nella progettazione	97	31,4
SI, la situazione si è adeguata agli standard previsti nel decreto e nelle linee guida per il SIA	58	18,8
SI, la costituzione di équipe multiprofessionali per la presa in carico delle persone in condizione di povertà è pratica comune dell'Ambito territoriale	57	18,4
<b>Totale</b>	<b>309</b>	<b>100,0</b>

Fonte: dati Inapp – MLPS, 2017-2018

**Tabella 5**  
**Livello di coinvolgimento del partenariato sociale nella programmazione e nel monitoraggio degli interventi**

	v.a.	% valida
Non vi sono forme di coinvolgimento regolari, ma solo occasionali e dettate dalla contingenza	41	13,0
Le forme di coinvolgimento sono quelle ordinarie previste per il Piano di zona	130	41,1
Vi sono occasioni di confronto specifiche sul tema della povertà, ma non un vero e proprio tavolo	73	23,1
Esiste un tavolo specifico con le parti sociali e il Terzo settore per le tematiche del contrasto alla povertà che si occupa sia di programmazione che di monitoraggio	49	15,5
Esistono accordi formalizzati per la costituzione di una rete tra gli interventi, in particolare del pubblico e del privato sociale	23	7,3
<b>Totale</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

Fonte: dati Inapp – MLPS, 2017-2018

**Tabella 6****Aree di integrazione tra i diversi sistemi di servizi nel corso dell'attuazione del PSdZ e modalità**

	<b>Realizzati incontri di coordinamento/ scambio di informazioni</b>	<b>Costituite équipes multidisciplinari</b>	<b>Condivisi strumenti tecnici o metodologie di intervento</b>	<b>Formalizzati protocolli integrati di intervento</b>	<b>Totale</b>
	<i>v.a. (% valida)</i>	<i>v.a. (% valida)</i>	<i>v.a. (% valida)</i>	<i>v.a. (% valida)</i>	<i>v.a. (% valida)</i>
Sociale/sanitario	61 20,9	126 43,2	16 5,5	89 30,5	292 (100)
Sociale/lavoro-occupazione	111 47,8	45 19,4	30 12,9	46 19,8	232 (100)
Sociale/abitativo	104 64,2	21 13,0	20 12,3	17 10,5	162 (100)
Sociale/istruzione e formazione	113 53,8	22 10,5	21 10,0	54 25,7	210 (100)
Sociale/giudiziario-sicurezza	90 57,7	10 6,4	15 9,6	41 26,3	156 (100)

Fonte: dati Inapp – MLPS, 2017-2018

tuazione del Piano sociale di zona sono stati realizzati solo incontri di coordinamento/scambio di informazioni; valore medio se si sono costituite équipes multidisciplinari e condivisi strumenti tecnici o metodologie di intervento; valore alto se sono stati formalizzati protocolli integrati di intervento. L'indicatore anche in questo caso è una media delle diverse aree di integrazione selezionate: area sociale/sanitario, area sociale/lavoro-occupazione, area sociale/abitativo, area sociale/istruzione e formazione e area sociale/giudiziario-sicurezza (tabella 6). Valori massimi di formalizzazione (30,5%) si hanno tra i sistemi di servizi afferenti alle aree sociale e sanitaria, notoriamente le aree tra le quali da più tempo l'integrazione viene praticata e sperimentata. La situazione risulta essere diversa per quanto riguarda l'interazione tra area sociale e sistema dei servizi al lavoro e per la casa dove l'informalità sembra caratterizzare maggiormente le forme di collaborazione.

L'indice finale è di tipo additivo ed è costruito come aggregazione, dunque, dei valori dei singoli indicatori elaborati. Tale scelta è coerente con il concetto stesso

di integrazione espresso, inteso come insieme di diverse dimensioni attuative. Le diverse dimensioni non sono necessariamente concatenate, ma possono essere presenti in gradi differenti e indipendenti, anche per questo l'indice composito è stato costruito senza ulteriori pesi specifici per le otto dimensioni se non quelli impliciti nel sistema di aggregazione adottato. Su questo punto, ovviamente, resta confermato l'intento sperimentale<sup>16</sup>.

Il valore medio dell'indicatore complessivo sugli Ambiti considerati è 14 e varia da un valore minimo di 8 a un valore massimo di 21 (su 22 potenziale). Come già accennato, le differenze territoriali sono notevoli se si considera non solo il punteggio medio di ogni singola Regione ma anche il valore minimo e massimo rilevato all'interno di alcuni Ambiti (tabella 7).

I risultati dell'applicazione dell'indice permettono di mettere in evidenza una serie di questioni di una certa rilevanza. Un primo aspetto è rappresentato dal fatto che l'integrazione (media) è costantemente più bassa nelle Regioni del Mezzogiorno (in par-

16 Proprio perché si tratta di una prima sperimentazione ci si riserva di attribuire un ordine di importanza ai singoli indicatori eventualmente in approfondimenti successivi.

**Tabella 7**  
**Indicatore complessivo della rete dei servizi per Regione**  
**(valori medi, minimo e massimo)**

	Media	Minimo	Massimo
Abruzzo	13	8	17
Basilicata	10	10	10
Bolzano	16	16	16
Calabria	12	8	16
Campania	13	11	16
Emilia Romagna	17	14	19
Friuli	18	15	20
Lazio	13	11	15
Liguria	13	12	15
Lombardia	15	9	19
Marche	16	13	21
Molise	12	10	13
Piemonte	18	18	18
Puglia	13	10	17
Sardegna	12	9	14
Sicilia	11	8	15
Toscana	15	12	19
Umbria	16	13	17
Valle d'Aosta	20	20	20
Veneto	14	11	16
Indice	14	8	21

Fonte: dati Inapp – MLPS, 2017-2018

ticolare Basilicata, Calabria e Sicilia), accompagnate da alcune Regioni del Centro (in particolare Lazio e Abruzzo). Tale aspetto apre necessariamente delle riflessioni connesse al fatto che, essendo la gran parte dei beneficiari del Rel residenti nel Mezzogiorno (INPS-Osservatorio Rel 2019), sia più complicato in questi contesti garantire un'efficace offerta (integrata) di servizi. A supporto di tale ipotesi, è inoltre utile considerare un aspetto di particolare rilevanza nel momento in cui si definiscono le condizioni per l'integrazione tra servizi: la dotazione di risorse umane

a disposizione. Se come detto i processi di integrazione sono di per sé complessi, lo diventano ancor più se i servizi mancano di competenze e risorse umane. In questo senso, un prezioso riferimento è rappresentato dalla banca dati sulle proposte progettuali presentate dagli Ambiti sociali in risposta all'Avviso n. 3/2016 a valere sul Programma Operativo Nazionale Inclusione per il rafforzamento della rete dei servizi sociali in funzione della messa a regime del SIA<sup>17</sup>. Dall'analisi dei progetti riguardanti la quasi totalità degli Ambiti sociali, emerge con chiarezza la generale e forte necessità di rafforzamento in termini di risorse umane nelle fasi principali di erogazione della misura (analisi preliminare del bisogno, valutazione ed erogazione degli interventi a supporto), esigenza percepita con maggiore intensità proprio negli Ambiti del Mezzogiorno<sup>18</sup>. La medesima analisi, inoltre, mette in evidenza dei dati interessanti riguardo a una dimensione presa in considerazione tra gli indicatori dell'indice di integrazione elaborato e cioè la diffusione di cartelle sociali informatizzate e più in generale di sistemi informativi attivi. Ebbene, coerentemente con quanto rilevato dall'indagine sugli Ambiti sociali (quasi la metà non dispone di supporti informatizzati), anche i progetti contenuti nel data base dell'Avviso n. 3/2016 mettono in evidenza una diffusa carenza di tale strumentazione.

Un secondo aspetto significativo da evidenziare rispetto ai risultati dell'indice di integrazione è, come accennato, la forte variabilità dei valori all'interno delle singole realtà regionali. Ciò a testimonianza della pronunciata eterogeneità dei contesti non solo a livello inter-regionale ma anche intra-regionale. In Lombardia, Sicilia, Puglia e Abruzzo sembrano esservi le situazioni nelle quali il livello di integrazione degli Ambiti cambia maggiormente. Tale aspetto, come evidente, rappresenta un'ulteriore sfida per un'offerta integrata di servizi che acquisisca il rango di livello essenziale delle prestazioni così come previsto dalla normativa.

17 La banca dati è stata creata dall'Inapp in qualità di soggetto incaricato dal MLPS di attuare la fase istruttoria di selezione dei progetti.

18 Per una visione più esaustiva della situazione si vedano gli atti del Convegno *Contro la povertà, la sfida del Reddito di Inclusione* e in particolare la presentazione della Struttura inclusione sociale (Inapp 2017).

Infine, focalizzando ancora una volta l'attenzione sulle realtà regionali con valori dell'indice di integrazione più alto, è utile sottolineare come in alcuni casi si tratti di contesti nei quali il processo di integrazione tra servizi sociali e servizi per l'impiego è stato avviato ancor prima del SIA, o da questo repentinamente stimolato. Facciamo riferimento, in particolare, alle esperienze del Friuli Venezia Giulia, del Piemonte o dell'Emilia Romagna. In quest'ultimo caso, la legge regionale n. 14/2015 rappresenta un tentativo concreto e fortemente strutturato di gestione dei processi di integrazione a regia regionale. Come affermato all'interno della delibera regionale contenente le linee di programmazione integrata in attuazione della norma regionale (D.G.R. n. 1229/2016), stante le condizioni formali in ogni caso è necessaria "l'attivazione di una cultura comune da parte degli operatori, siano essi del mondo del lavoro, del sociale e del sanitario, la condivisione di vocaboli, di visioni e di approcci, la capacità di utilizzare con modalità condivise strumenti, finanziari e non, resi disponibili dalla programmazione europea, nazionale e regionale". I dati per ora confermano che questa è una via da seguire.

### 3. L'integrazione declinata a livello locale

Cosa succede quando dalle riflessioni teoriche, dall'analisi della letteratura internazionale e dei risultati delle indagini/rilevazioni nazionali si passa alla realtà dei fatti? E come ci si approccia al tema dell'integrazione 'dal basso', cercando di capire come concretamente una determinata policy venga interpretata e attuata dagli assistenti sociali o dagli orientatori di un centro per l'impiego, da coloro che potremmo definire, citando Lipsky (Lipsky 2010; Rice 2013), i nostri burocrati di strada?

Per provare a rispondere alle domande poste si ricostruiranno sinteticamente le principali fasi e le evidenze più significative emerse da un'indagine esplorativa, con approccio di ricerca-azione condotta nel territorio dell'Ambito sociale di Ardea-Pomezia (RM 6.4 secondo la codificazione della Regione Lazio) tra maggio e dicembre del 2018<sup>19</sup>. L'approfondimento di campo ha riguardato in parallelo la ricognizione di atti normativi e di regolamentazione nella governance

regionale e territoriale e l'approfondimento di alcuni aspetti sulla reale gestione della misura a confronto con testimoni privilegiati dei Centri per l'Impiego e dei Servizi sociali. Uno degli obiettivi principali dell'attività di ricerca, come anche nel caso degli altri territori oggetto di analisi, era infatti quello di comprendere come si stesse organizzando il sistema dei servizi coinvolti nell'implementazione del Rel, in una fase particolarmente fluida (e caotica) nella quale il Rel iniziava concretamente a essere messo a regime e destinato a una platea più ampia (dopo l'esperienza del SIA), ma, contestualmente, a seguito delle elezioni, il Reddito di Cittadinanza cominciava il suo percorso 'politico'. In un arco temporale relativamente ristretto (circa due anni) il sistema dei servizi sociali si è dunque dovuto adattare a cambiamenti continui dovuti all'avvicendamento di due misure di contrasto alla povertà molto simili negli obiettivi, ma diverse in molti aspetti, soprattutto di tipo procedurale e di governance (Leone 2017).

#### 3.1 Elementi di contesto

Nella ricostruzione delle dinamiche associate al processo di integrazione nel territorio considerato è utile riprendere alcuni elementi di contesto che fanno capo sia alla governance regionale, soprattutto in tema di servizi sociali, sia alla governance locale (a livello di Ambito e dei Comuni che lo compongono).

Rispetto al primo punto, la Regione Lazio, pur con qualche ritardo, ha iniziato a elaborare dal 2016 una serie di atti normativi che con una certa puntualità affrontano il tema dell'integrazione tra servizi, in primis quella tra sociale e sanitario, ma non solo.

La legge regionale n. 11/2016 di riforma del sistema dei servizi sociali regionali rappresenta un primo step importante che, tra le altre cose, individua nella gestione associata da parte dei Comuni la modalità attraverso la quale perseguire l'efficacia e l'efficienza del sistema integrato. La Regione individua nella gestione associata obbligatoria la modalità di attuazione del sistema di welfare integrato nell'ambiente dell'Ambito territoriale; i Distretti sociali e sanitari rappresentano gli ambiti territoriali e organizzativi per la programmazione e l'erogazione delle prestazioni sociali e

19 La scelta dell'ambito è stata orientata sia dall'analisi di contesto precedentemente svolta, sia da confronti già avviati con alcuni referenti della Regione Lazio.

sanitarie e di quelle sociosanitarie integrate. Vengono privilegiate e incentivate forme di gestione dei servizi sociali stabili e dotate di personalità giuridica quali la Convenzione, il Consorzio e l'Unione di Comuni.

Anche il nuovo Piano sociale regionale prevede un forte investimento in azioni di governance finalizzate alla creazione di forme stabili per la gestione associata dei servizi e degli interventi sociali. Prevede inoltre l'attivazione di diversi strumenti di raccordo programmatico in grado di assicurare il coordinamento tra i diversi livelli territoriali e garantire la coerenza degli obiettivi e il confronto tra i processi e i risultati raggiunti in ciascun Ambito. Tra questi: revisione e rafforzamento delle Consulte e dei Tavoli di confronto tematici; promozione e attivazione dei 'Tavoli interdirezionali di coordinamento degli Uffici di Piano', a livello di ASL; organizzazione della 'Cabina di regia' del Piano sociale regionale, con compiti di monitoraggio e assistenza tecnica. Inoltre, con la D.G.R. n. 751 del 21 novembre 2017 sono state adottate le nuove Linee guida sull'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio di Piano che diviene a tutti gli effetti il fulcro operativo della gestione dei servizi da parte degli Enti associati.

Viene infine valorizzato il ruolo del Terzo settore attraverso gli strumenti della co-progettazione e della co-gestione. Sul percorso di co-progettazione la Regione Lazio ha stilato nel 2016 le linee guida *Dal partenariato pubblico/privato alla co-progettazione per un nuovo welfare generativo e di comunità* (Regione Lazio – Assessorato alle Politiche sociali, Sicurezza e Sport, s.d) che rappresentano un percorso nuovo di relazione tra i sistemi pubblici e le organizzazioni del Terzo settore sulla base di responsabilità e ruoli definiti.

Per quanto attiene le politiche attive del lavoro e in particolare la governance regionale dei servizi pubblici per l'impiego, dal 1° luglio 2018 le sedi dei Centri per l'Impiego presenti sul territorio regionale sono state raggruppate in tre macro aree: Lazio Sud; Lazio Nord; Lazio Centro<sup>20</sup>.

Contestualmente è stato completato il trasferi-

mento obbligatorio, ai sensi del comma 798 della legge di bilancio 2018, del personale dei Centri per l'Impiego dalle province alla Regione Lazio.

Di recente approvazione è il Piano Regionale di contrasto alla povertà (D.G.R. n. 810/2018), in attuazione del D.Lgs n. 147/2017 (art. 14), che completa in un certo senso il quadro, restituendo una situazione nella quale risulta essere evidente la spinta dell'attore regionale verso un sistema integrato di servizi funzionale al contrasto alla povertà.

Se a livello regionale le premesse per una efficace integrazione sono ben delineate, a livello locale le cose possono essere sensibilmente diverse per diverse ragioni. In termini sintetici possiamo identificare tre aspetti tra loro connessi che più di altri condizionano il processo di integrazione a livello locale: la carenza di risorse umane a disposizione; la bassa dotazione di risorse economiche specificamente dedicate al contrasto alla povertà a favore di altre tipologie di servizi sociali; la situazione di dissesto finanziario del Comune di Ardea (Comune capofila dell'Ambito sociale). Rispetto al vincolo del dissesto finanziario del Comune di Ardea, questo ha condizionato non solo la normale gestione dei servizi sociali a livello comunale, ma anche l'operatività dell'Ufficio di Piano dell'Ambito. Tale condizione di criticità gestionale ha anche impattato negativamente sul concreto utilizzo delle risorse destinate all'Ambito e previste nel PON Inclusione, dirette ad affrontare una significativa carenza in termini di risorse umane per la gestione della rete dei servizi sociali e in particolare degli interventi di contrasto alla povertà<sup>21</sup>. Tale situazione ha comportato, dunque, l'impossibilità di dare attuazione al progetto di rafforzamento dei servizi finanziato dal PON Inclusione attraverso l'Avviso n. 3/2016 con ricadute negative anche per il Comune di Pomezia.

Rispetto ai primi due punti, il Piano sociale di zona 2017 del Distretto offre indicazioni circa lo stato dell'arte dei servizi e le loro prospettive di sviluppo<sup>22</sup>. Aspetti considerati di interesse riguardano, in particolare, l'area del disagio e dell'esclusione sociale, in

20 Il CPI di Pomezia rientra nella macro area Lazio Sud. Per una visualizzazione della distribuzione dei CPI, si veda: [http://www.regione.lazio.it/rl\\_lavoro/?vw=contenutidetail&id=2](http://www.regione.lazio.it/rl_lavoro/?vw=contenutidetail&id=2).

21 La proposta progettuale prevedeva circa 300.000 euro in due anni dedicati quasi esclusivamente al rafforzamento dei servizi attraverso l'assunzione di alcune risorse umane.

22 Documento disponibile su: <http://www.ardea.gov.it/home/la-comunita/servizi-alla-comunita/>.

termini economici, rispetto alle risorse destinate nel 2016 e nelle previsioni del 2017, e le utenze, in termini di volumi in carico al servizio di segretariato sociale e al servizio sociale professionale.

Sul primo aspetto, in termini economici, nel 2016, le risorse destinate all'area del disagio e dell'esclusione sociale sono state residuali, intercettando solo un esiguo numero di nuclei familiari attraverso contributi economici ad hoc (76 nuclei in totale) per un totale di circa 48.000 euro. Per il 2017 le previsioni erano quelle di allocare una quota simile di risorse, aumentando però quelle destinate al supporto alloggiativo. Relativamente all'area minori e famiglia, le quote più significative in termini di risorse economiche sono state destinate all'assistenza scolastica a minori con disabilità (circa 2.500 euro per circa 400 minori), ai servizi di mensa e trasporto scolastico (oltre 3.000 euro) e ai minori in casa famiglia (1.800 euro). Con riguardo al secondo aspetto, in termini di volumi di utenza del servizio di segretariato sociale nel 2016, questi ha intercettato il bisogno di 1.500 utenti, con una previsione di 2.200 per il 2017. Numeri gestiti, a livello di distretto da cinque assistenti sociali. In termini di volumi di utenza del servizio sociale professionale, nel 2016 gli utenti che si sono rivolti a tale servizio sono stati 2.500 con una previsione di 3.000 per il 2017. A livello di distretto viene previsto che tale volume di utenza sia gestita da quattro assistenti sociali e cinque unità di personale amministrativo. Il tema della scarsità delle risorse umane a disposizione, oltre a essere stato oggetto di discussione nella fase di confronto con gli operatori sociali come si vedrà in seguito, è 'certificato' anche dal recente Piano Regionale di contrasto alla povertà: l'Ambito di Ardea-Pomezia è quello con il più alto rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente tra i 35 presenti in Regione Lazio.

### 3.2 L'esperienza di campo

L'attività di confronto con gli attori locali responsabili dell'attuazione del Rel a livello di Ambito si è svolta in un arco temporale di circa 7/8 mesi, compreso tra maggio e dicembre del 2018 e ha focalizzato l'attenzione su quattro direttrici: l'approfondimento di alcu-

ne questioni legate al funzionamento dell'organizzazione dei servizi attraverso interviste ai referenti locali dei servizi; la partecipazione, in qualità di osservatori, a momenti di confronto tra servizi e beneficiari Rel e tra servizi di diversa tipologia (nell'ambito dell'équipe multiprofessionale); il coinvolgimento dei referenti tecnici e politici dell'attuazione della misura a livello locale in momenti seminariali presso l'Inapp; infine, la condivisione e la restituzione delle evidenze dell'azione di ricerca agli attori locali<sup>23</sup>.

Le interviste sono state realizzate con il responsabile dell'orientamento del CPI di Pomezia e con la referente dei Servizi sociali del Comune di Ardea e hanno esplorato alcune dimensioni di analisi che possono essere così sintetizzate:

- il raggio d'azione e il bacino di utenza del servizio (territorio di riferimento, bacino di utenza, accessibilità del sistema dei servizi, modalità di collaborazione tra i servizi);
- l'impatto del Rel sui servizi e meccanismi di governance locale;
- le competenze degli operatori coinvolti nell'implementazione della misura.

Rimanendo nell'ambito delle evidenze più strettamente connesse al processo di integrazione tra servizi di diversa tipologia (servizi sociali e servizi per l'impiego in particolare), le persone intervistate hanno messo in risalto, per un verso, la generale scarsità di risorse umane a disposizione, soprattutto dal lato dei servizi sociali; per l'altro l'utilizzo di pratiche di collaborazione informali tra servizi. In questo senso, uno degli aspetti di maggior interesse emersi nella fase di campo è proprio la cooperazione tra CPI di Pomezia e servizi sociali dei due Comuni appartenenti all'Ambito (quelli di Pomezia in particolare) nata 'dal basso' per adattarsi sia alla nuova regolamentazione prevista dalla misura, sia per gestire in maniera efficace un volume di utenza significativo e con bisogni differenziati. Da tale collaborazione sono nate prassi di lavoro interessanti quali, ad esempio, l'organizzazione di incontri tra servizi sociali e servizi per l'impiego con l'utenza Rel, presso il CPI di Pomezia, al fine di informare l'utenza sulle diverse opzioni a disposi-

23 Si ringraziano per la disponibilità Giancarlo Cevoli e Maria Fiore del CPI di Pomezia, Pamela Iantaffi e Teresa Schiavone dei Servizi sociali del Comune di Pomezia, l'Assessore alle Politiche sociali del Comune di Pomezia e la referente d'Ambito del Comune di Ardea, Sabrina Tovalieri.

zione in termini di politica attiva: possibilità di impiego, corsi di formazione, programmi di inserimento lavorativo (da Garanzia Giovani all'Assegno di Ricollocazione). Agli incontri sono stati invitati a partecipare anche referenti di Enti di formazione del territorio al fine di fornire informazioni più puntuali. Sono state inoltre approfondite alcune questioni legate al rispetto della condizionalità ed è stato fatto compilare un modulo all'interno del quale era richiesta agli utenti una serie di informazioni relative alle esperienze lavorative pregresse, alla situazione abitativa e, in generale, alle principali caratteristiche del nucleo familiare (ad esempio, presenza di minori o disabili). A ogni incontro, sette in totale, hanno partecipato, in media, circa 30 beneficiari. La partecipazione degli Autori in qualità di osservatori ad alcuni di questi incontri ha reso possibile approfondire alcune dinamiche interessanti nell'interazione tra beneficiari e operatori dei servizi, in particolare la necessità da parte dell'utenza di informazioni su procedure non sempre chiare e la disponibilità al confronto da parte di entrambe le 'parti' in gioco.

La pratica degli 'incontri di gruppo' va a coprire di fatto la non sostenibilità dei volumi di utenza del Rel da parte dei servizi sociali e i relativi carichi di lavoro associati alla definizione di un progetto personalizzato. In tal modo, si tenta di dare comunque avvio a un percorso personalizzato filtrando le persone volontariamente interessate a percorsi per l'occupabilità offerti dallo stesso CPI. Data la scarsità di risorse umane per l'offerta di servizi sociali (in particolare per quanto riguarda il Comune di Ardea), il CPI di Pomezia riveste un ruolo cardine nella fase di informazione e pre-assessment dell'utenza, sovrapponendo se non invertendo, di fatto, i ruoli organizzativi.

Un punto di svolta nel percorso di confronto con i referenti locali è avvenuto nel momento in cui il referente del CPI di Pomezia ha mostrato al gruppo di ricerca un data base contenente le informazioni raccolte sui circa 270 utenti Rel che avevano partecipa-

### Box 1

#### Principali caratteristiche dei beneficiari Rel

Un profilo dei beneficiari Rel rilevati presso il CPI di Pomezia:

- il 64% è composto da donne;
- quasi la metà si concentra nelle classi di età 30-40 (22,5%) e 40-50 (22,1%). Maggiormente rappresentata è la fascia di età tra i 50 e i 60 (per 29,2%). Gli ultrasessantenni sono il 21,8% del totale. Il 4,4% è di età inferiore ai 30 anni;
- il 76,8% è di nazionalità italiana; il 14,8% comunitaria; l'8,5% proveniente da Paesi extracomunitari;
- l'assenza di figli minori è rilevata nel 43,8% dei casi;
- è presente una persona disabile in quasi il 23% dei nuclei familiari;
- solo il 16% circa ha casa di proprietà o in usufrutto; è ospite presso famiglia, amici, conoscenti il 26,1% dei beneficiari, usufruisce di alloggio gratuito il 9,7%; la maggioranza (il 40%) è in affitto, vi sono anche situazioni di sfratto e di occupazione (rispettivamente: 2,5% + 1,8);
- l'80% circa presenta un titolo di studio medio-basso (licenza media e diploma);
- meno della metà dei rispondenti ha disponibilità di un mezzo proprio;
- le esperienze lavorative pregresse riguardano nella grande maggioranza lavori di cura (badanti, colf) e i settori della ristorazione e dell'edilizia.

to agli incontri sopra descritti, dati raccolti attraverso la compilazione del modulo distribuito al termine degli incontri medesimi. Sebbene si trattasse di un campione non rappresentativo della platea dei beneficiari a livello comunale (oltre 400 per il Comune di Pomezia<sup>24</sup> e altrettanti per il Comune di Ardea), il patrimonio informativo contenuto nel data base in questione ha permesso di definire in maniera più puntuale le principali caratteristiche dell'utenza a livello locale (vedi box 1). Tali evidenze, insieme ad altre raccolte durante l'attività di campo, hanno rappresentato il contenuto principale di un seminario di restituzione organizzato presso il CPI di Pomezia. Durante tale incontro il gruppo di ricerca Inapp ha riportato a una platea eterogenea<sup>25</sup> una serie di considerazioni tra cui l'utilità e la necessità di condividere dati e informazioni al fine di una migliore integrazione tra servizi.

24 Le domande protocollate in entrata dal Comune di Pomezia, nei primi 9 mesi di attività del Rel, sono state oltre 1.000.

25 Hanno partecipato all'incontro i referenti Rel dei Servizi sociali del Comune di Pomezia e Ardea, l'Assessore alle politiche sociali del Comune di Pomezia, alcuni operatori del CPI di Pomezia e alcune rappresentati di enti di formazione e del Terzo settore del territorio.

L'utilità di costruire anche semplici banche dati apre la possibilità di ragionare su aspetti concreti, quali, ad esempio, il reale livello di occupabilità delle persone in situazione di fragilità economica e di vulnerabilità sociale. Tale ultimo aspetto rappresenta ovviamente una ulteriore sfida proprio nel momento in cui si richiede un'offerta integrata, che chiama in causa la governance delle politiche sociali, sia nel complesso della capacità di tradurre i bisogni in domanda sociale, che gioca la differenza nei processi di presa in carico, sia nell'adeguamento dell'infrastrutturazione stessa di servizi e delle competenze.

## Conclusioni

Il tema dell'integrazione dei servizi nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà offre molteplici spunti di riflessione.

L'integrazione delle informazioni provenienti da diverse fonti (ricerche a livello internazionale, indagini nazionali e lavoro sul campo a livello locale) conduce a confermare, ma anche ad arricchire il numero e le caratteristiche delle opportunità e dei vincoli dei processi di integrazione.

Integrare implica un lavoro complesso, lungo e che richiede non solo un impianto di governance ben costruito, ma anche (o soprattutto) risorse umane sufficienti e competenti, disposte a dialogare in maniera aperta.

Una volta avviata l'integrazione dei servizi è necessario un lungo percorso di accompagnamento che ne determini il consolidamento.

In questa direzione le politiche e gli investimenti locali sono una responsabilità condivisa a tutti i livelli amministrativi. E in tale senso sono state stanziati anche le risorse previste dall'Avviso n. 3/2016 e la quota del Fondo Povertà attribuite agli Ambiti territoriali per il rafforzamento dei servizi afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Nel caso specifico del Reddito di Inclusione si può affermare che nonostante l'integrazione tra servizi as-

suma un ruolo cruciale per la sua messa a regime, i dati a disposizione e l'approfondimento di campo mettono in evidenza come vi sia grande eterogeneità delle situazioni, non solo tra Regioni ma anche all'interno delle stesse realtà regionali e, addirittura, all'interno dei singoli Ambiti sociali. Le Istituzioni locali hanno, dunque, una funzione decisiva nell'applicazione degli obiettivi designati, ma questi ultimi implicano la necessità di guardare al 'punto di partenza' di ciascuno.

Tuttavia, l'analisi individua anche una responsabilità decisiva dei livelli centrali di governo (nazionali e/o regionali) nel declinare il paradigma dell'integrazione in atti normativi o documenti strategici. Tale attività avviene, infatti, in maniera spesso indipendente dalla reale situazione riscontrabile a livello territoriale, senza garantire il necessario presidio dell'attuazione delle pratiche di integrazione (Ghetti 2018). Gli aspetti richiamati incidono ovviamente sulla stessa capacità del livello locale di interpretare e mettere a regime quanto immaginato dal livello centrale, soprattutto in quei contesti, molti, nei quali si parte da una situazione di oggettivo svantaggio in termini di funzionamento (esistenza?) dei servizi.

Le questioni sollevate viste nella prospettiva del prossimo avvio del Reddito di Cittadinanza, recentemente approvato, assumono un ruolo ancor più cruciale. In tal senso, il percorso di ricerca fin qui condotto potrebbe essere ulteriormente sviluppato in due direzioni: la prima, diretta a una migliore comprensione di come, a livello territoriale, i diversi servizi si stiano muovendo per lo sviluppo di una misura complessa che nasce con la duplice veste di 'misura fondamentale di politica attiva del lavoro' e 'di contrasto alla povertà, alle disuguaglianze e all'esclusione sociale'; la seconda, diretta a un ulteriore sviluppo dell'indice di integrazione qui presentato, come strumento utile che concorre all'analisi e alla misurazione del livello di integrazione locale e regionale.

## Bibliografia

- Eftheia (2018), *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market - success factors and reform pathways. Part I: study*, Brussels, European Commission <<https://bit.ly/2Wd1Y1k>>
- Finn D. (2016), *Issues emerging from combining active and passive measures for the long term unemployed – the design and delivery of single points of contact*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <DOI: 10.2767/070177> <<https://bit.ly/2TQk2lc>>
- Ghetti V. (2018), La governance lombarda, in Gori C. (a cura di), *Il welfare delle riforme? Le politiche lombarde tra norme ed attuazione*, Rimini, Maggioli, pp.61-82
- Gori C. (2015), La riforma del welfare serve ai cittadini lombardi? Un'analisi di quadro della L.R.23/2015, *Lombardia Sociale*, 12 gennaio 2015 <<https://bit.ly/2CvHM3o>>
- Inapp (2017), Analisi proposte progettuali presentate dagli Ambiti sociali per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (Avviso n. 3/2016), *Intervento a convegno 'Contro la povertà, la sfida del Reddito di Inclusione (Rel)'*, Bari, 4 Dicembre 2017 <<https://bit.ly/2HvgApF>>
- INPS - Osservatorio sul Reddito di Inclusione (2019), *Reddito di Inclusione. Nuclei beneficiari e persone coinvolte Mesi di competenza gennaio-dicembre 2018*, Report gennaio-dicembre 2018 <<https://bit.ly/2ujdMDC>>
- Isfol (2013), Monitoraggio nazionale piani sociali di zona 2013, *intervento al Seminario 'Monitoraggio piani sociali di zona'*, Roma, 6 Dicembre 2013 <<https://bit.ly/2Hvgu1h>>
- Lara Montero A., van Duijn S., Zonneveld N., Minkman M., Nies H. (2016), *Integrated Social Services in Europe*, Brighton, European social network <<https://bit.ly/2TOzsGV>>
- Leone L. (a cura di) (2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al Rel. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà Sostegno per l'Inclusione Attiva*, Roma, Alleanza contro la povertà <<https://bit.ly/2HwXP3B>>
- Leutz W. (1999), *Five Laws for integrating Medical and Social Service. Lessons from the USA and the UK*, Oxford, Blackwell Publishers
- Lipsky M. (2010), *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russel Sage Foundation
- OECD (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups. Bridging Sectors for Better Service Delivery*, Paris, OECD Publishing <DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-en>>
- Powers T. (2017), *Partnerships and contractors in the delivery of employment services and ALMPs. A literature review*, Employment Working Paper n.226, Geneva, ILO <<https://bit.ly/2WbmAaq>>
- Provan K.G., Milward H.B. (2001), Do Networks Really Work? A framework for Evaluating public-sector organizational network, *Public Administration Review*, 61, n.4, pp.414-423
- Regione Lazio-Assessorato alle Politiche sociali, Sicurezza e Sport (s.d), Dal partenariato pubblico/privato alla co-progettazione per un nuovo welfare generativo e di comunità <<https://bit.ly/2FpGJ79>>
- Rice D.A. (2013), Street-level bureaucrats and the welfare state. Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation, *Administration and Society*, 45, n.9, pp.1038-1062
- Scialdone A. (2018), Il «rafforzamento» dei sistemi di welfare territoriale alla prova del decreto legislativo n.147/2017, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 32, n.2, pp.465-482
- Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Poleis [2017], Le Unioni di Comuni: l'evoluzione a livello nazionale e le specificità dell'Emilia-Romagna. Seminario <<https://bit.ly/2Wc65Lq>>
- Valentijn P.P., Boesveld I.C., van der Klauw D.M., Ruwaard D., Struijs J.N., Molema J.J.W., Bruijnzeels M.A., Vrijhoef H.J. (2015), Towards a taxonomy for integrated care: a mixed-methods study, *International Journal of Integrated Care*, 15, n.1 <<https://bit.ly/30lgase>>
- Valentijn P.P., Schepman S.M., Opheij W., Bruijnzeels M.A. (2013), Understanding integrated care: a comprehensive conceptual framework based on the integrative functions of primary care, *International Journal of Integrated Care*, 13, n.1 <<https://bit.ly/2VpELbN>>
- WHO Regional Office for Europe (2016), *Integrated care models: an overview. Working document*, Copenhagen, World Health Organization <<https://bit.ly/2W6ZWji>>

## Documenti e norme

- Deliberazione 21 novembre 2017 n.751 della Regione Lazio, Attuazione art. 45, 4° comma, legge regionale 10 agosto 2016, n.11. Approvazione linee guida in ordine all'organizzazione, alla dotazione organica e al funzionamento dell'Ufficio di Piano dei distretti socio-sanitari. Approvazione nuovo schema di regolamento di organizzazione dell'Ufficio di Piano
- D.G.R. 21 settembre 2016 n.1229 della Regione Emilia-Romagna, Linee di programmazione integrata tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari
- D.G.R. 26 aprile 2017 n.214 della Regione Lazio, Legge regionale 10 agosto 2016 n.11, art. 47 comma 2. Approvazione della proposta del Piano sociale regionale denominato 'Prendersi cura, un bene comune'
- D.G.R. 11 dicembre 2018 n.810 della Regione Lazio, Atto di programmazione regionale 2018-2020 attuativo degli interventi e delle misure finalizzate al contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (ReI). Art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n.147
- Distretto socio-sanitario RM 6.4 (2017), Piano Sociale di Zona 2017 del Comune di Ardea e del Comune di Pomezia <<https://bit.ly/2Yee1gG>>
- D.L. 28 gennaio 2019 n.4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. (19G00008), in G.U. Serie Generale n.23 del 28-01-2019
- D. Lgs. 15 settembre 2017 n.147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, in G.U. Serie Generale n.240 del 13-10-2017
- Legge 8 novembre 2000 n.328 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, in G.U. n.265 del 13-11-2000
- L.R. 30 luglio 2015 n.14 della Regione Emilia Romagna, Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari
- L.R. 10 agosto 2016 n.11 della Regione Lazio, Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2014), Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione 2014-2020, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo <<https://bit.ly/2rcDz0N>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2016), Avviso pubblico n.3/2016 per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) 'Inclusione', proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva. DG per l'Inclusione e le politiche sociali <<https://bit.ly/2ce42n1>>
- Senato della Repubblica (2019), Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. D.L. n.4/2019 - A.S. n.1018 Dossier n.100/2019 – Ufficio studi del Senato <<https://bit.ly/2Hww7Wg>>
-

## Matteo D'Emilione

m.demilione@inapp.org

Ricercatore dell'Inapp, da anni si occupa dell'analisi dell'implementazione delle misure di contrasto alla povertà a livello nazionale. In passato, in collaborazione con il MLPS, ha partecipato alla valutazione della Carta Acquisti Sperimentale (CAS) e del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) e alla definizione del sistema di valutazione del bisogno dei beneficiari del Reddito di Inclusione (Rel). Recentemente si è occupato dell'analisi dell'impatto organizzativo del Rel sul sistema dei servizi sociali e dell'impiego a livello locale. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: D'Emilione *et al.* (2019), *The voices of Italian social workers: from a pilot anti-poverty intervention to a national policy*, in Ute Klammer *et al.*, *Social Work and the Making of Social Policy*, ed. Policy Press – In corso di pubblicazione.

## Giovanna Giuliano

g.giuliano@inapp.org

Ricercatrice dell'Inapp presso la Struttura Inclusione sociale, da anni si occupa di povertà e disuguaglianza, benessere sociale, integrazione tra politiche sociali e lavoro. È stata responsabile del gruppo di lavoro sul Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) per il PON Inclusione e ha lavorato per il MLPS come coordinatrice del gruppo per il monitoraggio e la valutazione del PON Inclusione. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: D'Emilione *et al.* (2019), *The voices of Italian social workers: from a pilot anti-poverty intervention to a national policy*, in Ute Klammer *et al.*, *Social Work and the Making of Social Policy*, ed. Policy Press – In corso di pubblicazione.

## Cristiana Ranieri

c.ranieri@inapp.org

Ricercatrice dell'Inapp presso la Struttura Inclusione sociale, nei recenti anni ha preso parte alla rilevazione straordinaria dei servizi e degli interventi di contrasto alla povertà nell'ambito del terzo monitoraggio dei piani di zona. In ricerche precedenti si è occupata di sistemi integrati territoriali, Terzo settore, funzioni di accompagnamento nel lavoro sociale, dispositivi per l'implementazione di interventi a favore di fasce svantaggiate di popolazione, dimensioni di accountability e sostenibilità sociale. Tra le ultime pubblicazioni: *Economia sociale e territorio, prospettive e strumenti di generatività di benessere a livello locale*, in Fuschi M. (a cura di) (2018), *Barriere/Barriers*, Società di studi geografici. Memorie geografiche.

# Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito

**Sandro Busso**

Università degli Studi di Torino

**Antonella Meo**

Università degli Studi di Torino

**Enrica Morlicchio**

Università degli Studi di Napoli  
Federico II

L'articolo ricostruisce alcune delle rappresentazioni più diffuse dei poveri e della povertà, esplorando il nesso che si stabilisce tra queste e gli orientamenti di policy e analizzandone gli effetti sui vissuti dei beneficiari di sostegno al reddito. Le costruzioni che più frequentemente ricorrono nel discorso pubblico, ricondotte qui alle categorie del 'buono', del 'brutto' e del 'cattivo', concorrono infatti a dar forma a strategie di intervento differenti, fornendo le basi per la loro legittimazione sociale. Tali strategie impattano sull'esperienza dei beneficiari definendo la forma delle relazioni di interdipendenza tra la società e i suoi poveri.

*The article examines some of the most widespread representations of poverty and of the poor, exploring their relation with policy orientation and analyzing their effects on the experiences of income support beneficiaries. The social constructions that most frequently occur in the public discourse, presented here through the categories of the 'good', the 'bad' and the 'ugly', contribute to shaping different policy strategies, providing the basis for their social legitimacy. These strategies have a strong impact on the beneficiaries' experience, and define the form of the relation between a society and its poor.*

DOI: 10.1485/SINAPPSI\_2018/3\_426

## Citazione

Busso S., Meo A., Morlicchio E. (2018),  
Il buono, il brutto e il cattivo.  
Rappresentazioni e forme di 'regolazione  
dei poveri' nelle misure di sostegno al  
reddito, *Sinappsi*, VIII, n.3, pp.69-83

## Parole chiave

Povertà  
Rappresentazioni sociali  
Politiche sociali

## Key words

Poverty  
Social representations  
Social policy

## 1. Introduzione

A fianco allo studio dei fenomeni di impoverimento, marginalizzazione ed esclusione, la sociologia si è da sempre interrogata sulle rappresentazioni sociali di cui i poveri sono oggetto e sui processi attraverso cui tali rappresentazioni prendono vita (O'Connor 2001). La ricostruzione dello spazio discorsivo in cui si forma il dibattito sulla povertà riveste, infatti, un'importanza cruciale per comprendere la natura delle scelte politiche mirate a contrastarla e il loro grado di legittimazione (Bosco 2002). Sotto questo

profilo il caso italiano ben si presta a una riflessione puntuale poiché negli ultimi cinque anni, dopo alcuni decenni di scarsa attenzione nei confronti della povertà, i decisori politici hanno implementato in successione tre diverse misure nazionali di sostegno al reddito: la Carta Acquisti Sperimentale (CAS), il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) e il Reddito di Inclusione (Rel) a oggi in vigore. La visibilità mediatica e la rilevanza del tema hanno però raggiunto livelli senza precedenti negli ultimi mesi del 2018, quando ha preso quota il dibattito sulla proposta di istituzione

del cosiddetto 'Reddito di Cittadinanza', previsto dalla legge di bilancio 2019.

Tutte le proposte sono accompagnate da dichiarazioni che rassicurano sul fatto che non saranno i furbi o i fannulloni a beneficiarne, svelando così più o meno direttamente la presenza di stereotipi negativi. Il modo stesso in cui sono costruite (non solo queste) sembra rispondere all'esigenza di differenziare i potenziali destinatari e garantire l'accesso alle misure ai soli poveri 'meritevoli', cioè secondo il significato originario ottocentesco del termine ai soli poveri non abili al lavoro. Se nella definizione di incapacità di lavoro, oltre a ragioni anagrafiche o di invalidità permanente, siano contemplati anche i carichi familiari – un tempo attribuiti alle 'vedove con figli minori' – è questione lasciata volutamente non affrontata dal legislatore.

In tale scenario, l'obiettivo di questo articolo è ricostruire alcune delle rappresentazioni più diffuse dei poveri e della povertà, esplorando il nesso che si stabilisce tra queste e gli orientamenti di policy. Verranno dunque presentate tre rappresentazioni ideali che, richiamando il celebre titolo del film di Sergio Leone, abbiamo etichettato come 'il buono, il brutto e il cattivo', per poi analizzare come a ciascuna di esse corrispondano strategie di intervento differenti e come queste vengano vissute dai beneficiari delle politiche. Tali strategie impattano infatti profondamente sulle vite dei poveri, tanto da costituire, riprendendo la celebre espressione di Piven e Cloward (1971), forme di 'regolazione dei poveri' in quanto individui, piuttosto che della povertà come fenomeno. Per dare corpo al lavoro di analisi il contributo si avvarrà di una documentazione empirica eterogenea, raccolta nel corso di diverse ricerche sulle politiche di sostegno al reddito, realizzate nel contesto torinese a partire dal 2013 e attualmente in corso di svolgimento<sup>1</sup>.

## 2. Le rappresentazioni dei poveri: tre modelli a confronto

Le rappresentazioni della povertà prendono forma nella sfera politica e in quella dei servizi per effetto di almeno due dinamiche, legate rispettivamente

a fattori macro, quali le trasformazioni in atto in ambito socio-economico o il progresso della conoscenza sui processi di impoverimento, e a fattori micro, quali l'interazione diretta con i poveri beneficiari degli interventi. Tali rappresentazioni sono costruite a partire da due differenti dimensioni, che concorrono in egual misura alla costruzione di immagini spesso stereotipate: le cause della povertà e il comportamento dei poveri (Cozzarelli *et al.* 2001).

### *Il buono*

La rappresentazione del povero 'buono', unico stereotipo positivo tra quelli analizzati, si regge su due tratti distintivi fondamentali, ovvero l'assenza di colpa per la propria condizione e l'atteggiamento positivo, riconoscente e 'docile' nei confronti dei servizi.

Rispetto al primo elemento, la costruzione di un'immagine dei poveri come soggetti incolpevoli della propria condizione ha comportato storicamente il superamento dell'idea della trasmissione intergenerazionale della 'cultura della povertà' (Lewis 1970, trad. it. 1973) e del carattere volontario della disoccupazione (Garraty 1979). A lungo infatti i poveri sono stati considerati responsabili della loro condizione in forza di atteggiamenti deresponsabilizzanti, negativi e fatalistici, e di una scarsa etica del lavoro, che li portano a processi che potremmo definire di auto-esclusione. Una variante di questa narrativa è il 'familismo amorale' di Banfield (1976), tematizzato oltre mezzo secolo fa, che attribuiva alle popolazioni delle aree più arretrate del Mezzogiorno l'incapacità di trascendere gli interessi ristretti del gruppo familiare di appartenenza e di promuovere processi di emancipazione politica e economica. Tutte queste interpretazioni, che abbiamo potuto richiamare solo in modo sintetico, sono accomunate dall'idea che i poveri, inseguendo obiettivi salariali e condizioni di lavoro irrealistici, adottando comportamenti poco parsimoniosi e disperdendo energie in attività senza sbocco, non siano in grado di cogliere le opportunità che si presentano loro. In tal modo essi restano intrappolati nella condizione di povertà e marginalità culturale trasmetten-

1 Nelle ricerche si sono svolte attività di monitoraggio e analisi dell'implementazione delle misure nazionali di sostegno al reddito, in collaborazione con la Città di Torino, attraverso interviste a beneficiari, operatori sociali e policy maker, osservazione partecipante di alcuni percorsi formativi proposti agli assistiti e analisi documentale. Per una descrizione più dettagliata si rimanda a Busso e Meo (2015).

dola alla generazione successiva imbevuta di queste diverse forme di *ethos* negative.

Questo approccio, nelle sue diverse declinazioni, ha dato vita a un immaginario che è stato spesso utilizzato nel discorso pubblico come esempio di ricorso ingiustificato ai programmi di aiuto ai poveri. Nel tempo, tuttavia, studi empirici hanno dimostrato l'inconsistenza di una simile posizione. Ne è un esempio lo studio su storie familiari condotto a Glasgow, colpita dalla deindustrializzazione già negli anni '60, e a Middlesbrough, una delle cittadine più povere dell'Inghilterra a seguito del collasso dell'industria dell'area avvenuto negli anni '80 (MacDonald *et al.* 2014; Shildrick *et al.* 2012). Tra gli aspetti messi in evidenza dalla ricerca vi è l'assenza di una trasmissione intergenerazionale della povertà mediante un sistema di valori: tutti i soggetti intervistati dai ricercatori esprimevano, invece, disagio per il fatto di dipendere dal sistema pubblico di welfare e si dichiaravano preoccupati che i figli potessero in futuro essere obbligati a fare altrettanto (MacDonald *et al.* 2014, 214). Scrivono a proposito gli autori: "Per essere chiari...la nostra è una 'narrativa di deprivazione', non una 'narrativa di dipendenza dal welfare'" (ivi, p. 216). E aggiungono che "quando i politici e altri sostengono *ad nauseam* che vi sono 'tre (o quattro) generazioni familiari nelle quali nessuno ha mai lavorato' la sensazione è quella di avere a che fare con un'argomentazione zombie" (ivi, p. 217), cioè del tutto inesistente.

La presenza di ricerche simili ha senza dubbio contribuito a rafforzare l'idea che almeno una parte dei poveri non debba la propria condizione all'assenza di volontà, aprendo lo spazio alla creazione di immagini di poveri 'buoni'. A rafforzare tali atteggiamenti positivi può avere avuto un ruolo anche la recente crisi economica. Seguendo Paugam (2013), infatti, è possibile affermare che la valutazione della condizione di povertà diventa più severa in situazioni di crescita, in cui la presenza di opportunità di lavoro induce le persone a pensare che chi non lavora lo faccia per pigrizia, mentre sia più comprensiva e tollerante in momenti di recessione, in cui è più facile pensare che la condizione di bisogno dipenda dall'assenza di lavoro.

Quest'ultima dinamica sembra trovare riscontro sul piano empirico in dichiarazioni come quella che segue di un'operatrice:

Adesso ai servizi arriva la classe media, che non esiste più, cioè arriva il povero lavoratore, cioè quello che lavora, lavora da solo con un nucleo familiare numeroso e con quel reddito non arriva non alla quarta, ma neanche alla terza settimana del mese, arriva un po' questa fascia qui. Arriva anche il lavoratore, il disoccupato sì ma è un po' più da cliché, in realtà oggi la povertà è talmente diffusa ed estesa che arrivano ai servizi sociali persone che una volta erano la classe media che riusciva a cavarsela (Operatrice sociale n. 3 – Servizi pubblici, 2014).

La dinamica rimanda a quella che Van Oorschot (2000) definisce la dimensione 'identitaria' nella costruzione dell'idea di meritevolezza dell'utenza delle politiche sociali, secondo cui tanto più i poveri assomigliano ai ricchi, o più semplicemente 'a noi', e tanto più saranno considerati meritevoli di aiuto. L'analisi empirica rivela però altri elementi alla base della costruzione della rappresentazione del povero buono, che appaiono se possibile ancora più rilevanti. Rimando nel solco dell'analisi di Van Oorschot, tali elementi rimandano alla dimensione dell'atteggiamento "delle persone nei confronti del sostegno ricevuto, la loro docilità o la gratitudine: più sono compiacenti, più sono meritevoli" (ivi, p. 36).

La rilevanza di questa dimensione appare evidente in molte delle interviste condotte con i responsabili dei servizi o delle associazioni del Terzo settore coinvolti nelle politiche, che identificano come buoni quegli utenti che mostravano di "avere gli occhi che sorridevano" oppure quelli che "sono disposti a fare di tutto per riacquistare la dignità".

Una versione particolare del povero 'buono' è l'eroe, il povero, specie se immigrato, che contrariamente a ogni aspettativa, mette a repentaglio la sua vita per sventare una rapina o salvare un ragazzino in pericolo.

### *Il brutto*

Se nella costruzione della rappresentazione del 'buono' sono centrali i comportamenti, l'immagine del 'brutto' affonda piuttosto le sue radici nei tratti estetici e identitari delle persone in condizione di deprivazione. In tal senso questa rappresentazione condivide con quella precedente la rilevanza assegnata alla dimensione identitaria, per riprendere nuovamente van Oorschot, che però agisce qui in senso in-

verso e assume un'importanza estrema. I poveri brutti sono, infatti, quelli che meno ci assomigliano e che con maggiore facilità tendono a rientrare nella categoria dell'«altro». Un'alterità da cui, storicamente, le società si sono difese non tanto attraverso l'integrazione, quanto piuttosto erigendo muri (de Leonardis 2013).

Nella costruzione di questa rappresentazione è cruciale l'immaginario dello squallore e del degrado connesso alla situazione di povertà, immaginario in cui riecheggiano le descrizioni di molti secoli orsono (Geremek 1988) o le narrazioni crude e realistiche di Orwell dei primi decenni del secolo scorso nel suo *Down and Out in Paris and London* (2001). Tali rappresentazioni hanno una natura profondamente 'sensoriale'. A farla da padrone sono le immagini, gli odori e persino i rumori che suscitano disgusto in chi li guarda, un senso di repulsione che prescinde dall'attribuzione di colpe.

La volontà di nascondere i poveri agli occhi della società trova oggi un corrispettivo nel principio del 'decoro urbano'. Se la povertà e la miseria sono profondamente cambiate nel tempo, sembra invariato l'effetto che queste suscitano nelle persone, che continuano a trovare la loro vista sgradita e non rassicurante. Esempio a questo proposito è la riflessione di Bauman sui poveri, secondo cui:

...un tratto che li accomuna è la discriminazione di cui sono oggetto, in quanto gli altri li ritengono inutili e sono convinti che starebbero molto meglio se gente come loro non esistesse. Proprio per tale motivo finiscono rigettati. Sono in effetti un pugno nell'occhio in un paesaggio per altri versi gradevole, un'erba graminifera proliferante, che guasta l'armoniosa bellezza del giardino e sottrae linfa a tante altre piante. Se scomparissero, sarebbe un bene per tutti (2018, 105).

Nella pratica, l'etichetta del 'brutto' tende oggi a essere applicata al povero straniero e al senza

dimora, categorie, appunto, per cui è massima la percezione di alterità e distanza. I secondi in particolare sono stati di recente oggetto di numerosi fatti di cronaca relativi a 'sgomberi' e rimozioni dei giacigli, giustificati con la minaccia al decoro ma talvolta anche alla salute pubblica. Vediamone alcuni esempi.

Un recente comunicato del Corpo di Polizia locale di Roma Capitale che dà conto del fatto che:

Un intervento mirato contro il degrado è stato effettuato dai nostri agenti [...] con il supporto di due autocarri, un'idropulitrice mobile, una spazzatrice meccanizzata e sei operatori Ama. Si è proceduto all'identificazione dei senza fissa dimora presenti sotto i portici dell'uscita centrale della metro in piazza dei Cinquecento e sotto i portici di piazza della Repubblica, in via E. Orlando e nei Giardini di Dogali in via L. Einaudi. A tutti è stata offerta assistenza, ma hanno rifiutato e si sono allontanati. Tutti i siti, dopo la rimozione di rifiuti e masserizie, sono stati sanificati con il lavaggio e lo spargimento di enzimi<sup>2</sup>.

Nell'ottobre 2018 diversi organi di stampa riportano che:

Il presidente del Municipio 2 di Milano, Samuele Piscina, ha fatto rimuovere una storica fontanella in un'area verde di Viale Monza, vicino alla sede di Pane Quotidiano, una istituzione che si occupa di offrire un pasto a chi ne ha bisogno, perché ormai utilizzata solo per abluzioni, docce e bidet, principalmente da parte di extracomunitari e senza fissa dimora. Il servizio era diventato inutile per i cittadini e uno spreco di risorse che portava ulteriore degrado nell'area<sup>3</sup>.

Infine si può rimandare a una recente sentenza della Cassazione<sup>4</sup> che ha annullato la condanna al pagamento di 1.000 euro imposta dal Tribunale di Palermo a un senza dimora accusato di intralciare il passaggio e offendere il decoro pubblico.

2 <https://it.facebook.com/PoliziaRomaCapitale/photos/a.278141735662758.1073741835.243531909123741/1240081179468804/?type=3>, comunicato del 4 gennaio 2018.

3 Milano, rimossa la fontanella dell'acqua: «Immigrati e clochard si lavano», *Il Messaggero*, 24 ottobre 2018.

4 Sentenza n. 37787, Sezione Prima Penale, depositata il 28 luglio 2017, <http://www.anv.it/cassazione-ordinanza-decoro-urbano-violazione-un-singolo-soggetto/>.

## Il cattivo

Lo stereotipo del cattivo rovescia, come prevedibile, l'immagine del povero buono tratteggiata poco sopra. Anche in questo caso si tratta di una rappresentazione costituita da più dimensioni, il cui tratto principale è la tendenza ad attribuire al povero lo status di deviante, con il carcere come probabile orizzonte, sulla base di una condizione (ad esempio la mancanza di lavoro) o di una identità (rom, immigrato). L'etichettamento come deviante ha dunque luogo a seguito 'di ciò che si è' piuttosto che dell'accertamento di un reato. L'identità di povero, o più in generale quella di 'altro da noi', diventa così un predittore di comportamenti antisociali, sulla scorta di una generalizzazione impropria e di una supposta cultura condivisa dell'illegalità. Come avremo modo di specificare meglio nel paragrafo che segue, il 'cattivo' inteso come deviante tende a uscire dall'orizzonte delle politiche sociali per diventare un 'problema di sicurezza'. Se il povero 'brutto' è il povero che non si lava, che emana un cattivo odore, il povero 'cattivo' è quello che ha una propensione naturale alla devianza, connessa alla sua condizione.

Nella sfera delle politiche sociali, e più in generale dei servizi, tale rappresentazione 'estrema' appare meno frequente, e tende a lasciare il posto a immagini del 'cattivo' dai tratti meno marcati. I comportamenti immorali o illegali su cui si fonda sono piuttosto riconducibili alla pigrizia o alla disonestà, in particolare quella dimostrata dai poveri nella loro condizione di utenti.

Questo stereotipo del povero che vive alle spalle dell'assistenza pubblica, che spreca l'aiuto che gli viene dato, è oggi alla base di molte rappresentazioni mediatiche moralizzanti (Romano 2017). Il recente dibattito cresciuto attorno a quella categoria di programmi televisivi efficacemente etichettati come *poverty porn* ha poi fatto emergere come la pigrizia si accompagna sempre più spesso, nelle rappresentazioni, a comportamenti licenziosi e all'assenza di vergogna per la propria condizione di esclusione (Jensen 2014). La rappresentazione, tuttavia, non investe solo le persone in situazione di marginalità estrema: paradossalmente essa si estende anche a figure come quelle dei *working poor*, che pure dimostrano di essere inserite nel mondo del lavoro (Kim 1998).

Immagini simili sono molto diffuse anche nelle rappresentazioni dei servizi e della sfera delle politi-

che, come risulta dalla frequenza con cui ricorrono affermazioni come "parliamoci chiaro, in quella circoscrizione è pieno di gente pigra che non ha voglia di lavorare..." o ancora "...poi, se non hai voglia di lavorare, è inutile che tu venga qui a chiedere aiuto". Al di là delle immagini generali, lo status di pigro sembra poi riverberarsi su una rappresentazione più ampia dell'autonomia, non esente da un riferimento, seppure velato, agli stereotipi di genere:

...abbiamo un caso dove uno non ha voglia di lavorare, sempre accompagnato dalla moglie... è strano perché di solito capita il contrario, anche culturalmente; se ti presenti al posto di lavoro accompagnato da tua moglie non troverai mai lavoro, l'autonomia la dimostri anche così, poi lui è sano... e sono pure giovani (Operatrice sociale n. 5 – Associazione del Terzo settore, 2014).

Oltre che alla pigrizia, un'altra immagine presente e persistente è quella che allude al comportamento disonesto o fraudolento, che consiste nel richiedere prestazioni cui non si ha diritto. Anche in questo caso non si tratta di una novità, dal momento che una simile rappresentazione ha storicamente accompagnato lo sviluppo delle politiche sociali ed è stata un cardine dell'attacco neoliberalista al welfare, impersonata dall'immagine assai nota della *welfare queen* (Hancock 2004). Al di là delle grandi frodi, nella quotidianità dei servizi l'esempio più frequente di comportamento fraudolento è la presenza di lavoro nero, stigmatizzata non tanto come principio in sé quanto perché determina un'ingiustizia nei confronti dei 'veri poveri' o poveri meritevoli:

...nel marasma di persone che vengono c'è sempre anche il furbetto... e un po' anche il menefreghista, o l'irresponsabile (Operatore sociale n. 6 – Servizi pubblici, 2014).

...parliamo in generale di livelli bassi, ma qualcuno ha meno bisogno di quello che sembra, perché ad esempio il marito lavora in nero, insomma, sei meno povero di uno che non ha niente (Assistente sociale n. 12 – Servizi pubblici, 2015).

Infine, è interessante notare come gli utenti 'cattivi' siano tali anche nella relazione con i servizi e siano spesso rappresentati arrabbiati in conseguenza della loro situazione cui non sono ancora abituati:

I nuovi poveri ci sono, e sono molto più incazzati dei poveri cronici (Policy maker n. 3, 2015).

C'è più malessere, c'è più aggressività, non solo arrivano più persone, arrivano più persone arrabbiate, arrivano persone che hanno superato una sorta di livello di guardia, perché poi questi meccanismi qui impoveriscono, deprivano, incattiviscono e quindi di fatto rendono questi nuclei molto aggressivi, aumentano le segnalazioni di donne maltrattate, di bambini maltrattati (Funzionaria Servizi pubblici n. 1, 2014).

### 3. Le politiche e gli interventi: approcci e orientamenti

Alle rappresentazioni dei poveri descritte nel paragrafo precedente corrispondono, sebbene non sempre in maniera univoca, orientamenti diversi da parte delle politiche e dei servizi che possono essere ricondotti a quattro grandi categorie (Morlicchio 2016). Tre di questi, vale a dire l'orientamento repressivo, quello paternalistico e compassionevole e quello infantilizzante e pedagogico, sono accomunati, pur nelle differenze, dalla presenza di una sorta di riconoscimento e di legame tra politiche e poveri. Il quarto orientamento, centrato sulla dislocazione e immunizzazione, appare invece costruito proprio sulla negazione di tale legame (ibidem).

#### *I buoni: tra compassione e paternalismo*

La categoria dei buoni, che non costituisce una minaccia, è spesso oggetto di un orientamento compassionevole, incarnato da approcci neofilantropici e neopaternalistici come l'«economia del dono», che inducono una sorta di infantilizzazione del povero, visto come una persona fragile da proteggere, del tutto priva di risorse personali e incapace di promuovere un'azione collettiva. Essi nel complesso presentano tre caratteristiche:

a) le scelte di giustizia vengono giustificate con il vocabolario dell'impegno morale e della coscienza personale, non con quello della giustizia sociale; b) le relazioni di servizio si configurano come relazioni tra persone, da cui sono espunti l'asimmetria di potere e l'onore della sua giustificazione pubblica; c) le prestazioni erogate vengono trattate [...] come doni, non come diritti (de Leonardis e Bifulco 2005, 209).

Alla base di una relazione di tipo paternalistico, per definizione asimmetrica, vi è il presupposto che una delle due parti manchi della capacità di sapere cosa è meglio per sé e della disciplina necessaria per agire secondo tali principi (Mead 1997). In questo senso la 'parte forte' della relazione è autorizzata a modellare il comportamento altrui per evitare conseguenze negative sulla vita del soggetto incapace di riconoscere il proprio bene.

Ciò che è interessante notare, tuttavia, è che il neopaternalismo non intende negare, in linea di principio, la libertà individuale. Al contrario, si regge sull'idea che la libertà sia "una pratica che richiede disciplina interiore" e che "quanti falliscono nell'ottenerla vadano educati ad essa" (Segal 2006, 327). La coercizione dunque, laddove necessaria, è giustificata dal presupposto secondo cui i doveri costituiscono una precondizione per un corretto esercizio della libertà<sup>5</sup>.

In questa chiave è possibile leggere anche l'introduzione di un obbligo ad 'attivarsi' sul mercato del lavoro a seconda delle formulazioni che vanno da quella più restrittiva del *workfare*, che subordina la prestazione monetaria all'accettazione del lavoro offerto, a quella più attenuata del *welfare to work* che prevede maggiori margini di autonomia nella scelta dei percorsi di inserimento professionale e sociale da intraprendere.

Ciò che è escluso dall'orizzonte di entrambi gli approcci, quello neofilantropico e quello dell'attivazione, in tal senso speculari, è la voglia di riscatto di chi si trova per qualche ragione a toccare il fondo.

Nella definizione delle politiche, e nella pratica dei servizi, questo orientamento risulta essere estremamente diffuso, e si manifesta principalmente attraverso riferimenti alla dimensione educativa e dell'apprendimento di competenze di base:

Stando qui qualcuno ha imparato a lavorare; ad esempio rispettano gli orari, usano il pc, imparano come si risponde al telefono... e noi ne abbiamo parecchi di questi (Operatrice sociale n. 9 – Associazione di volontariato, 2015).

Un ulteriore esempio di un simile approccio sono senza dubbio i corsi di educazione finanziaria, sem-

5 "Obligation is the precondition of freedom. Those who would be free must first be bound" (Mead 1997, 23).

pre più diffusi tra le politiche di attivazione intese in senso esteso e non solo come attivazione lavorativa. In questi corsi si insegna ai beneficiari l'uso del denaro attraverso strumenti come il bilancio familiare, incentivando un atteggiamento 'responsabile' e accorto, che consiste principalmente nell'attuare pratiche di risparmio in vista di possibili emergenze e nell'adesione al modello del 'buon pagatore'. Tali pratiche non appaiono tanto finalizzate all'uscita dalla povertà, ma piuttosto a una sua gestione considerata 'migliore' secondo principi diffusi ma non per forza condivisi dai poveri. L'atteggiamento infantilizzante sembra spesso ignorare un bisogno che invece emerge con chiarezza dall'osservazione, ovvero che i poveri necessitano di maggiori risorse e non di maggiori capacità di gestire le poche a loro disposizione. Il modello paternalista e pedagogico emerge qui con chiarezza: i 'buoni' non usano male le loro risorse per una mancanza di principi o moralità, ma per l'assenza di competenze e per difficoltà legate al contesto.

In maniera analoga può essere letta anche l'introduzione dei trasferimenti a mezzo di una carta prepagata, che limitano la spesa al solo acquisto di generi di prima necessità, o l'introduzione del principio di condizionalità nei percorsi di attivazione, l'adesione ai quali è condizione necessaria per ricevere il sussidio economico. Entrambi gli orientamenti di policy possono, infatti, rientrare nella concezione di quelle costrizioni necessarie che sono alla base del paternalismo.

### *I brutti: tra dislocazione e immunizzazione*

Negli approcci che abbiamo appena richiamato (e che ritroveremo a breve a proposito dei 'cattivi') echeggiano sentimenti collettivi molto diversi che vanno dal senso di colpa verso chi è stato più sfortunato alla preoccupazione per un indebolimento dell'etica del lavoro. Ma essi si inseriscono nel quadro di un sistema di obblighi e dipendenze reciproche che suscitano a loro volta nei poveri sentimenti diversi, talvolta contrastanti, di vergogna, riconoscenza o ribellione, ma non di estraneità nei confronti di una collettività della quale si sentono a vario titolo parte, anche se occupano una posizione marginale.

La rappresentazione del 'brutto' rimanda invece a un orientamento che mostra tratti di maggiore novità: la tendenza alla immunizzazione sotto la spinta di pro-

cessi che Saskia Sassen (2015) definisce senza mezzi termini di 'espulsione' dallo spazio vitale e dall'accesso ai mezzi di sussistenza. Gli esempi sono molteplici: sistemi di cancelli e fili spinati a difesa dei confini tra gli Stati; 'quartieri privati' (*gated community*), cioè complessi residenziali a ingresso limitato recintati e protetti da sistemi di sorveglianza; relegazione nei campi profughi e nei centri di raccolta dei richiedenti asilo nelle loro diverse configurazioni. Come scrive Ota de Leonardis:

...tra i fortini del privilegio e gli altrove abitati da popolazioni deprivate la distanza sociale non è soltanto incolmabile (vedi la polarizzazione delle disuguaglianze) ma è soprattutto incommensurabile... la distanza diventa un vuoto nel quale scompaiono i legami sociali, i legami di determinazione reciproca tra 'noi e loro', la possibilità stessa di riconoscersi e nominarsi, e di qualificare la contrapposizione tra noi e loro. L'alterità così costruita è fatta piuttosto di assenza, assenza di nomi; designa una situazione di «non identificazione» di «riconoscimento negato» (2013, 366).

Premettendo che ciò che viene messo in scena è 'l'ordine della repulsione, più che dell'esclusione' (ivi, p. 363), un esito possibile di questi processi è la scissione unilaterale del contratto sociale sul quale si fonda la posizione sociale del povero. Questi infatti, secondo la lezione di Georg Simmel, è riconosciuto come tale nel momento in cui la società si fa carico del suo mantenimento mediante i sistemi di assistenza sociale (Simmel 2001; si veda anche Paugam 2013).

Esempi attuali di tale orientamento si ritrovano più spesso nella cronaca che nella pratica delle politiche sociali, dal momento che, come detto sopra, proprio l'esclusione dal sistema dei servizi è il tratto che li caratterizza. Emblematiche a questo proposito sono le politiche improntate al tema del 'decoro', concetto spesso utilizzato in modo strumentale (Pitch 2013) attraverso cui meccanismi di dislocazione o espulsione di soggetti sgraditi vengono attuati e legittimati (Gargiulo 2017; 2018).

Caso emblematico sono gli 'sgomberi' dei giacigli dei senza dimora, tristemente riportati dalla cronaca in città come Torino, Roma e recentemente Trieste, in cui nel nome della decenza degli spazi pubblici le persone vengono allontanate e private dei loro averi.

Ma l'esclusione dallo spazio urbano si manifesta con forza anche nel caso dei migranti, e si gioca non solo a livello nazionale con le politiche di controllo dei flussi migratori, ma anche e molto spesso a livello locale attraverso strumenti di controllo dell'accesso alla residenza, spesso gestiti a mezzo di ordinanze (Gargiulo 2012).

Il confronto con i servizi suggerisce poi che i meccanismi di controllo e allontanamento vengono attuati anche a fronte del rifiuto di entrare nel circuito dei servizi stessi, mostrando scarsa docilità e assenza di volontà di cambiare la propria condizione. Lo stralcio che segue, tratto da un'intervista a un'assistente sociale, mette in evidenza l'atteggiamento dell'autorità pubblica nei confronti dei senza dimora che rifiutano di volere cambiare il proprio stile di vita:

...o entri nel circuito, o mi dichiari dove dormi oppure si apre uno scenario incredibile... e qui sto zitta che è meglio... ma vi dico solo che a me hanno chiesto di mandare il vigile a controllare su quale panchina dormivano (Assistente sociale n. 13 – Servizi pubblici, 2015).

### *I cattivi: tra punizione e disciplina*

Lo stereotipo del cattivo si accompagna spesso a orientamenti punitivi e colpevolizzanti che si manifestano nella tendenza a reprimere con forza la criminalità di sussistenza (piccoli furti nei supermercati o nei frutteti, occupazione abusiva di edifici abbandonati) o a compiere forme di vessazione dei poveri negli spazi pubblici.

Nel concepire interventi repressivi sulla base dell'identità piuttosto che del comportamento, scrive il giurista Luigi Ferrajoli, ha luogo una violazione del "principio di legalità in forza del quale si può essere puniti solo per 'ciò che si è fatto' e non per 'ciò che si è'", per aver commesso un reato e non per la propria identità personale (2009, 14). Questa forma di soggettivazione del diritto penale ha prodotto il fenomeno della 'ipercarcerazione dei poveri', particolarmente evidente negli Stati Uniti dove si registra una presenza di giovani maschi, per lo più afroamericani, nelle carceri di molto superiore alla loro incidenza nella popolazione (Wacquant 2009).

In questo scenario i poveri cessano di essere oggetto di politiche sociali per entrare nella sfera delle politiche per la sicurezza. Accanto a questo modello, tuttavia, esistono forme di disciplinamento che possono in qualche modo essere considerate sostitutive di quelle 'punitive', cui fa riferimento Wacquant, e che si dimostrano in molti casi anche più efficaci nel garantire il controllo sociale (Soss Fording e Schram 2011). Una di queste è lo sfratto, una pratica di messa al bando dei poveri che negli Stati Uniti riguarda numeri ragguardevoli di famiglie, come mostra una ricerca etnografica condotta a Milwaukee da Desmond (2017). Gli sfratti sono l'altra faccia dell'incarcerazione di massa: se gli uomini neri poveri sono "rinchiusi", dice non a caso una donna intervistata, le donne sono più spesso "chiuse fuori"<sup>6</sup>. Essi rendono i poveri ancora più poveri, poiché durante i trasferimenti vengono smarriti o danneggiati oggetti. I figli cambiano scuola, amici, non possono portare con sé animali domestici o oggetti ingombranti ai quali sono affezionati, devono fare i conti con la stanchezza e lo sconforto dei genitori sviluppando comportamenti violenti o autodistruttivi. Gli avvisi del sistema di welfare vengono recapitati all'indirizzo sbagliato, si rompono legami comunitari e di vicinato, una parte così importante nelle strategie di sopravvivenza dei poveri.

Talvolta sono le stesse pratiche che abbiamo passato in rassegna a proposito degli approcci paternalistici e infantilizzanti, come le limitazioni alla spesa o l'obbligo di adesione ai percorsi di attivazione, che si trasformano all'occorrenza in strumenti di controllo, punizione e disciplinamento.

Rispetto all'uso della carta prepagata, ad esempio, diversi tra operatori e policy maker richiedono maggiori controlli per chi si sottrae all'utilizzo previsto, cercando attraverso pratiche come il baratto di avere denaro contante: "tanto i disonesti riescono a tramutarla in soldi, per quelli onesti invece va bene".

Quando si guarda ai cattivi, la carta e i consumi 'da povero' divengono poi strumento attraverso cui vengono messe in atto dinamiche squalificanti e di *shaming* (Walker 2014), che servono a riaffermare gerarchie di potere e differenze nei comportamenti ammessi tra 'chi ha' e 'chi non ha'.

6 "Poor black man are locked up. Poor black women are locked out".

Il controllo e la disciplina prendono poi forma spesso nella pratica quotidiana dei servizi, agevolate dall'asimmetria di potere che la relazione 'burocratica', oltre a quella di 'presa in carico', porta con sé (Dubois 2018). Nel caso dei cattivi, tale relazione serve a prevenire eventuali frodi, ma dà spesso origine a cortocircuiti che non sfuggono anche agli operatori stessi, rasentando talvolta il paradosso:

...c'era un nucleo con dei ragazzi giovani che ovviamente si sono iscritti a tutte le agenzie interinali ecc. ecc., lasciando il loro cellulare, poi sono arrivati a chiedere l'assistenza e noi gli abbiamo fatto tagliare la tessera SIM perché comunque devono averne solo uno, che era l'unico motivo ostativo che c'era... allora così è anacronistico! È arrivata la mia collega dicendo: dimmi te come facciamo, questi hanno lasciato tutti il loro cellulare alle agenzie e noi gli diciamo però 'rinuncia al cellulare' con tanto di autodichiarazione che han tagliato le tessere e che dei tre cellulari ne hanno solo uno (Assistente sociale n. 6 – Servizi pubblici, 2014).

Ma il terreno in cui meglio si coglie la dimensione punitiva è senza dubbio quello della condizionalità nelle politiche di attivazione, strumento attraverso cui regolare l'accesso ai servizi sulla base del merito, punendo i furbi e gli svogliati:

La gente deve accedere al reddito e seguire meritoriamente i corsi. E se non li segui... via. Fuori... per sempre, per sempre, e non vent'anni di sussidio. Social card via, sussidio via, tutto via... seriamente controllati e... lavorare! (Assistente sociale n. 7 – Servizi pubblici, 2015).

#### 4. I vissuti dei poveri tra resistenza e stigma

In ultimo le riflessioni proposte in queste pagine prendono in considerazione i vissuti dei destinatari degli orientamenti di policy analizzati, dunque dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito di cui si è detto. Riprendendo la prospettiva analitica di Paugam (2013), sulla scia di Simmel (2001), attenta alla costru-

zione sociale della povertà in base ai meccanismi della sua gestione istituzionale e alle specifiche relazioni di interdipendenza tra la società e i suoi poveri, è importante prendere in esame le esperienze soggettive dei poveri stessi, ai fini della comprensione della portata delle rappresentazioni e degli orientamenti sottesi alle forme di trattamento adottate nei loro confronti.

In base alla documentazione empirica acquisita nel corso delle ricerche svolte nel contesto torinese sull'implementazione prima della Carta Acquisti Sperimentale e successivamente del Reddito di Inclusione, ci soffermiamo su alcuni aspetti particolarmente significativi. Il primo riguarda le modalità di erogazione del sostegno economico, ovvero l'assegnazione di una carta di pagamento elettronico in luogo del trasferimento di denaro contante<sup>7</sup>.

La scelta di questo dispositivo assume per i beneficiari connotazioni che meritano di essere oggetto di attenzione: dalle parole della gran parte degli intervistati si evincono sentimenti di vergogna, percezioni di inadeguatezza, vissuti di stigmatizzazione. Nel caso della misura sperimentale, la mancata definizione puntuale delle categorie merceologiche consentite si è spesso tradotta nella discrezionalità della cassiera del supermercato, che talvolta non ha accettato alcuni acquisti ritenendoli non consoni a uno stile di vita da povero, basato sul soddisfacimento di bisogni primari.

L'altro giorno al Carrefour ho avuto una discussione ma perché questa qua (la commessa) veramente... allora c'è scritto, poi io mi sono anche informata su Internet e ho chiesto all'assistente sociale "dove posso usarla?". Perché io mi vergogno a tirarla fuori, infatti la do sempre al mio fidanzato e gli dico metti il codice. Vado allo stesso supermercato dove andavo sempre e questa qua mi dice: "la social serve solo per le cose primarie", ... c'era latte, pane, proprio cose primarie e poi c'erano le crocchette del cane [lo sottolinea con la voce]. E questa mi fa: "le crocchette del cane non passano". Ed è proprio per come l'ha detto, perché poi ti guarda-

7 La misura sperimentale prevedeva esclusivamente l'utilizzo della carta prepagata per gli acquisti nei supermercati, negozi e farmacie convenzionate e per il pagamento delle utenze presso gli uffici postali; dal gennaio 2018 la Carta Rel permette ai titolari di prelevare contante fino al limite massimo mensile di 240 euro, mantenendo la possibilità di utilizzo della carta prepagata, per l'ammontare rimanente, negli stessi esercizi commerciali convenzionati.

no dalla testa ai piedi... Le dico: "scusa ma tu chi sei per dire che le crocchette non passano?" E lei mi dice: "intanto lei chi è?", "Io sono l'intestataria e ti dico che queste passano, poi se vogliamo fare una discussione per 4 euro la facciamo, però ti dico che dovrebbe passare tutta la spesa, non è che io ho comprato un cellulare, un televisore, quella me l'hanno data e tu non sei né della Finanza, né del servizio sociale...". Comunque abbiamo chiamato la responsabile che ha detto che lei sapeva che la social card la danno ai bambini e ai vecchietti... Stiamo dando di matto, le ho detto: "vada su Google e vedrà che non è la stessa cosa di cui stiamo parlando... ma poi a te cosa te ne frega?" Se l'è presa sul personale e alla fine le crocchette non me le ha passate e il mio fidanzato le ha detto che non saremmo più venuti (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 4, 2015).

L'esempio citato relativo all'acquisto di crocchette per il cane, considerato dagli operatori sociali e dalla commessa una forma di spreco, fa venire in mente un episodio riportato nella già citata ricerca di Desmond (2017) e cioè l'acquisto occasionale da parte di una donna di una aragosta e di una torta meringata al limone con il quale esaurisce in una volta sola la dotazione di buoni pasto mensile. Desmond mostra come un comportamento che farebbe della donna una perfetta *welfare queen*, una delle figure più stigmatizzate dai censori degli spreconi del welfare, ha una sua intrinseca razionalità se riportata a una esperienza quotidiana di precarietà abitativa e di privazioni economiche in quanto contribuisce a mantenere l'integrità dell'io in una personalità borderline. Prescindendo da questo caso limite, è indubbio che il possesso di un cellulare o di un animale domestico possono svolgere una importante funzione di assicurazione in condizioni difficili.

Vincoli all'uso della carta, soltanto nella grande distribuzione abilitata al circuito Mastercard e per la spesa alimentare, sono vissuti da molti come una pesante riduzione della propria agency. Chi tra i beneficiari percepiva già una prestazione di assistenza economica paragona la carta al sussidio comunale, evidenziando che avrebbe preferito i soldi in contanti "perché con la carta hai delle limitazioni e ti senti anche un po' inferiore" (Beneficiario di sostegno al reddito n. 7, 2014).

Restrizioni nelle modalità di impiego hanno insinuato nei titolari della carta il sospetto di essere con-

siderati, in quanto poveri, non responsabili nell'uso del denaro e dunque individui da sottoporre a qualche forma di controllo. Senso di inferiorità e percezione di inadeguatezza sono alcuni dei tratti che, facendo nostra la prospettiva di Simmel e di Paugam, risultano connotare lo stato squalificato del povero assistito.

L'incredulità alla scoperta dell'impossibilità di utilizzare la carta, per esempio, per acquistare i libri di scuola per i figli, pagare la retta della mensa scolastica o l'abbonamento mensile ai trasporti pubblici, è manifestata da diversi intervistati.

Ci sono spese importanti per la vita sociale della bambina, non hai liquidi e devi pagare la gita della scuola, non posso e cosa dico? Ti pago con la social card? Non si può... non posso fargliela mancare perché si sente in differenza, dice "mia mamma non mi fa andare mentre tutti gli altri vanno" (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 11, 2015).

Avevo preso delle costruzioni che secondo me sono importanti, una neonata di un anno è giusto che abbia le costruzioni per imparare ... e su quelle alla cassa mi hanno fatto il muso... Sai il Lego? Io penso che non è un vizio, penso che è un gioco educativo (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 3, 2014).

L'abilitazione da parte dei policy maker di alcune spese e non di altre implica la definizione di scelte di consumo considerate legittime e socialmente attese, stabilisce gerarchie di importanza tra gli stili di vita e confina i poveri all'ambito della mera sopravvivenza. "Il problema più grosso di questa carta è che devi spendere, fare sempre la spesa, anche senza motivo". Diversi intervistati avvertono che è messo a repentaglio il riconoscimento della loro capacità di stabilire le proprie esigenze e anche di 'negoziare la necessità', se per necessità si intende la sopravvivenza materiale (Bergamaschi e Musarò 2011). I nuclei familiari avvicinati nella ricerca si differenziano tra loro anche in base alla loro distanza dalla necessità. I loro comportamenti di consumo sono pratiche dotate di senso e i bisogni che molti hanno dichiarato di voler soddisfare sono di natura espressiva.

Tuttavia, se alcuni lamentano di essere costretti a dedicare all'acquisto di cibo più di quanto vorrebbero, a conferma del fatto che i poveri non costituiscono affatto una categoria omogenea di persone, altri

intervistati si sono espressi, invece, a favore della carta prepagata.

Secondo me è meglio così, perché se uno può prelevare i soldi in mano li spende diversamente, almeno sai che quelli sono per la spesa e li spendi per la spesa, perché i soldi fanno venire la vista ai ciechi, specialmente in questo momento... (Beneficiario di sostegno al reddito n. 12, 2015).

I liquidi si possono gestire anche in modo sbagliato, perché se hai delle necessità primarie l'aiuto che ricevi è per quelle, per i bisogni primari, e non per andarti a comperare un televisore o un cellulare (Beneficiario di sostegno al reddito n. 8, 2014).

Comunque adesso con la carta compro cose che prima non compravo, diciamo che non facevo la spesa tanto spesso! Prima comperavo solo pane, pasta e sugo (per dare priorità al pagamento delle utenze, percepite come spese fisse) (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 2, 2014).

Quanto le parole di questi ultimi risentano dei discorsi praticati da operatori sociali e volontari e siano motivate dall'intento di mostrarsi riconoscenti e buoni utenti, non è dato sapere. Di certo, i nuclei familiari intercettati si rivelano attori capaci di mettere in atto strategie adattive per soddisfare bisogni anche simbolici e affermare la loro identità sociale, per esempio aggirando i vincoli imposti dalla carta con il ricorso al baratto ("io ti pago la bolletta e tu mi dai contanti", "andiamo insieme al supermercato, io pago la spesa con la carta e tu mi dai i soldi (...) per esempio posso comprare un gelato all'uscita da scuola a mio figlio e al suo amico").

La seconda questione emersa dalle interviste come particolarmente rilevante concerne i cosiddetti progetti di inclusione attiva previsti a integrazione del sostegno economico. È nella condizionalità che emerge con particolare evidenza il lato pedagogico e moralizzante dell'attivazione. Tra i beneficiari, chi possedeva capacità di agency e capitale umano non ha visto di buon grado il fatto di essere inserito in progetti obbligatori, percepiti come un vincolo e un impedimento alla realizzazione delle proprie strategie di uscita dalla povertà, mantenendo la famiglia con un lavoro in nero. Al contrario, altri soggetti intervistati hanno mostrato di concepire i progetti come viatico per trovare un'occupazione e hanno sperimentato vissuti di

frustrazione per non essere stati assegnati a progetti che potessero trasformarsi in un impiego stabile: in questi casi è sfuggito loro il potenziale di risorse di riconoscimento e di socialità messe in campo con i progetti erogati, per fare un esempio quelli di lavoro accessorio.

E poi mi dicono "tu non hai portato a termine il progetto, il lavoro e quello che dovevi imparare". Che dovevo imparare? Io ho scaricato le mele, mi hanno insegnato a mettere due punti su una tovaglietta che oltretutto non è nemmeno piaciuta e l'hanno pure buttata... ho fatto quello che c'era da fare. Mica mi hanno insegnato a usare un computer o a fare la segretaria, mi hanno fatto fare quello che c'era da fare, ho scaricato un camion di frutta e fatto le scatole delle persone che vengono all'ente a portare la roba che non mettono più, ho selezionato la roba, messa negli scatoloni per le eventuali famiglie che ne hanno bisogno (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 13, 2015).

È infine emerso il nodo dei cosiddetti 'non attivabili', ovvero di chi, per problemi di varia natura, non è possibile coinvolgere in azioni di inserimento lavorativo e rischia una crescente marginalizzazione nel sistema attuale delle politiche, alla luce dell'evoluzione recente dei modelli di intervento.

Sono invalida al 50% per ernia del disco, che quando si schiaccia mi dà dolore alla gamba destra, e loro hanno pensato bene di mandarmi a fare le pulizie! Poi abbiamo preparato cento e passa buste con trenta mele l'una per le borse di alimenti per le persone che le vanno a prendere, ho sopportato, sono abituata a sopportare il peggio, ma una volta ho detto "non riesco con le mele per 'sta schiena, io ho problemi di salute", ma se lo dici non lavori più... (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 5, 2014).

Nell'ambito dei progetti di attivazione, i corsi di alfabetizzazione finanziaria rappresentano un esempio particolarmente emblematico di un approccio che i destinatari hanno percepito come fortemente svalutante. Gestiti da associazioni del Terzo settore e presentati come opportunità di apprendimento di una maggiore consapevolezza nelle scelte di gestione del budget familiare, di risparmio e utilizzo del denaro, hanno richiesto ai titolari della Carta acquisti speri-

mentale la partecipazione a una serie di incontri periodici, condotti con l'aiuto di esperti esterni provenienti dal mondo bancario.

Strumenti come i bilanci familiari e retoriche proprie del frame dell'*asset building* sono stati mal recepiti dai partecipanti, molti dei quali hanno vissuto gli incontri all'insegna della disapprovazione morale e del controllo sociale. La contrapposizione tra un sapere esperto normativo e performante e le pratiche quotidiane di consumo e di gestione delle risorse familiari da parte di nuclei in condizioni di gravi ristrettezze economiche è risultata motivo di sentimenti diversi, talvolta contrastanti o altalenanti. Alcuni partecipanti hanno manifestato sentimenti di insofferenza, talvolta di ribellione, a fronte della percezione dell'assunzione implicita da parte dei formatori che, in quanto poveri, essi fossero incompetenti dal punto di vista finanziario e, al tempo stesso, che dovesse essere educati a fare propria l'obbligazione morale a essere dei 'buoni' pagatori, come si confà ai 'bravi cittadini'. Se chi ha condotto il corso ha rimandato l'idea che sia in ogni caso un dovere pagare e assolvere a tutti i propri impegni finanziari, diversi destinatari degli incontri si sono, invece, rivelati abituati a pagare quel che possono in funzione di una propria valutazione di priorità, contemplando anche l'opzione di non pagare in caso di mancata disponibilità. I metodi di tenuta dei conti e gestione del rischio messi in atto dai poveri sono risultati rispondere a logiche differenti da quelle proposte e presupposte dai formatori.

Alla presentazione del corso e all'annuncio che alcuni incontri sarebbero stati dedicati ai 'bilanci familiari', Giuseppe risponde con toni accesi: "impariamo a gestire i soldi che non abbiamo!". Irina ribatte: "a gestire anche quelli che non ci sono? (ridendo)... (ndr. continua Irina) lo ho fatto finanza e contabilità, le so gestire le cose, sono stata manager le so gestire le cose! eh (ride), io non ho la pazienza di scrivere, rimane tutto qua (ndr. in testa), se poi le scrivo le dimentico da qualche parte (...) è tutto in testa, sì è tutto organizzato per forza, è quello che hai, cerchi di gestire tutto, specialmente di mangiare cerchi di fare più piatti... che so, di un pollo fai più piatti, e così fai con tutto" (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 4, 2014).

Io la prima cosa che faccio è togliere i soldi dell'affitto, della luce e del gas, con quello che mi rimane vado a fare la spesa e conto i biscotti che ci sono in una scato-

la. Sì, se compro una confezione di biscotti conto quanti biscotti ci sono e li divido per tutto il mese, a volte ai figli ne spetta uno, a volta due, se siamo rimasti alla fine faccio metà... Siamo ridotti così purtroppo, quindi vado al minimo, per me anche il centesimo è tantissimo. ... lo quello che non pago è la spazzatura perché tanto non ho la macchina... perché se ce l'hai ti fanno il fermo amministrativo... (Beneficiaria di sostegno al reddito n. 9, 2014).

Gli atteggiamenti dei formatori, talora paternalistici e talora colpevolizzanti, hanno suscitato in altri partecipanti sentimenti di vergogna, oltre che di inadeguatezza ("ah sì, io sono un mal-pagatore? ho avuto problemi che non ho potuto pagare!", "non sono una spendacciona, lo so quando devo pagare una bolletta, io sono una che si accontenta", "non è che perché ho la Carta ora che compro cose di marca, no, compro sempre le cose più economiche"). In particolare, la premura di illustrare in dettaglio le varie modalità di risparmio e strategie di ottimizzazione delle scelte di acquisto è stata per i beneficiari della Carta motivo di frustrazione. I poveri hanno reagito rivendicando in più occasioni il fatto di mettere già in atto quotidianamente strategie di gestione delle poche entrate a disposizione e di non avere margini di risparmio. Piuttosto, hanno rivendicato l'esigenza di aumentare le loro risorse economiche familiari con il reperimento di un lavoro.

Emerge ancora una volta l'infantilizzazione dei poveri di cui si è detto e, al tempo stesso, la natura disciplinante dell'intervento erogato, basata sull'assunzione che si tratti di individui privi di risorse personali e di competenze, e dunque vadano 'educati'. Carenze informative e assenza di linee guida all'uso della carta prepagata spiegano, invece, perché lo scambio di informazioni tra i beneficiari abbia talvolta rappresentato il loro principale motivo di apprezzamento degli incontri.

## 5. Conclusioni

La nostra riflessione ha cercato di illustrare le costruzioni più frequenti nel discorso pubblico sui poveri e il modo in cui esse orientano le politiche e le forme di intervento fornendo le basi per la loro legittimazione sociale, individuando tre forme di categorizzazione: il povero 'buono', quello 'brutto' e quello 'cattivo'. A ciascuna di queste rappresentazioni abbia-

mo associato orientamenti diversi rinvenibili nelle politiche sociali, talvolta non escludentesi.

Il problema principale in tema di povertà resta senza dubbio quello di una più equa redistribuzione delle risorse economiche e della garanzia di un'esistenza minimamente dignitosa. Nella fase attuale, tuttavia, e in particolar modo in Italia, dove la questione della povertà, a lungo negletta, è divenuta terreno di scontro politico, è necessario prendere atto dell'importanza anche del 'riconoscimento' e del lavoro di aggregazione e di rappresentazione. È indubbio infatti che sia in gioco anche il diritto di 'voce' nel senso che Hirschman (1982) dà alla possibilità di mobilitarsi, protestare, farsi sentire. E anche se come osserva ironicamente Ruth Lister "*Proud to be poor* non è esattamente lo

striscione dietro al quale molti probabilmente marcerebbero" (2004, 152), è necessario trovare nuove e più efficaci forme di rappresentanza per dare voce ai 'non rappresentati e non rappresentabili' (Beccalli *et al.* 2015). Ciò implica un'attenzione anche a un ambito in genere meno frequentato dai sociologi della povertà, e cioè lo spazio dei mass media, che costituisce ormai sempre più frequentemente il contesto nel quale si costruiscono e rafforzano rappresentazioni stereotipate dei poveri che alimentano forme di 'apofobia' (Cortina 2017), di paura, ripugnanza e ostilità verso i poveri o alimentano aspettative irrealistiche nei confronti delle famiglie povere alle quali si chiede, più che ad altre, di aderire a modelli di comportamenti ritenuti virtuosi.

## Bibliografia

- Banfield E.C. (1976), *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino
- Bauman Z. (2018), *Le nuove povertà*, Roma, Castelvecchi Editore
- Beccalli B., Mingione E., Pugliese E. (2015), Introduzione, *Sociologia del lavoro*, 140, n.4, pp.7-18
- Bergamaschi M., Musarò P. (a cura di) (2011), *Spazi di negoziazione. Povertà urbana e consumi alimentari*, Milano, Franco Angeli
- Borghi V. (2005), Il lavoro dell'attivazione. Lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp.39-59
- Bosco N. (2002), *Dilemmi del welfare. Politiche assistenziali e comunicazione pubblica*, Milano, Guerini
- Busso S., Meo A. (2015), La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Torino, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3, pp.377-393
- Cortina A. (2017), *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*, Barcelona, Paidós
- Cozzarelli C., Wilkinson A.V., Tagler M.J. (2001), Attitudes toward the poor and attributions for poverty, *Journal of social issues*, 57, n.2, pp.207-227
- de Leonardis O. (2013), Altrove. Sulla configurazione spaziale dell'alterità e della resistenza, *Rassegna italiana di sociologia*, 14, n.3, pp.351-378
- de Leonardis O., Bifulco L. (2005), Sulle tracce dell'azione pubblica, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci
- Desmond M. (2017), *Evicted. Poverty and Profit in The American City*, New York, Penguin
- Dubois V. (2018), *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Milano, Mimesis
- Ferrajoli L. (2009), La criminalizzazione degli immigrati (Note a margine della legge n.94/2009), *Questioni di giustizia*, n.5, pp.8-18
- Gargiulo E. (2012), L'«emergenza» dell'esclusione, il controllo locale dell'immigrazione nel contesto italiano, *La rivista delle politiche sociali*, n.1, pp.89-116
- Gargiulo E. (2017), 'Ben ordinata, sicura, possibilmente omogenea', visioni della comunità locale in alcuni piccoli e medi comuni italiani, *Mondi migranti*, n.1, pp.77-94
- Gargiulo E. (2018), Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti, *Meridiana*, 91, n.1, pp.151-173
- Garrat J.A. (1979), *Unemployment in history. Economic thought and public policy*, New York, Harper & Row
- Geremek B. (1988), *La stirpe di Caino, l'immagine dei vagabondi e dei poveri nelle letterature europee dal 15° al 17° secolo*, Milano, Il Saggiatore
- Hancock A.M. (2004), *The politics of disgust. The public identity of the welfare queen*, New York, NYU Press
- Hirschman A.O. (1982), *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti dello Stato*, Milano, Bompiani
- Jensen T. (2014), Welfare commonsense, poverty porn and doxosophy, *Sociological Research Online*, 19, n.3, pp.1-7
- Kim M. (1998), Are the working poor lazy?, *Challenge*, 41, n.3, pp.85-99
- Lewis O. (1973), *La cultura della povertà, e altri saggi di antropologia*, Bologna, Il Mulino
- Lister R. (2004), *Poverty*, Cambridge, Polity Press
- MacDonald R., Shildrick T., Furlong A. (2014), In search of intergenerational cultures of worklessness? Hunting the Yeti and shooting zombies, *Critical Social Policy*, 34, n.2, pp.199-220
- Mead L. (1997), *The new paternalism. Supervisory approaches to poverty*, Washington, Brookings Institution Press
- Morlicchio E. (2016), L'orientamento punitivo, compassionevole e pedagogico nei confronti dei poveri, forme diverse di evitamento?, *RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 15, n.44, pp.139-145
- O'Connor A. (2001), *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century US*, Princeton, Princeton University Press
- Orwell G. (2001), *Down and out in Paris and London*, London, Penguin UK
- Paugam S. (2013), *Le forme elementari della povertà*, Bologna, Il Mulino
- Pitch T. (2013), *Contro il decoro, l'uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, Laterza
- Piven F.F., Cloward R. (1971), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Pantheon Books
- Romano S. (2017), *Moralising Poverty. The 'Undeserving' Poor in the Public Gaze*, London, Routledge
- Sassen S. (2015), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino

- Segal J. (2006), The discipline of freedom. Action and normalization in the theory and practice of neo-liberalism, *New Political Science*, 28, n.3, pp.323-334
- Shildrick T.A., MacDonald R., Furlong A., Rodan J., Crow R. (2012), *Are 'cultures of worklessness' passed down the generations?*, JRF Report <<http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/worklessness-familiesemployment-full.pdf>>
- Simmel G. (2001), *Il povero*, Roma, Armando editore
- Soss J., Fording R.C., Schram S.F. (2011), *Disciplining the poor. Neoliberal paternalism and the persistent power of race*, Chicago, University of Chicago Press
- Van Oorschot W. (2000), Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public, *Policy & Politics*, 28, n.1, pp.33-48
- Wacquant L. (2009), *Punishing the poor. The neoliberal government of social insecurity*, Durham, Duke university Press
- Walker R. (2014), *The shame of poverty*, Oxford, Oxford University Press
- 

### **Sandro Busso**

sandro.busso@unito.it

Insegna Sociologia politica e Politiche sociali presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università degli Studi di Torino. I suoi principali interessi di ricerca sono le politiche sociali e di contrasto alla povertà, le trasformazioni nei modelli di governance e in particolare del ruolo del Terzo settore. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis* (2018) *Social Sciences*, 7(11) e *The De-Politicization of Social Policy at the Time of Social Investment. Mechanisms and Distinctive Features* (2017), *Partecipazione e Conflitto*, 10(2).

### **Antonella Meo**

antonella.meo@unito.it

Insegna Metodologia della ricerca sociale, Istituzioni di sociologia, Disuguaglianze sociali e vulnerabilità presso l'Università degli Studi di Torino. Svolge attività di studio e di ricerca prevalentemente sulle tematiche della povertà, vulnerabilità ed esclusione sociale, sulle politiche sociali e il welfare locale. Tra le sue pubblicazioni recenti sul tema: *La experiencia del ingreso monetario. La activación y la condicionalidad en el caso italiano* (2018 con S. Busso) in A. De Sena (ed) *La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global*, Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora e La Carta Acquisti Sperimentale a Torino: prime analisi sul processo di sperimentazione (2015 con S. Busso), *Autonomie locali e servizi sociali* 3.

### **Enrica Morlicchio**

enmorlic@unina.it

È Professore ordinario di sociologia economica nell'Università degli Studi di Napoli Federico II dove insegna Sociologia economica e Politiche sociali. Dirige *Sociologia del lavoro* e dal 2015 è componente del comitato di direzione della rivista *il Mulino*. Tra le sue pubblicazioni *Sociologia della povertà*, Bologna, il Mulino, 2012 e *Urban poverty and social cohesion: what can Naples teach us*, in A. Andreotti, D. Benassi and Y. Kazepov (2018), *Capitalism in transition*, Manchester University Press.

# Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?

Gianluca Busilacchi  
Università degli Studi di Macerata

Negli ultimi anni il dibattito sul modello sociale europeo e sulle politiche di welfare nei Paesi dell'UE è stato influenzato da molti fattori, come l'avvento della crisi economica, la crisi di rappresentanza attraversata dalle istituzioni europee e infine l'affermarsi di politiche dell'attivazione e orientate al paradigma dell'investimento sociale. Per far fronte a tale mutato contesto, da un lato sono emerse nuove politiche sociali e dall'altro alcune politiche tradizionali hanno cambiato impostazione e caratteristiche. Nel presente articolo si illustra cosa è accaduto da questo punto di vista alle politiche di reddito minimo (RM) europee, se siano state influenzate in modo significativo da questa variazione di scenario ed eventualmente se tale modifica sia avvenuta in modo omogeneo, o piuttosto in modo differenziato tra singoli Paesi. Siamo di fronte a piccoli aggiustamenti, o a un cambio paradigmatico di tali politiche?

*In recent years the debate on European social model and welfare policies in the EU has been influenced by several factors, such as the economic crisis, the political crisis of EU institutions, the advent of activation policies and the social investment paradigm. To meet these changes new social policies have emerged and existing social policies have been revised. What has been the effect of such changes on minimum income policies? Have they changed paradigmatically, or only to a small extent? And have the changes been homogeneous across EU member States?*

DOI: 10.1485/SINAPPSI\_2018/3\_425

## Citazione

Busilacchi G. (2018), Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?, *Sinappsi*, VIII, n.3, pp.84-93

## Parole chiave

Reddito minimo  
Modello sociale europeo  
Povertà

## Key words

Minimum income policies  
European social model  
Poverty

## Introduzione

Negli ultimi anni il dibattito intorno al modello sociale europeo e alle politiche di welfare nei Paesi dell'UE è stato influenzato da vari fattori concorrenti: innanzitutto nell'ultimo decennio l'avvento della crisi economica ha peggiorato i livelli di povertà e disoccupazione nell'Unione europea, modificando le priorità

dell'agenda in termini di politiche sociali (Hemerijck 2012). In secondo luogo, la crisi di rappresentanza politica che le istituzioni europee stanno attraversando ha senza dubbio condizionato l'attenzione attorno alla cosiddetta 'Europa politica' in generale e al *Social Pillar* in particolare (Vesan e Corti 2018). Infine il cosiddetto paradigma dell'attivazione<sup>1</sup> ha inciso sulla tra-

1 Secondo tale prospettiva, ai beneficiari delle politiche di *social assistance* che godono di diritti sociali andrebbe richiesto 'in cambio' un corrispettivo 'dovere', rappresentato da una responsabilizzazione verso l'inserimento lavorativo.

sformazione delle politiche di welfare europee ormai da alcuni decenni, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona in cui venne lanciato (Esping-Andersen 2002). Più recentemente si è assistito a un'ulteriore declinazione di tale visione di politica pubblica, in particolare con la teorizzazione del *Social Investment Paradigm* (Hemerijck 2017; 2018), che ha ulteriormente spinto in avanti questa impostazione: in estrema sintesi, secondo tale paradigma, infatti, la spesa in welfare andrebbe principalmente vista come un investimento a lungo termine per accrescere lo sviluppo economico e sociale.

In tale processo di trasformazione del modello di welfare europeo, da un lato sono emerse nuove politiche sociali e dall'altro alcune politiche tradizionali hanno mutato impostazione e caratteristiche, per far fronte al nuovo contesto.

Che cosa è accaduto da questo punto di vista alle politiche di reddito minimo (RM) europee? Sono state influenzate in modo significativo da questa variazione di scenario ed eventualmente tale modifica è avvenuta in modo omogeneo, o piuttosto in modo differenziato tra singoli Paesi? E infine, siamo di fronte a piccoli aggiustamenti, o a un cambio paradigmatico di tali politiche?

Le politiche di reddito minimo hanno storicamente avuto alcuni tratti comuni tra loro, superiori alle differenze. Certamente è possibile effettuare una classificazione tra i Paesi europei, a seconda di come le singole politiche di RM con le loro precipue caratteristiche si sono collocate all'interno degli schemi nazionali di *social assistance* (Gough 2001), ma se compariamo tali politiche ad altri aspetti che hanno inciso nella modellizzazione dei sistemi di welfare, certamente non possiamo considerare la presenza di un sistema di RM forte o debole come un elemento caratterizzante di un modello di welfare.

In sostanza si può affermare che le omogeneità hanno avuto un peso maggiore delle differenze nell'incidenza delle politiche di RM all'interno del welfare state.

La tesi che intendiamo qui testare è che oggi, a fronte delle trasformazioni del modello sociale europeo sopra descritte e in particolare della tendenza verso politiche sempre più orientate a un approccio di attivazione occupazionale nel settore dell'assistenza, tali differenze sono ulteriormente attenuate, segnando un'evoluzione verso una maggiore conver-

genza delle politiche di RM all'interno dei sistemi di contrasto alla povertà. In effetti, tale convergenza non riguarda soltanto le politiche di RM in sé, ma più in generale la modalità di interpretare il sistema integrato di sostegno al reddito dei poveri nei moderni sistemi di welfare europei.

In questo lavoro però non ci concentreremo sull'insieme di misure che a vario titolo garantiscono una protezione del reddito minimo, come fatto da altri autorevoli studi (Cantillon *et al.* 2008; Marx e Nelson 2013), né su una analisi comparata dei sistemi di *social assistance* (Gough 2001; Behrendt 2002) o dell'impatto sulla povertà delle politiche sociali. Lo scopo di questo lavoro è invece concentrarsi sull'analisi delle politiche di RM e sulla loro evoluzione strutturale.

C'è una ragione intrinseca che giustifica tale specifica attenzione: comprendere infatti l'importanza che un welfare state conferisce a misure di universalismo selettivo contro la povertà significa poter dedurre la visione di povertà e di poveri che quel modello di welfare state rappresenta. Se cioè viene considerato importante avere una politica per tutti i poveri, o se invece risulta preferibile frammentare i poveri in sotto-categorie, ognuna con una sua specifica politica dedicata.

Nella prima parte del lavoro si ripercorrerà l'evoluzione delle politiche di reddito minimo, per poi passare ad analizzare il livello di divergenza delle attuali politiche e se i recenti sviluppi cui è sottoposto il welfare state europeo possano rappresentare un fattore di convergenza per le politiche di RM.

## 2. La traiettoria comune delle politiche di reddito minimo come diritto sociale

L'evoluzione delle politiche di reddito minimo in Europa, introdotte a partire dall'immediato dopoguerra, può essere analizzata come simbolo della trasformazione del concetto di cittadinanza sociale all'interno del modello sociale europeo.

Questa possibile lettura rappresenta una prospettiva analitica che trova del resto riferimenti metodologici nella letteratura internazionale: l'approccio istituzionale alle politiche sociali è infatti legato alle teorie della cittadinanza sociale, intesa in accezione marshalliana, laddove la regolazione dei programmi di *policies* definisce diritti e doveri sociali (Marx e Nelson 2013).

In questo senso può essere quindi interessante cercare di comprendere come la regolazione di politiche di protezione del reddito, come le politiche di RM, possa aver determinato un rapporto nell'equilibrio tra doveri richiesti ai beneficiari e diritti sociali, più o meno estesi a seconda che siano diritti universalistici o limitati ad alcune categorie di poveri.

In tutti i Paesi europei, infatti, l'introduzione di politiche di universalismo selettivo quali le politiche di RM avviene a fianco di politiche categoriali di mantenimento del reddito, come ad esempio le pensioni sociali. Questa caratteristica rappresenta già una forte comunalità 'originaria' nella strutturazione delle politiche di RM europee, che si accompagna a un altro tratto molto significativo che le contraddistingue senza eccezioni fin dal principio.

Infatti, in questa prima fase, inaugurata da Beveridge con il *National Assistance* inglese del 1948, le politiche di reddito minimo costituiscono politiche che determinano un diritto sociale di tipo 'passivo', in cui al beneficiario vengono chiesti esclusivamente requisiti in termini di *means-testing*, ma nessun adempimento 'attivo'.

Una seconda fase nella traiettoria delle politiche di RM europee può essere individuata a partire dagli anni '80: la prima disoccupazione di massa del dopoguerra, che investe tutto il continente a partire dalla metà del decennio precedente, spinge infatti i Governi a politiche più attente alla specifica categoria dei disoccupati con reddito basso. In questo caso le politiche di RM iniziano per la prima volta ad accompagnare il trasferimento monetario con servizi di inserimento sociale o lavorativo, a seconda del bisogno. Tale tendenza, che ha investito tutti i Paesi europei nel processo di riforma dei RM nazionali dalla fine degli anni '80 per circa un ventennio, ha però determinato anche alcune significative differenze tra singole misure e una sostanziale divergenza tra due modelli. Da un lato alcuni Paesi hanno privilegiato la dimensione inclusiva dell'attivazione dei beneficiari, interpretando i servizi di inserimento sociale come un ampliamento dello spettro del diritto sociale di cittadinanza: possiamo considerare il caso francese del *Revenu minimum d'insertion* come capostipite di questo approccio. Dall'altro, alcuni Paesi hanno impostato le misure di inserimento, prevalentemente occupazionale, come la controprestazione da richiedere ai beneficiari 'in cambio' del diritto sociale costituito dal trasferimento monetario. Questa ac-

cezione, più tradizionalmente tipica del *workfare* anglosassone, trova un chiaro riferimento nella riforma del reddito minimo inglese avvenuta tra fine anni '80 e prima metà del decennio successivo, quando la misura universalistica di contrasto alla povertà venne 'sdoppiata' in una misura fortemente volta all'inserimento professionale dei poveri disoccupati, il *Jobseeker Allowance* (JSA), e una misura di sostegno del reddito delle persone incapaci di lavorare (*Income support*). Tale divergenza, pur all'interno della medesima macro-trasformazione, che rendeva maggiormente 'attivo' il diritto sociale collegato al reddito, di fatto segnava una profonda dicotomia nella interpretazione del concetto di cittadinanza nel senso marshalliano del termine, oltre a determinare la strutturazione di diversi modelli di *social assistance* e contrasto alla povertà in cui il rapporto tra misura di RM e altre politiche assumeva contorni diversi e variegata capacità del welfare state (Gough 2001).

Negli ultimi quindici anni si è assistito a un'ulteriore trasformazione delle politiche di RM e della modalità con cui possano rappresentare un diritto sociale fondamentale del modello sociale europeo: è in questa terza fase che possiamo parlare di cambio paradigmatico nel ruolo del RM all'interno del sistema di protezione sociale perché di fatto cessa di rappresentare un diritto sociale in senso stretto.

Le riforme portate avanti in questo periodo infatti, sull'onda di una impostazione di riforme del welfare legate alla visione della attivazione e dell'investimento sociale (Hemerijck 2013; 2017), hanno nei fatti avvicinato le misure di RM a misure di sostegno attivo ai disoccupati poveri, accompagnando la prestazione monetaria a una forte logica *pro-work* e volta all'inserimento occupazionale.

Più in generale però possiamo dire che tutti i sistemi di *social assistance* dei principali Paesi europei si sono negli ultimi quindici anni riconfigurati, tramite una crescente integrazione di misure di diversa natura (politiche di RM di universalismo selettivo e altre misure categoriali) prima maggiormente scollegate tra loro, segnando così il passaggio da politiche di reddito minimo a sistemi integrati di protezione minima del reddito (Baldini *et al.* 2018): una tendenza che, se da un lato ha probabilmente rafforzato la coerenza interna e l'efficienza dei sistemi di contrasto alla povertà, dall'altro ha ulteriormente contribuito a segnare la fine delle politiche di RM intese come diritto sociale di cittadinanza.

**Tabella 1**  
**Ruolo delle politiche di reddito minimo nei meccanismi di protezione sociale**

Periodo	Ruolo del RM nel meccanismo di protezione sociale	Casi simbolici	Grado di omogeneità tra casi europei
1948-anni '80	RM come diritto sociale passivo	National Assistance inglese (1948)	convergenza
Anni '80-primi anni 2000	RM come diritto sociale dell'inclusione attiva e dello sviluppo umano vs. RM come strumento di <i>welfare to work</i> basato su controprestazione	RMI francese (1989), JSA vs. Income support inglese (1989-1994)	divergenza
Ultimi quindici anni	RM come misure di attivazione individuale. Annullamento del legame tra RM e diritto sociale universalistico esigibile	Riforme Hartz tedesche (2003-2006), Universal Credit inglese (2012)	convergenza

Ciò che infatti sembra essere sullo sfondo di tali riforme è l'idea che il diritto a un reddito minimo non sia separabile dalla sfera del diritto al lavoro, né che il primo possa essere considerato gerarchicamente allo stesso livello del secondo, ma ne sia in qualche modo subordinato e, dunque, dipendente<sup>2</sup>.

Tale visione sembrerebbe configurare un quadro in cui il diritto sociale connesso al RM assume un ruolo ancillare e subordinato al diritto al lavoro, di cui diverrebbe automatica conseguenza – grazie alla realizzazione del diritto al lavoro si otterrebbe infatti un reddito – ma anche al dovere di lavoro, da cui diventerebbe in un certo senso dipendente nel garantire agli individui un reddito minimo. Da questo punto di vista si può quindi affermare che il diritto sociale connesso alle politiche di RM così interpretate perde non solo autonomia, ma persino identità e piena esigibilità; in sostanza, infatti, il diritto al reddito minimo verrebbe funzionalmente collegato al dovere all'inserimento lavorativo da parte dei beneficiari quale requisito fondamentale per garantire la prestazione economica, che quindi non costituirebbe più la realizzazione di un diritto di universalismo selettivo, ma un diritto limitato a coloro che soddisfano determinati doveri sociali.

Oltre ai problemi di natura teorica che ciò comporta, ci sono però alcune conseguenze direttamente connesse alla sfera di policy.

In primo luogo si verifica infatti una confusione negli obiettivi delle politiche sociali, poiché le politiche di RM, così interpretate, non vengono più lette come

politiche di contrasto alla povertà, ma alla disoccupazione, con il rischio che l'obiettivo di contrasto al fenomeno 'in sé' venga cancellato dalle priorità di agenda pubblica e sostituito dal contrasto alla disoccupazione, con l'idea che ciò comporterà automaticamente anche il superamento della povertà stessa.

Questa assunzione non è solo errata teoricamente ma, generando confusione tra gli obiettivi di policy, è anche empiricamente sbagliata: basti pensare che durante il periodo di maggiore decrescita della disoccupazione, verificatosi negli anni 1995-2008, in cui i tassi di occupazione sono saliti dall'8% al 15 in Europa, si è assistito anche alla stagnazione e in alcuni casi all'aumento della povertà per la fascia di popolazione in età da lavoro (Cantillon 2011). In sostanza, far dipendere il diritto a un reddito minimo unicamente dal raggiungimento del diritto al lavoro rischia di mettere fortemente in pericolo la garanzia di un fondamentale diritto sociale di cittadinanza.

### 3. Elementi di differenziazione nell'evoluzione delle politiche di RM europee

Come abbiamo visto finora esiste dunque una traiettoria comune nell'evoluzione delle politiche di RM in Europa, dalla loro nascita ai giorni nostri. Anche e soprattutto per tale ragione le attuali misure di RM europee hanno forti tratti di comunaltà: in tutti i casi si tratta di politiche a prestazione differenziale – vale a dire che il trasferimento monetario è pari alla differenza tra una soglia di povertà stabi-

<sup>2</sup> Tale visione potrebbe essere legata al fatto che, mentre il lavoro è una diretta dimensione di realizzazione umana, il reddito viene visto come una variabile strumentale nel raggiungimento di benessere.

lita e la condizione economica del beneficiario – rivolte a tutti i poveri solitamente compresi tra i 18 e 65 anni, dopodiché le misure si trasformano in pensioni sociali<sup>3</sup>, e hanno durata sostanzialmente illimitata, poiché l'erogazione viene garantita fintanto che la condizione di bisogno persiste (in alcuni casi con la previsione di brevi periodi di interruzione). Quasi ovunque le misure di RM sono rivolte a tutta la famiglia, ma l'accesso è individuale. Come ricordato, in tutti i casi le misure di RM sono inserite in un quadro più o meno articolato costituito da altre politiche di sostegno del reddito a carattere categoriale, destinate a specifici gruppi di poveri, e possono essere più o meno integrate e armonizzate.

In conclusione possiamo affermare che il cuore delle politiche europee di RM, la loro natura e caratteristiche intrinseche, presentano un quadro di forte omogeneità.

Esistono però naturalmente anche delle differenze tra le singole misure nazionali, che, come possiamo facilmente ipotizzare dal quadro presentato nel paragrafo precedente, sono aumentate soprattutto nel ventennio tra gli anni '80 e i primi anni del 2000, quando si è determinata una sostanziale divaricazione tra due diversi modelli di attivazione dei beneficiari delle politiche.

È possibile classificare le differenze tra le singole politiche di RM in due grandi categorie: il grado di rigidità o condizionalità richiesta per l'accesso e la generosità della misura (Busilacchi 2013). È anche possibile inserire una terza categoria analitica riguardante la governance delle misure, vale a dire il loro livello di centralizzazione (Cantillon *et al.* 2008).

Per quanto attiene alla condizionalità nell'accesso alla misura di RM, possiamo individuare tre categorie di requisiti: quelli di natura socio-anagrafica, quelli legati agli impegni del beneficiario sul fronte dell'attivazione sociale e occupazionale e quelli legati alle condizioni economiche e lavorative.

Partendo dal primo gruppo, il RM – come ricordato – è rivolto a tutta la famiglia, ma l'accesso è individuale, quindi le condizioni richieste riguardano le caratteristiche del beneficiario che presenta la do-

manda e che firmerà il progetto di inserimento, tranne le condizioni economiche, che si valutano facendo riferimento all'intero nucleo familiare. L'accesso è solitamente per gli individui di età compresa tra i 18 e 65 anni e residenti nel Paese in questione.

Casi di maggiore o minore rigidità prevedono alcune piccole variazioni nell'età di accesso (15 per la Germania, 25 per la Spagna), ma soprattutto – tema molto più delicato sul versante politico, specie in quest'ultimo periodo – rispetto alle condizioni di residenza o nazionalità richieste. In alcuni Paesi infatti, oltre alla residenza, viene chiesta anche la nazionalità come criterio di accesso al RM<sup>4</sup>; in altri casi la rigidità di accesso viene aumentata tramite la richiesta di periodi di residenza non inferiori a un determinato numero di mesi (solitamente 12 o 24, come nel caso del Rel italiano; un criterio di alta rigidità da questo punto di vista sembrerebbe riguardare anche il nascente Reddito di cittadinanza italiano). I Paesi meno rigidi da questo punto di vista sono il Regno Unito in cui è sufficiente vivere nel Paese, e la Svezia in cui è sufficiente il diritto di soggiorno. Una maggiore rigidità si verifica nel caso olandese, in cui i beneficiari sono tenuti anche a parlare la lingua e, se non la conoscono, devono acquisire in breve tempo tale competenza: la ragione sta nel fatto che si ritiene impossibile favorire un inserimento occupazionale per chi non ha tale capacità. In Germania, invece, sebbene la misura di RM (rivolta ai disoccupati abili al lavoro) preveda la sola residenza come condizione, gli altri minimi categoriali richiedono invece il requisito della nazionalità.

A proposito delle condizioni legate all'impegno per il progetto di attivazione sociale e occupazionale, in realtà non si può parlare di vera condizionalità *ex ante*: tutte le misure prevedono, con termini e norme diversi, che sia dovere del beneficiario impegnarsi a rispettare il progetto personalizzato (in molti casi esteso alla famiglia) per uscire dalla condizione di bisogno. Nella maggior parte dei casi si prevede la registrazione al collocamento, l'impossibilità di rifiutare i lavori offerti (anche per il partner, nel caso olandese) e il prendere parte alle attività formative e di attivazione previste per sé e per i familiari; in qual-

3 Da questo punto di vista l'integrazione armonica tra RM e redditi minimi riservati agli anziani è massima, mentre l'armonizzazione non è garantita nei Paesi che prevedono solo l'integrazione al minimo delle pensioni, che esclude chi non ha mai lavorato (Marx e Nelson 2013; Busilacchi 2013).

4 Questa possibilità è ad esempio esclusa in Italia dal dettato costituzionale.

che caso sono previste sanzioni per chi non rispetta questi doveri, fino alla sospensione della misura. È interessante notare come nel caso svedese si faccia particolare attenzione alla valutazione della 'capacità della persona di supportare se stessa': in questi casi le singole parole indicate nelle norme sono già indicative dell'approccio e della visione politica alla base di misure solo in apparenza molto simili tra loro. In generale però, al di là di queste differenze, si può affermare che in quasi tutti i Paesi europei l'irrigidimento nel corso degli anni della condizionalità all'inserimento lavorativo ha portato i redditi minimi europei ad assumere sempre più nei fatti la natura di politiche di 'quasi *workfare*' destinate ai poveri senza lavoro, in cui, più che sulla garanzia del diritto al reddito minimo, l'accento è posto sulla controprestazione diritto-dovere. Da questo punto di vista va detto che, oltre all'impostazione di policy nazionale, un ruolo decisivo è spesso giocato dal tipo di implementazione a livello locale, che può risultare più rigido nell'erogazione del diritto al reddito solo a fronte di una controprestazione, oppure più orientato a una logica di 'sviluppo umano'.

Questo aspetto risulta davvero decisivo rispetto alla trasformazione della natura delle politiche di reddito minimo, aprendo lo spazio a crescenti integrazioni 'armonizzate' con altre misure (assistenziali, categoriali o di sostegno al reddito dei lavoratori poveri) verso veri e propri sistemi integrati di reddito minimo (Baldini *et al.* 2018).

Il terzo livello di condizioni richieste, quello di natura economica, è in realtà strettamente legato alla generosità delle politiche di RM.

Poiché infatti tali misure sono a importo differenziale, determinato dalla distanza tra la condizione economica del beneficiario e del suo nucleo familiare e la somma stabilita, è chiaro che la valutazione sulla generosità della misura riguarda in realtà il valore della soglia di accesso e le modalità con cui essa è calcolata.

Da questo punto di vista è molto importante sottolineare che la modalità di calcolo è anzi altrettanto importante rispetto al valore della soglia stabilita: la previsione di eventuali franchigie ad esempio incide nettamente sul valore della prestazione e, ancor prima, sulla possibilità di accesso.

In alcuni Paesi, come Gran Bretagna, Spagna, Germania e Italia, la casa di proprietà, al di sotto di una certa soglia catastale, non viene considerata nella va-

lutazione della condizione economica, mentre nei Paesi Bassi è prevista una franchigia parziale. Per le persone in condizioni di povertà tale da avere accesso al RM, qualora non si abbia un'abitazione di proprietà, la spesa per la casa costituisce di gran lunga la spesa più importante e il bisogno più impellente: in questi casi dunque, il fatto che il costo dell'affitto venga o meno calcolato all'interno della prova dei mezzi per avere accesso alla misura diventa un fattore fondamentale, spesso addirittura più importante rispetto all'ammontare del trasferimento monetario in sé. La stessa cosa avviene per quanto attiene ad altre spese che coprono bisogni fondamentali, come i costi di riscaldamento o di acquisto di medicine o di prestazioni sanitarie.

Analogamente in molti casi esiste una franchigia rispetto ai redditi da lavoro per disincentivare eventuali trappole della povertà: così, piccoli redditi da lavoro (solitamente indicati in valore assoluto o in percentuale rispetto al reddito complessivo) non vengono tenuti in considerazione in Gran Bretagna, Svezia, Paesi Bassi, Portogallo e Italia.

Allo stesso modo in alcuni casi non vengono computati modesti trasferimenti sociali (spesso legati proprio al sostegno a spese fondamentali per la vita quotidiana), che risultano dunque cumulabili con le prestazioni di RM.

E ancora: in alcuni Paesi i beneficiari delle politiche di RM hanno accesso automatico ad altre misure di natura ben diversa dal reddito minimo, come le politiche di *housing* (sia per sostegni all'affitto che per spese legate al riscaldamento, piuttosto rilevanti nel budget dei meno abbienti in alcuni Paesi nordeuropei) o per trasferimenti connessi all'acquisto di beni fondamentali, spesso legati alle politiche sanitarie (ad esempio per le spese farmaceutiche). In sintesi queste spese fondamentali per il benessere 'minimo' della persona possono essere coperte o tramite franchigie, parziali o totali, nella prova dei mezzi per l'accesso alla misura di RM, oppure garantendo l'accesso automatico a prestazioni sociali ad hoc; in generale, tali misure accessorie, che però come detto possono anche superare per consistenza l'importo del RM stesso, vanno considerate nella generosità in senso lato della misura.

In particolare gli *housing benefits* sono a volte molto significativi, come ad esempio nei Paesi Bassi, ma anche in Francia, Germania e Gran Bretagna c'è un'attenzione particolare alla copertura dei costi della casa (e del riscaldamento).

Venendo alla generosità delle politiche di RM in senso stretto invece, in media le politiche di RM europee hanno una scarsa efficacia, da sole, nel contrastare la povertà: nei dati di qualche anno fa la copertura media delle prestazioni europee rispetto alla soglia di povertà era di circa il 52% (Busilacchi 2013), con alcuni Paesi (in particolare Danimarca e Paesi Bassi, ma anche Irlanda e Belgio) che si contraddistinguevano per una generosità alta, ben al di sopra della media, e una buona efficacia nel contrasto delle povertà; altri Paesi, come Francia e Spagna, si attestavano per valori intorno alla media, e infine un terzo gruppo (tra cui sorprendentemente Svezia, Germania e Gran Bretagna) impiegava importi di RM ben al di sotto delle soglie di povertà dei singoli Paesi e quindi con una scarsa efficacia nell'azione di contrasto del fenomeno. Tali scelte sono indicative di quanto la politica di RM sia centrale nel sistema di welfare e di quale valore si voglia dare a strumenti di universalismo selettivo.

Va chiarito che il livello di generosità delle politiche di RM non corrisponde a ciò che potremmo attenderci dalla classificazione dei modelli di welfare, nel cui ambito il contrasto alla povertà è valutato dall'insieme del sistema di protezione sociale (Gough 2001).

Terzo e ultimo aspetto di differenziazione è quello che attiene al livello di centralizzazione delle misure di reddito minimo, che solitamente sono regolate a livello nazionale ma amministrate localmente: in media le misure di RM, come ricorda Saraceno (2002), sono una delle politiche sociali più decentralizzate del welfare state. Ciò detto, in alcuni Paesi, come Francia, Germania<sup>5</sup>, Danimarca e Regno Unito, tramite standard rigidamente codificati a livello centrale, si evita l'eccessiva discrezionalità locale; in altri, invece (Belgio, Svezia, Finlandia, Portogallo), alcune regole di massima sono fissate centralmente e possono poi essere incrementate a livello locale da benefit supplementari a discrezione degli amministratori; infine Austria e ancor di più Spagna rappresentano i casi di maggiore decentralizzazione, con politiche di RM diverse tra realtà locali diverse (Cantillon *et al.* 2008).

#### 4. Osservazioni conclusive: verso una nuova convergenza nelle politiche di RM

Come abbiamo ricordato in precedenza, negli ultimi quindici anni si è assistito a una convergenza delle politiche di RM verso una crescente incentivazione all'inserimento lavorativo dei beneficiari tramite un aumento dell'utilizzo di politiche attive come controprestazione per poter ottenere il trasferimento monetario.

In questa fase un ruolo significativo è stato svolto anche dall'Unione europea che, se da un lato ha più volte richiamato tramite varie Raccomandazioni, sia della Commissione (European Commission 2008), sia del Parlamento europeo (2009), l'importanza del RM come strumento di contrasto alla povertà e alla esclusione sociale, riprendendo la nota Raccomandazione 441/92, anche indipendentemente dalla condizione occupazionale del beneficiario<sup>6</sup>, d'altro canto ha più volte indicato nel *Social Investment Paradigm* la direzione politica su cui declinare il *Social Pillar* e le politiche di welfare europeo, in particolare quelle di contrasto all'esclusione sociale. Ad esempio, nel 2013 l'adozione del *Social Investment Package* da parte della Commissione europea (European Commission 2013a) ha segnato chiaramente la modalità con cui l'Unione europea interpreta le politiche di attivazione del beneficiario di assistenza sociale: con welfare attivo l'Europa tende a significare attivazione occupazionale più che attivazione sociale, e dunque anche la declinazione delle misure di policy segue tale impostazione, politiche di RM comprese. Un documento altrettanto importante è quello della Commissione europea del 2013, che fa seguito a una Raccomandazione sull'attivazione dei disoccupati, in cui si sostiene che il 'reddito minimo non [dovrebbe essere] superiore al 40% (del reddito mediano) per eliminare trappole di inattività' (European Commission 2013b). Sempre secondo questo approccio, non dovrebbe essere possibile rifiutare alcun lavoro che venga proposto durante i percorsi di inserimento: in sostanza le politiche di contrasto alla povertà diventerebbero ancillari all'occupabilità dei beneficiari, piuttosto che attente più in generale all'inclu-

5 La Germania rappresentava un caso di decentralizzazione del RM, ma una riforma del 2012 ha centralizzato la gestione, evitando differenze tra Länder.

6 In realtà se guardiamo con una prospettiva di sintesi agli ultimi decenni di documenti dell'UE relativi alla 'dimensione sociale', partendo dalla Strategia europea sull'occupazione in avanti, emerge con chiarezza che l'obiettivo principale del modello sociale europeo è il contrasto alla disoccupazione, più che alla povertà.

sione sociale e a una 'crescita umana'. Una prospettiva dunque completamente ri-mercificatrice, con l'obiettivo di valorizzare l'individuo esclusivamente in funzione della sua posizione nel mercato del lavoro e interpretare il welfare come un fattore produttivo, più che come un fattore di cittadinanza.

In realtà va precisato che gli strumenti in capo alla UE sono strumenti di *soft law*, come il metodo di coordinamento aperto delle politiche sociali e della persuasione politica, piuttosto che strumenti di *hard law*.

Va detto però che, oltre alle indicazioni in tale senso delle istituzioni europee e della prevalente letteratura sul nuovo modello di welfare europeo (Hemrijck 2013; 2017), anche diverse singole riforme del RM sono andate concretamente in questa direzione.

Questa tendenza generale all'attivazione trova poi una differente declinazione politica, che può essere sintetizzata in due casi esemplari: da un lato quello anglosassone, più orientato a un meccanismo di incentivi e sanzioni, dall'altro uno più universalistico, in cui l'attivazione viene interpretata come una importante opportunità, ma non come un obbligo (Barbier 2005).

Sebbene dunque esistano differenze nella impostazione politica di questo modello, esso può rappresentare un tratto comune e unificante che ha riguardato le riforme delle politiche di RM portate avanti dai Paesi europei negli ultimi anni.

Le recenti riforme<sup>7</sup> in alcuni di questi Paesi sono state molto significative e mostrano con chiarezza tale convergenza: ad esempio in Francia nel 2016 il *Revenu de solidarité active* è stato modificato secondo un approccio maggiormente legato alla attivazione lavorativa, con l'introduzione del *Prime Activité*, che al contempo applica una logica *making work pay* ai poveri disoccupati e ai *working poors*. L'operazione più significativa nel realizzare una fusione tra varie misure di *social assistance* indirizzate a categorie diverse è stata senza dubbio quella inglese, in cui dal 2013 l'Universal Credit sostituisce, seppure per ora solo in misura sperimentale, ben sei diverse politiche di contrasto alla povertà, anche in questo caso sollecitando molto la condizionalità e la logica di attivazione, soprattutto lavorativa, dei beneficiari.

Sempre la stessa logica *pro-work*, ma con una ricetta ancora diversa, è stata quella seguita in Germa-

nia con le riforme Hartz, che negli ultimi anni hanno trasformato un sistema integrato di politica di reddito minimo (*Sozialhilfe*) e dei due pilastri di ammortizzatori sociali, contributivo (*Arbeitslosengeld I*) e assistenziale (*Arbeitslosengeld II*), in uno schema binario, quello attuale, in cui indennità di disoccupazione assistenziale e reddito minimo sono di fatto integrati e rivolti ai poveri in cerca di lavoro e ai *working poors*. Pur con uno schema diverso da quello francese, in sostanza, la logica di fondo di allontanamento dal RM come diritto sociale sembra la medesima.

Persino nel caso spagnolo, pur con tutte le specificità di un modello ad alta decentralizzazione, l'introduzione di due misure nazionali, rivolte sostanzialmente ai disoccupati poveri, va nello stesso senso sopra descritto: da un lato le *Prestaciones por desempleo de nivel asistencial*, con durata semestrale, rappresentano più tipicamente un secondo pilastro di ammortizzatore sociale, dall'altro la *Renta activa de insercion* (RAI), rivolta ai disoccupati over 45 in condizioni di difficoltà economica, è di fatto una indennità di disoccupazione assistenziale categoriale legata a politiche attive del lavoro e una forte incentivazione ad aumentare le opportunità di occupazione per una specifica categoria di persone.

Altri casi di recente riforma hanno portato a un forte taglio dei benefit di RM in Finlandia e in Svezia e a una sostituzione della tradizionale logica di universalismo selettivo connessa alla politica di RM, in Irlanda e Malta, con un sistema di politiche categoriali di contrasto alla povertà fortemente integrate tra loro (Cantillon *et al.* 2008).

In conclusione sembra di assistere a un sostanziale tratto unificante nelle più recenti riforme delle politiche di RM che hanno avvicinato modelli che in precedenza avevano caratteristiche più marcatamente diverse. Oggi la tendenza prevalente è quella di introdurre misure fortemente attivanti sul mercato del lavoro, dedicate a poveri abili al lavoro e integrate all'interno di sistemi di protezione del reddito con un buon grado di armonizzazione interna. I prossimi anni ci diranno se tale tendenza alla convergenza sarà un elemento stabile nella strutturazione dei sistemi di welfare europei, o se si assisterà a ulteriori cambiamenti e differenziazioni.

7 Per una dettagliata analisi delle principali riforme delle politiche di RM nei principali Paesi europei si rimanda a Fondazione ASTRID e Fondazione Rosselli (2018).

**Tabella 2**  
**Caratteristiche delle misure di RM in alcuni Paesi europei**

Paese	Prima misura	Riforma principale	Livello di condizionalità	Livello di generosità	Livello di centralizzazione	Integrazione con altre misure di social assistance
Danimarca	1976, Kontanhjaelp	Riforme del Kontanhjaelp (2016), maggiore rigidità e condizionalità	alta	alta	alto	Integrazione con ruolo importante del RM
Francia	1988, Revenu minimum insertion	Revenu de solidarité active (introduzione 2009, riforma 2016: Prime activité)	alta	media	alto	Integrazione con ruolo importante del RM
Germania	1971-1978, Sozialhilfe	Riforme Hartz (2003-2005)	media	media	medio	Integrazione con ruolo importante del RM
Regno Unito	1948, National assistance	Income Support (1988) vs JSA (1994) Universal credit (2013)	media	media	alto	Fusione in una unica misura
Spagna	Rentas minimas autonomicas (tra fine anni '80 e fine anni '90)	Affiancamento delle misure delle Comunità Autonome a Renta activa de insercion nazionale	media	bassa	basso (decentralizzazione del RM)	Scarsa integrazione
Svezia	1982, Ekonomiskt bistand	Job Stimulus, 2013	bassa	bassa	medio	Integrazione con ruolo minore del RM

## Bibliografia

- Bahle T., Hubl V., Pfeifer M. (2011), *The Last Safety Net. A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Bristol, Policy Press
- Baldini M., Busilacchi G., Gallo G. (2018), Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci Paesi europei, *Rivista delle politiche sociali*, n.2, pp.189-212
- Barbier J.C. (2005), Citizenship and the activation of social protection: a comparative approach, in Andersen J.G., Guillemaud A.M., Jensen P.H., Pfau Effinger B. (eds.), *The Changing Face of Welfare*, Bristol, Policy Press, pp.113-134
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Franco Angeli
- Behrendt C. (2002), *At the Margins of the Welfare State. Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Aldershot, Ashgate Publishing
- Cantillon B. (2011), The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, *Journal of European Social Policy*, 21, n.5, pp.432-449
- Cantillon B., Van Mechelen N., Schulte B. (2008), Minimum income policies in old and new member states, in Alber J., Fahey T., Saraceno C. (eds.), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, Abingdone-on-Thames, Routledge, pp.218-234
- CEE, 92/441/CEE, Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, Gazzetta ufficiale n. L 245 del 26/08/1992 pp. 0046-0048 <<https://bit.ly/2CnVK7u>>
- Esping-Andersen G. (ed.) (2002), *Why we need a new welfare state?*, Oxford, Oxford University Press
- European Commission (2008), *Commission Recommendation on the Active Inclusion of people excluded from the Labour Market (notified under document number C(2008) 5737)*, 2008/867/EC
- European Commission (2017), *Commission Recommendation of 26 April 2017 on the European Pillar of Social Rights*, Brussels, 26.4.2017 C(2017) 2600 final <<https://bit.ly/2qB1bvY>>
- European Commission (2013a), *Social Investment Package. Key Facts and figures* <<https://bit.ly/2L4Yk8F>>
- European Commission (2013b), *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission*

- recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach*, Commission staff working document SWD(2013) 39 final, Bruxelles <<https://bit.ly/2W6RsZC>>
- European Commission (2008), *Commission Recommendation on the Active Inclusion of people excluded from the Labour Market (notified under document number C(2008) 5737)*, 2008/867/EC
- Fondazione Astrid, Fondazione Rosselli (a cura di) (2018), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Bologna, Il Mulino
- Gough I. (2001), Social Assistance regimes. A cluster analysis, *Journal of European Social Policy*, 11, n.2, pp.165-170
- Hemerijck A. (2018), Social Investment as a Social Paradigm, *Journal of European public policy*, 25, n.6, pp.810-827
- Hemerijck A. (a cura di) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press
- Hemerijck A. (2013), *Changing welfare states*, Oxford, Oxford University Press
- Hemerijck A. (2012), When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, *Sociologica*, n.1, pp.1-50
- Marchal S., Van Mechelen N. (2017), A new kid in town? Active inclusion elements in European minimum income schemes, *Social Policy and Administration*, 51, n.1, pp.171-194
- Marx I., Nelson K. (2013), *Minimum income protection in flux*, Basingstoke, Palgrave MacMillan
- Nelson K. (2010), Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies, *International Journal of Social Welfare*, 19, n.4, pp.367-378
- Parlamento europeo (2009), *Active Inclusion of people excluded from the labour market*, 2008/2335 (INI), Brussels <<https://bit.ly/2FitKCL>>
- Saraceno C. (2002), Introduction. Exploring social assistance dynamics, in Saraceno C. (ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and local welfare regimes*, Bristol, Policy Press
- Vesan P., Corti F. (2018), Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la «strategia sociale» di Juncker: un'agenda per la ricerca, *Politiche sociali*, n.1, pp.125-142
- 

## Gianluca Busilacchi

[gianluca.busilacchi@unimc.it](mailto:gianluca.busilacchi@unimc.it)

Ricercatore in sociologia economica all'Università degli Studi di Macerata dove insegna Sociologia del welfare europeo e dei Paesi del mediterraneo. Direttore scientifico di Nens. Fra le recenti pubblicazioni sul tema delle politiche contro la povertà si segnalano: *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei* (con Baldini M. e Gallo G.), Rivista delle politiche sociali n.2, 2018 e *Gran Bretagna, analisi del caso inglese in Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta?*, a cura delle Fondazioni Astrid e Rosselli, Il Mulino 2018.

# Le misure di contrasto alla povertà in Puglia: tra Reddito di Dignità e Reddito di Inclusione

**Armida Salvati**  
Università degli Studi di Bari  
Aldo Moro

Il saggio tratta della misura locale di contrasto alla povertà denominata Reddito di Dignità (ReD), introdotta in Puglia nel 2016, integrata alla misura nazionale definita Sostegno di Inclusione Attiva (SIA) durante il primo anno di finanziamento. Viene discussa la composizione socio-anagrafica dei beneficiari e vengono delineati i percorsi di attivazione condizionali alla misura. Oggetto di riflessione è poi l'effetto di sostituzione che si è verificato dopo l'approvazione del decreto legislativo n. 147/2017 e l'introduzione del Reddito di Inclusione (ReI). In ultimo, vengono portate alcune riflessioni sul recente Reddito di Cittadinanza e sugli effetti di questa misura sulla determinazione della platea di beneficiari del ReD.

*This article looks at local Income of Dignity (ReD) measure against poverty introduced in Puglia in 2016, which was integrated, during the first year of funding, with SIA (Active Inclusion Support). It discusses the socio-demographic composition of the beneficiaries and highlights the actions carried out. Furthermore, the substitution effect that occurred after the approval of the n. 147/2017 legislative decree and the introduction of the Inclusion Income (ReI) is analyzed. Finally, some reflections are outlined about the recent Citizenship Income and the effects it will produce on the determination of the ReD audience.*

DOI: 10.1485/SINAPPSI\_2018/3\_430

## Citazione

Salvati A. (2018), Le misure di contrasto alla povertà in Puglia: tra Reddito di Dignità e Reddito di Inclusione, *Sinappsi*, VIII, n.3, pp.94-110

## Parole chiave

Povertà  
Reddito minimo  
Welfare locale  
Assistenza sociale  
Attivazione

## Key words

Poverty  
Minimum income  
Local welfare  
Social assistance  
Activation

## 1. Introduzione

Il presente contributo ha l'obiettivo di tratteggiare problematiche rilevanti ai fini della valutazione della politica di contrasto alla povertà denominata Reddito di Dignità (ReD), introdotta in Puglia dalla L.R. n. 3, del 14 marzo 2016. Tale dispositivo, disciplinato dal regolamento attuativo Reg.R. n. 8 del 23 giu-

gno 2016, è integrato al Sostegno di Inclusione Attiva (SIA) nazionale<sup>1</sup>, sino all'avvicendamento, come misura nazionale di contrasto alla povertà, del Reddito di Inclusione (ReI), attuato dal decreto legislativo n. 147/2017. Quest'ultimo provvedimento stabilisce tra l'altro che i servizi sociali aggiuntivi in grado di assicurare sui territori l'implementazione della misura co-

1 Di cui all'art. 1, comma 386, della L. n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) e successivo decreto attuativo D.I. 26 maggio 2016.

stituiscono Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP), (Ago-  
stini 2018).

La prima parte del lavoro è dedicata a una breve descrizione del ReD, con particolare riferimento alla definizione della platea dei beneficiari, alla composizione socio-demografica degli ammessi per la prima annualità di finanziamento (2016/2017), ai loro percorsi di attivazione, al lavoro delle équipes multiprofessionali sui territori<sup>2</sup>.

La seconda parte evidenzia alcune questioni valutative, connesse alla necessità di rendere conto della misura in termini di risultati.

In seguito, sono descritte le modalità di implementazione in parallelo delle misure del ReD e del Rel, a partire dal 1° dicembre 2017, e di come queste abbiano condotto ad alcuni esiti non previsti (Merton 1949). Un cenno conclusivo, infine, è dedicato alla misura del Reddito di Cittadinanza (RdC), approvata nel corso dell'ultima legge di bilancio (2018).

Il disegno della ricerca ha previsto l'analisi documentale di comunicati della Regione Puglia diffusi in rete (<https://pugliasociale.regione.puglia.it/>), della normativa regionale, di linee guida, e l'analisi secondaria di dati di elaborazione della Regione Puglia, tra cui alcuni monitoraggi intermedi diffusi in occasione di 'cabine di regia', ovvero riunioni di monitoraggio tra rappresentanti di Ambiti territoriali e funzionari e tecnici regionali. In particolare, dietro nostra richiesta, dalla Sezione Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali è stato prodotto il monitoraggio Regione Puglia: *I percorsi di attivazione dei destinatari finali del "Reddito di Dignità" – ex L.R. n. 3/2016* (aggiornato al 25 gennaio 2018).

Per quanto riguarda la raccolta di dati primari, sono state effettuate interviste in profondità a dirigenti di Regione, oltre che, sempre a livello regionale, a rappresentanti sindacali, del Terzo settore e a presidenti di Centri di Servizio per il Volontariato. In particolare, sono state effettuate dieci interviste in profondità, semi-strutturate, di cui cinque ad altrettanti

Responsabili Unici per il Procedimento (RUP) di Ambiti territoriali e due focus tematici, condotti dall'Autrice, che hanno visto la partecipazione di assistenti sociali, esperti di orientamento lavorativo, consulenti della Regione (16 e 29 giugno 2017, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Dipartimento di Scienze della formazione, psicologia e comunicazione). I focus sono stati organizzati con la collaborazione del Consiglio regionale assistenti sociali-CROAS Puglia al fine di raccogliere, dalle varie figure di operatori coinvolti nell'implementazione del SIA-ReD, testimonianze sull'andamento del processo di implementazione nei territori, informazioni su come i diversi ambiti si stessero organizzando e quali forze e strumenti stessero mettendo in campo.

Più nel dettaglio, al primo focus hanno partecipato dieci testimoni privilegiati e al secondo sei. Sono stati inoltre interpellati, per il reperimento di dati tecnici, funzionari di Regione nonché assistenti sociali specialisti. Inoltre, abbiamo avuto accesso a dati regionali di monitoraggio e a documenti di programmazione intermedia. Le fonti da interviste sono riportate indicando ruolo dell'intervistato e data dell'intervista. Nel caso dei responsabili di Ambito territoriale, questo è identificato dalla sigla della Provincia.

## 2. Criteri di eleggibilità

La platea degli aspiranti beneficiari del SIA-ReD si compone di coloro che sono in possesso degli stessi requisiti reddituali, patrimoniali e familiari previsti per aspirare al SIA nazionale, ma è allargata anche a coloro che non hanno figli minori nel nucleo familiare o sono persone sole. Il beneficio economico, che nella misura nazionale è corrisposto in 80 euro a componente, e può arrivare a 400 euro mensili per un anno in caso di famiglie numerose, in Puglia in quest'ultimo caso è elevato fino a 600 euro<sup>3</sup>.

La soglia minima di accesso al beneficio è stata inizialmente fissata in 45 punti, calcolati sugli stessi requisiti del SIA:

2 Versioni precedenti di questa ricerca sono state presentate e discusse nel corso del 2018 in alcuni convegni cui l'Autrice ha partecipato in qualità di relatore: AIS-Territori (Padova, 22-23 febbraio), AIV (L'Aquila, 5-7 aprile), AIS-Politica Sociale (Bologna, 25 maggio), ESPAnet (Firenze, 13-15 settembre), AIS-Studi di Genere (Palermo, 27-28 settembre), ESA-R26 (Catania, 4-5 ottobre).

3 Per un confronto con l'interessante esperienza campana di reddito minimo, si vedano i contributi di: Lumino e Morlicchio 2013, che offre una comparazione tra le esperienze locali di sostegno al reddito dopo il Reddito Minimo di Inserimento; Lumino 2013; Agodi e De Luca Picione 2013; Gambardella 2013.

- ISEE uguale o inferiore a 3.000 euro;
- presenza nel nucleo familiare di: uno o più figli minori, o disabili, o donna in stato di gravidanza accertata da almeno quattro mesi;
- assenza nel nucleo familiare di: redditi da assistenza superiori a 600 euro al mese; percettori di misure assistenziali quali NASpl (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) o AsDi (Assegno di Disoccupazione).

Durante i primi mesi di attuazione è stato però evidente come tale soglia, combinata all'impossibilità di cumulare prestazioni assistenziali oltre i 600 euro mensili, si traducesse in una inefficiente copertura delle domande. A tal proposito, in sede di conferenza Stato-Regioni, è stata avanzata la richiesta di una modifica dei criteri di accesso in chiave maggiormente inclusiva, che ha avuto come esito l'emanazione del decreto interministeriale 16 marzo 2017, Allargamento del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA).

Per effetto delle modifiche che il decreto introduce, le domande pervenute nel corso del 2017 sono state prese in considerazione sino a una concorrenza dei requisiti di 25 punti; è stata elevata la soglia massima di cumulo consentito di prestazioni assistenziali a 900 euro mensili nel caso in cui sia presente una persona non autosufficiente; è stato elevato l'importo mensile del beneficio di 80 euro nel caso di nucleo monogenitoriale con presenza di figli tutti minori. A proposito delle soglie di accesso bisogna osservare che siamo in presenza di uno degli adattamenti che hanno fatto pensare di essere ancora una volta nel corso di una fase sperimentale. A questo livello si osserva inoltre uno dei primi disallineamenti tra SIA e ReD, il fatto cioè che mentre per il SIA il decreto interministeriale del 16 marzo 2017 riconosce l'abbassamento della soglia a 25 punti, non è stato possibile allargare fino a tal punto la platea di coloro i quali avrebbero percepito esclusivamente il beneficio ReD, dal momento che, funzionando retroattivamente la norma per i nuclei familiari con componenti 'fragili', l'INPS ha 'ripercato' le domande che, inoltrate entro gennaio 2017, erano state escluse, con il rischio di esaurire la dota-

zione finanziaria dedicata. Ai decisori non è rimasto che 'contenere' l'abbassamento della soglia per i nuclei unipersonali e senza figli minori che si è assestata sui 40 punti. Gli esclusi dal ReD, dal canto loro, non hanno potuto che reiterare l'istanza, sulla scorta della nuova soglia di accesso abbassata a 40 punti.

L'altro dato di mancata integrazione riguarda il fatto che la disciplina del SIA, pur promuovendo l'inclusione sociale attraverso percorsi di attivazione lavorativa, di fatto ne ha disposto la deroga, in quanto la loro organizzazione si sarebbe protratta oltre i tempi della contribuzione finanziaria. Per il ReD questa deroga non è stata possibile, per cui per molti beneficiari del SIA-ReD veniva erogata la porzione del SIA ma non quella del ReD. La ragione della impossibilità della deroga è da individuare nella natura vincolata dei fondi europei ai quali la Regione Puglia ha attinto per finanziare il ReD nella sua componente di attivazione. Più nel dettaglio, per l'annualità considerata in questa analisi, tali fondi provengono da risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) riconducibili all'obiettivo tematico IX del Progetto Obiettivo Regionale (POR) Puglia 2014-2020 per complessivi 75 milioni di euro (Azioni 9.1-9.4) nel quinquennio 2016-2020, da risorse FSE di cui all'obiettivo tematico VIII del POR Puglia 2014-2020 per altri 75 milioni di euro nello stesso arco temporale, e da fondi regionali, che ammontano a 5 milioni di euro di stanziamento per il 2016 sul bilancio autonomo<sup>4</sup>. Le azioni che è possibile finanziare attraverso l'obiettivo tematico VIII e l'obiettivo tematico IX sono esplicitamente finalizzate all'integrazione lavorativa e all'integrazione professionale di persone svantaggiate, e condizione all'ammissibilità delle stesse è l'avvio documentato del tirocinio.

### 3. Gli output della misura: domande, copertura (take up), prese in carico

Per questo esercizio faremo riferimento a dati che risalgono all'inizio del 2018 e che derivano dal monitoraggio effettuato dalla Regione Puglia, operato sulla base della prima annualità finanziaria. Il periodo considerato copre le istanze pervenute tra il 26 luglio 2016 e il 31 ottobre 2017, data in cui la procedura si è

4 Cfr. la Legge regionale 14 marzo 2016, n. 3, *Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva*, art. 17, *Norma finanziaria*, con riferimento alle azioni di cui agli obiettivi tematici VIII, IX e X, Politiche per il mercato del lavoro, l'inclusione sociale e il welfare.

interrotta per poi ri-agganciarsi al Rel dal 1° dicembre dello stesso anno. Tale monitoraggio riguarda, oltre che le domande pervenute, i percorsi di attivazione dei beneficiari.

Sono 47.068 le domande di ammissione al beneficio presentate, di cui istruite 44.218 e ammesse 15.314<sup>5</sup>.

Nella composizione tra domande SIA-ReD e domande ReD, la popolazione delle domande ammesse si divide quasi a metà, con una leggera prevalenza (53,7%) degli ammessi SIA-ReD, cioè di quei nuclei familiari con minori, o disabili, o donne al quarto mese accertato di gravidanza.

Dal quadro socio-anagrafico delle domande ammesse emerge innanzitutto che per il 64,5% si tratta di domande presentate da donne. Il dato della prevalenza femminile si inquadra nella lettura per la quale, all'interno del nucleo familiare, è la donna che più frequentemente ha rapporti con i servizi sociali e diventa quindi la figura di beneficiario sulla quale si disegna il percorso di attivazione:

Donne, anche italiane, estromesse dal mercato del lavoro, entrano in competizione con le straniere per il badantato, cominciano ad avere difficoltà, a fronte del fatto che o si separano o che il marito perde il lavoro, le donne diventano l'elemento di sostentamento della famiglia...anche perché un uomo a fare le pulizie non ci va, le donne si arrangiano in qualsiasi modo...<sup>6</sup>.

Si stempera invece, per effetto della revisione dei requisiti di accesso, il 'peso' della presenza nel nucleo familiare di almeno un minore. Sulle 9.424 domande ammesse fino al 20 dicembre 2016 la presenza di

**Tabella 1**  
**Domande ammesse per la prima annualità del SIA-ReD e del ReD**

DOMANDE 2016-2017			
ammesse	di cui SIA-ReD	di cui solo ReD	prese in carico
15.314	8.225	7.089	10.372

Fonte: Regione Puglia, *I percorsi di attivazione dei destinatari finali del "Reddito di dignità" – ex L.R. n. 3/2016* (documento interno, 25 gennaio 2018)

un minore emergeva con uno schiacciante 75,52%<sup>7</sup>, mentre sulle domande pervenute sino al 31 ottobre 2017 la percentuale scende al 51%.

Altre indicazioni sulla composizione socio-demografica mostrano che:

- in una percentuale pari all'82,2% il beneficiario ha meno di 50 anni;
- per il 57,4% i beneficiari della prima annualità del SIA-ReD (2016/2017) sono in possesso di diploma di scuola media inferiore;
- l'1,6% tra loro ha conseguito una laurea;
- il 21% ha un nucleo familiare monogenitoriale<sup>8</sup>.

#### 4. L'attivazione socio-lavorativa

Parte costitutiva dell'intervento è il patto di attivazione socio-lavorativa che il richiedente deve sottoscrivere, condizionale al godimento del beneficio monetario. Tale attivazione trova il suo centro in un tirocinio lavorativo, ma può riguardare, laddove la valutazione (*assessment*) ne metta in evidenza la necessità, anche un intervento formativo o di aggiornamento professionale, per adeguare le competenze in possesso del beneficiario, oltre a qualunque intervento socio-assistenziale di cui il nucleo familiare di appartenenza del richiedente possa aver bisogno per

5 Cfr. Regione Puglia, *I percorsi di attivazione dei destinatari finali del "Reddito di dignità" (ex L.R. 3/2016)*, documento interno di monitoraggio, dati aggiornati al 25 gennaio 2018. Da una proiezione raccolta alla stessa data, una volta istruite le restanti istanze, pari a 2.850, già raccolte alla data di monitoraggio, ma non ancora trattate, si dovrebbe arrivare alle 16.000 domande ammesse, dato che si discosta sensibilmente dal traguardo di 20.000 famiglie raggiunte dal beneficio per il primo anno, indicato come obiettivo dal Governatore della Puglia sin dai primi comunicati, risalenti alla primavera del 2016 (cfr. comunicato pubblicato sul portale "Puglia sociale", dell'Assessorato al Welfare della Regione Puglia, il 7 marzo 2016: [https://pugliasociale.regione.puglia.it/web/guest/dettaglio/-/articolo/46912/la\\_puglia\\_vara\\_il\\_reddito\\_di\\_dignita](https://pugliasociale.regione.puglia.it/web/guest/dettaglio/-/articolo/46912/la_puglia_vara_il_reddito_di_dignita)).

6 Intervista dell'11 gennaio 2017 alla responsabile CGIL Welfare Puglia.

7 Cfr. Regione Puglia, "Sintesi statistica", documento interno, 20 dicembre 2016.

8 Cfr. Regione Puglia, *I percorsi di attivazione...*, dati di monitoraggio aggiornati al 25 gennaio 2018.

uscire da una situazione di deprivazione socio-economica. Le linee guida per la presa in carico degli utenti SIA, applicabili anche alla platea pugliese, distinguono tra utenza semplice e utenza complessa (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2016). Nel primo caso il percorso è attivato a seguito di un bilancio delle competenze operato dagli esperti di orientamento lavorativo dei Centri per l'Impiego provinciali; nel secondo, a seguito di valutazione dell'équipe multidisciplinare dell'Ambito territoriale sociale di residenza: tale tirocinio è affiancato da interventi a tutela di componenti fragili del nucleo familiare, da interventi di mediazione linguistica, di conciliazione vita-lavoro e da quant'altro potrà essere messo a disposizione.

Alla progettazione dei tirocini di inclusione socio-lavorativa e dei progetti di prossimità (se l'ente proponente è una organizzazione di volontariato senza dipendenti) sono chiamati enti pubblici, privati for profit e non profit, disposti ad accogliere tirocini, della durata massima di un anno, che, a partire dal 21 luglio 2016, hanno popolato il relativo catalogo regionale, chiamato *Catalogo regionale delle opportunità di attivazione*. Come recita il bando<sup>9</sup>, possono proporre progetti di tirocinio per i beneficiari del ReD tutti i soggetti pubblici e privati con personalità giuridica (con esclusione, dunque, delle persone fisiche), dotati di autonomia operativa e che abbiano almeno una sede sul territorio regionale pugliese. Tali progetti an-

dranno a popolare un catalogo di Ambito territoriale distinto in tre sezioni:

- sezione A - ospitante proposte di tirocinio effettuate da soggetti pubblici;
- sezione B - ospitante proposte di tirocinio effettuate da soggetti privati, profit e non profit, con personale dipendente;
- sezione C - ospitante proposte di tirocinio effettuate da soggetti privati, associazioni di volontariato, o comunque Enti del Terzo Settore (ETS) senza personale dipendente.

I percorsi di inclusione attivati a seguito della presa in carico sono così ripartiti quanto a tipologia:

1) tirocini per l'inclusione sociale (ospitati da imprese private e per progetti delle scuole e dei comuni/enti pubblici), iscritti alle sezioni A -soggetti pubblici- e B -soggetti privati con personale dipendente- del catalogo;

2) progetti di sussidiarietà e prossimità nelle comunità locali (ospitati da organizzazioni del Terzo settore), iscritti alla sezione C del catalogo;

3) lavori di comunità (progetti individuali di impegno a favore del proprio nucleo familiare o di reciprocità-vicinato).

La tabella che segue (tabella 2) mostra lo stato dell'arte dei tirocini a catalogo, alla data del 25 gennaio 2018 distinguendo per 'fase' di lavorazione: le manifestazioni di interesse (MI), cioè le proposte di ti-

**Tabella 2**  
**Manifestazioni di interesse ad accogliere tirocini - Catalogo regionale delle opportunità di attivazione**

	Presenti a sistema	Candidature chiuse	di cui nella sez. A del catalogo	di cui nella sez. B del catalogo	di cui nella sez. C del catalogo
<i>Manifestazioni di interesse</i>	1.644	1.226	401	631	194
<i>Progetti</i>	2.173	1.880	---	---	---
<i>Posti disponibili</i>	8.666	7.957	5.090	2.632	235
<i>Tutor previsti</i>	4.350	3.928			

Fonte: Regione Puglia, *I percorsi di attivazione dei destinatari finali del "Reddito di dignità" – ex L.R. n. 3/2016* (documento interno, 25 gennaio 2018)

<sup>9</sup> La presentazione del progetto avviene esclusivamente mediante piattaforma informatica dedicata nel portale <http://www.sistema.puglia.it/red>. La procedura per la presentazione delle manifestazioni di interesse è una procedura aperta (cd. 'a sportello') e il relativo bando è disponibile al link: <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/red>.

rocini da parte degli enti, devono passare un vaglio di ammissibilità<sup>10</sup> che concerne i requisiti strutturali: la presenza di una sede nell'Ambito territoriale, il non essere interessati da procedure fallimentari (per il profit), l'adeguatezza del numero di posti messi a disposizione rispetto ai dipendenti dell'azienda. Il numero di progetti sopravanza quello delle manifestazioni di interesse in quanto ogni ente può proporre più di un progetto e ogni progetto può prevedere più di un percorso. È preponderante la presenza di percorsi di attivazione messi a disposizione da enti pubblici, in primis scuole, Comuni e Ambiti territoriali (si vedano i posti disponibili iscritti alla sez. A del catalogo), mentre scarsa è la presenza di ETS (nel caso specifico, associazioni di volontariato) disposti ad accogliere tirocinanti (sez. C del catalogo).

Secondo i dati più aggiornati messi a disposizione dalla Regione, i tirocini si distribuiscono secondo lo schema sinottico che segue.

A commento della tabella 3 bisogna dire che, essendo esaurite le prime due tipologie di tirocinio, si presume che il residuo delle 2.850 domande ancora da prendere in carico, alla data del monitoraggio, andrà ad aumentare la percentuale di lavoro di comunità<sup>11</sup>.

A seconda dell'ente ospitante - che, una volta superati i controlli strutturali e di ammissibilità del progetto di tirocinio, preliminarmente all'avvio dello

**Tabella 3**  
**Distribuzione dei tirocini per tipologia di attivazione -**  
**Catalogo regionale delle opportunità di attivazione**

Domande 2016-2017 prese in carico	Tirocinio per l'inclusione	Progetto di sussidiarietà	Lavoro di comunità
10.372	44,3%	2,3%	53,3%

Fonte: Regione Puglia, *I percorsi di attivazione dei destinatari finali del "Reddito di dignità"* - ex L.R. n. 3/2016 (documento interno, 25 gennaio 2018)

stesso, deve stipulare una convenzione con l'Ambito sociale territoriale - il percorso di attivazione prende una denominazione differente.

La prima tipologia risponde alle forme di regolamentazione proprie del tirocinio lavorativo e, come tale, deve rispondere anche quanto a vincoli e condizioni: è necessario che venga istituito un tutor, un registro di tirocinio, l'azienda è tenuta a rispettare una proporzione tra numero di dipendenti e numero di tirocinanti, che non possono essere più di uno ogni cinque dipendenti.

Nel caso della seconda tipologia si tratta di ETS non aventi natura di impresa che non possono essere ricompresi nella categoria di enti ospitanti tirocini. Per questo ogni progetto può includere un solo percorso di attivazione, riqualificato come 'progetto di sussidiarietà'. È però possibile, per associazioni di volontariato o parrocchie, presentare più di un progetto. Per-

10 Di qui la distinzione tra MI 'presenti a sistema' e MI come 'candidature chiuse'.

11 Per spiegare questa previsione si confronti la deliberazione della Giunta regionale 20 giugno 2017, n. 989 che tra i *considerata* asserisce che per effetto del Decreto Interministeriale 16 marzo 2017 *Allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)* "la platea dei destinatari della Misura nazionale SIA, e quindi della Misura regionale ReD a essa integrata, a partire dal 2017 registrerà un grande ampliamento, a beneficio di tutti i richiedenti del beneficio economico. Questa estensione di platea rende necessario ampliare le tipologie di percorsi di attivazione per i cittadini destinatari di ReD e SIA, al fine di integrare sempre il patto individuale di inclusione sociale attiva con un preciso impegno all'attivazione, e di superare i limiti oggettivi ai numeri di tirocini per l'inclusione e di progetti di sussidiarietà fin qui presentati su piattaforma dai soggetti pubblici, privati e non profit pugliesi. Infatti tra il luglio 2016 e il maggio 2017 sono state completate e inserite a catalogo manifestazioni di interesse che sviluppano un totale di n. 5324 posti di tirocinio per l'inclusione in organizzazioni pubbliche e private e di progetti di sussidiarietà in organizzazioni non profit; con Del. G.R. n. 972 del 13 giugno 2017 la Giunta Regionale ha già provveduto ad approvare, tra l'altro, le modifiche all'Avviso pubblico per il catalogo delle manifestazioni di interesse a ospitare percorsi di attivazione per destinatari RED, in particolare con l'introduzione della terza tipologia di percorso di attivazione, denominata Lavoro di Comunità". Va precisato inoltre che nel corso dell'evento di presentazione *I risultati del Reddito di dignità: bilancio e prospettive*, svoltosi a Bari, presso la Fiera del Levante, il 1° marzo 2019, sono stati resi noti dati che testimoniano una leggera flessione della percentuale di tirocini di attivazione socio-lavorativa, che passano dal 44,3% al 41%, a favore dei 'lavori di comunità', che arrivano al 57%, e dei 'progetti di sussidiarietà', rappresentati dal 3% delle forme di attivazione.

mane l'obbligo di individuare un tutor e di tenere un registro delle attività.

Un discorso a parte merita la terza tipologia, detta di 'lavori di comunità'. Inserita a percorso di attuazione intrapreso, rappresenta anch'essa una forma di adattamento in corso d'opera, dovuta al fatto che il numero di tirocini che hanno popolato il catalogo delle manifestazioni di interesse si è rivelato insufficiente a coprire l'elevato numero di domande di beneficio pervenute (Salvati 2017, 239). L'Amministrazione regionale ha ovviato a questa difficoltà approvando, attraverso delibera della Giunta regionale n. 972 del 13 giugno 2017, un format di tirocinio di attivazione socio-lavorativa, che viene chiamato 'Lavoro di Comunità', finalizzato all'inserimento in percorsi di inclusione consistenti in assistenza leggera e basati su relazioni di vicinato o di condominio. Sono stati chiamati come garanti di quest'ultima tipologia di tirocinio enti e associazioni non profit già attivi nei Comuni dell'Ambito territoriale di residenza dell'estensore della domanda in iniziative e servizi di contrasto alla povertà, come mense, dormitori, servizi a bassa soglia. Ognuno dei tirocini soggiacenti nella categoria 'Lavori di Comunità' è garantito dalla figura di un tutor appartenente a un ente non profit come sopra descritto.

Le reazioni degli utenti registrate al prospettarsi di questa tipologia di tirocinio sono state diverse a seconda della situazione di partenza e delle aspettative che essi nutrivano nei confronti del percorso di attivazione.

Tra chi versa in una reale situazione di bisogno, per il quale il percorso di inserimento lavorativo avrebbe rappresentato un'effettiva chance di fuoriuscita dalla situazione di disagio economico, si segnala una reazione di segno negativo<sup>12</sup>.

In questo percorso, infatti, né la forma 'lavoro' in termini di frequenza, impegno, collocazione pur temporanea, in un contesto produttivo è soddisfatta, né la possibilità di re-impiego lavorativo o pronostico di occupabilità. Quando non sia lavoro di cura interno al proprio nucleo familiare, nei confronti di un bambino piccolo o di un anziano non autosufficiente, si tratta di lavori di reciprocità o di vicinato, come percorsi di educazione alimentare nelle scuole o sorveglianza vi-

cino alle scuole, per l'attraversamento stradale, o cura del verde pubblico. Non si tratta in ogni caso di lavori che tengono occupati per due-tre ore al giorno, ma di un impegno più diluito. Nel caso di beneficiari che abbiano effettivi carichi di cura che impediscono un impegno lavorativo fuori casa, l'accoglienza è positiva, come anche in quei casi in cui rappresenti una modalità 'opportunistica', per persone che praticano un'attività lavorativa sommersa e per le quali il lavoro di comunità rappresenta un'entrata aggiuntiva netta.

In questo senso, l'escamotage dei Lavori di Comunità, se individuato già nelle prime fasi di attuazione, avrebbe evitato casi di falsi positivi e di falsi negativi. In altri termini ci sono stati beneficiari 'forzatamente' abbinati a percorsi di attivazione per i quali erano manifestamente inadeguati, per oggettivi limiti propri o di carico familiare, e casi di coloro che, nei primi mesi della procedura (parliamo di quegli Ambiti territoriali che già a giugno 2017 erano in una fase avanzata di attuazione), non hanno potuto mantenere fede al Patto di attivazione, venendo meno al godimento di un diritto alla loro portata se fossero rientrati in questa forma di attivazione più soft.

Da parte dei servizi sociali di alcuni Ambiti territoriali si è potuto rilevare un atteggiamento esemplificato dallo stralcio di intervista che riportiamo:

...cioè noi abbiamo fatto anche uno screening dei rinunciatari, questa è una cosa importante, perché il bambino non si sveglia, perché era più bello prendere i soldi senza fare niente...perché non sta scritto da nessuna parte, quando torni a bomba per chiedere il contributo per la casa, che noi te lo dobbiamo dare, perché ti è stata data una possibilità<sup>13</sup>.

L'aggiornamento delle schede dell'utenza, in occasione della presa in carico, ha previsto per alcuni Ambiti territoriali di depennare coloro i quali non si fossero resi disponibili all'attivazione del SIA-ReD dalle liste degli aventi diritto ad altre forme di beneficio, o all'assegnazione di lavori socialmente utili (guardiania, manutenzione leggera), reiterando la figura del 'povero meritevole' degli albori del servizio sociale professionale<sup>14</sup>.

12 Intervista del 25 gennaio 2018 a funzionario Ufficio tecnico di assistenza al ReD, Regione Puglia.

13 Focus del 16 giugno 2017, intervista ad Assistente sociale Ufficio di Piano BA/1.

14 Intervista del 16 giugno 2017 al Presidente del Consiglio regionale Assistenti sociali - CROAS.

Commenti in questo senso sono stati raccolti anche da utenti dei servizi sociali, i quali si sono visti rimproverare il fatto di accettare forme di assistenza monetaria, come il bonus bebè, che non prevedono attivazione, a fronte del rifiuto alla sottoscrizione del Patto condizionale al SIA-ReD<sup>15</sup>. Una forma di 'meritorietà' (Rossi 2017) sembra affliggere questa misura, gravata dalla destinazione 'specifica' dei fondi FSE sui quali insiste, il che ha fatto osservare che si perseguono obiettivi ordinari attraverso strumenti straordinari<sup>16</sup>.

## 5. Distribuzione territoriale dei tirocini

Sulla distribuzione territoriale dei tirocini i dati di monitoraggio regionale intermedio, finalizzato a controllare l'andamento delle prese in carico, descrivono l'ineguale restituzione dello stato di attivazione dei tirocini da parte degli Ambiti territoriali di residenza.

Più nel dettaglio, il 14 settembre 2017, nel corso di un workshop organizzato dalla Regione Puglia presso la Fiera del Levante, vengono diffusi dati che fotografano una situazione nella quale la carenza di tirocini sembra risolta, pur permanendo uno squilibrio, avvertito sin dall'inizio, tra le proposte avanzate da enti pubblici, come Comuni, Ambiti territoriali, o scuole e soggetti del privato, sia for profit che non profit.

Dal comunicato della Consigliera politica per l'attuazione del Programma si può leggere:

Alla data del 12 settembre possiamo contare su circa 2.500 progetti di inserimento che hanno generato quasi 7.000 posti disponibili, ma ce ne sono altri 268 (con ulteriori 729 posti) in corso di lavorazione da parte dei soggetti ospitanti potenziali.

Il 70% degli ammessi alla misura è inserito in percorsi di inclusione (tirocini), anche se con forti differenziazioni territoriali<sup>17</sup>.

A un ulteriore appuntamento di monitoraggio avente per oggetto lo stato delle prese in carico, i cui dati sono stati aggiornati al 10 settembre 2017, e diffusi il 10 ottobre 2017, *Lo stato di attuazione delle misure SIA-ReD*, in occasione di una riunione della Cabina di regia alla presenza dei RUP referenti degli Ambiti territoriali emerge un andamento non lineare nel tempo e non omogeneo quanto a distribuzione<sup>18</sup>. La disomogeneità territoriale rispetto alle prese in carico prende la forma di ritardi accumulati tra gli ambiti territoriali di Taranto, Bari, Lecce, Foggia, che a ottobre 2017 devono ancora prendere in carico tra il quaranta e il sessanta per cento delle domande ammesse.

Per ovviare a un impegno a 'macchia di leopardo' da parte dei territori, la Regione ha messo in opera azioni sanzionatorie all'indirizzo degli Ambiti territoriali inadempienti, valorizzando nel contempo quelle competenze e professionalità che si sono espresse sia nell'assistenza ai cittadini che chiedevano informazioni, che nell'accompagnamento degli stessi nel percorso di presentazione della domanda del SIA-ReD (in questo affiancando i CAAF convenzionati), sia nel lavoro di reperimento di nuove possibilità di tirocinio.

## 6. Questioni valutative emergenti

A seguito della disamina dei dati sin qui raccolti, una prima contraddizione riguarda una non chiara definizione dei risultati attesi. A questo proposito pur essendo stata la politica accompagnata da un importante lavoro di sensibilizzazione sui territori, che ha fatto registrare, sin dalle primissime settimane di avvio della procedura, un alto numero di domande di beneficio, restava poco chiaro per la cittadinanza l'obiettivo della politica<sup>19</sup>. Questo può essere ricavato indirettamente dalla schede di presentazione utilizzate nel corso dei numerosi incontri organizzati in tutta la Re-

15 Conversazione privata dell'11 dicembre 2017, Bari, Casa delle donne del Mediterraneo.

16 Si confronti quanto affermato da Nichi Vendola in proposito durante una trasmissione televisiva di una emittente locale: "I fondi europei dovevano colmare il divario, oggi sono il salvadanaio per finanziare le politiche ordinarie del Sud" (dall'intervista di Enzo Magistà, direttore del TgNorba, durante la trasmissione Il Graffio, in onda su Telenorba, ripresa da Repubblica.it, il 30 ottobre 2017).

17 Comunicato del 14 settembre 2017, della Consigliera politica del Presidente per l'Attuazione del Programma, diffuso in occasione di un workshop, Fiera del Levante, Bari.

18 Come è stato osservato da Fargion e Gualmini (2013), a proposito delle politiche di assistenza a lungo termine (*long-term care*) in Puglia, anche rispetto al ReD si è manifestata una difficoltà a fornire una risposta omogenea, da parte dei territori, rispetto al disegno istituzionale della misura, soprattutto durante una fase intermedia dell'implementazione.

19 Intervista del 13 dicembre 2016 al RUP TA/07.

gione nel corso del 2016: “Il ReD investe sulla capacità e sul desiderio di ciascuno di rimettersi in gioco, generando valore per la comunità”<sup>20</sup>.

Nel corso di presentazioni e comunicati si è più volte ribadito che non si tratta di una misura meramente assistenziale, ma che il beneficio economico, commisurato alla composizione del nucleo richiedente, è un mero pretesto strumentale rispetto a quello che è il *nucleo* della misura: l’attivazione socio-lavorativa.

Come abbiamo visto in precedenza, questo obiettivo è andato parzialmente disatteso, in quanto più della metà (ma il numero è plausibilmente ancora salito) dei tirocini di attivazione è costituita da lavori di comunità, per i quali il tipo di impegno richiesto è assimilabile all’internalizzazione di cure parentali o welfare leggero.

Tuttavia, a ben guardare, l’obiettivo di *outcome* che all’avvio della misura, era stato individuato nell’aumentato *pronostico di occupabilità* del beneficiario<sup>21</sup>, sarebbe stato meglio corretto in un cambiamento di prospettiva come esito dell’intervento<sup>22</sup>. Con l’espressione *pronostico di occupabilità* gli estensori della politica hanno voluto intendere l’esito di aumentata possibilità per i beneficiari del ReD (o SIA-ReD) di trovare un lavoro *dopo* il tirocinio, come effetto di questo ma a condizione che i tirocini dovessero essere messi a disposizione da privati.

Il pronostico di occupabilità ha senso se c’è un buon privato che interviene, se c’è solo il pubblico, per i vincoli di bilancio, non ci può essere assunzione: 70 e passa [su 124 MI, n.d.r.] delle manifestazioni di interesse che abbiamo caricato in piattaforma, sono enti pubblici, solo pochi sono i privati, sono tutti Comuni, scuole, enti pubblici<sup>23</sup>.

Un correttivo intervenuto in corso d’opera è stato allora quello di considerare come *outcome*, cioè risultato, quella che all’inizio era solo una preconditione, cioè che le persone si siano ‘messe in gioco’, abbiano ‘investito su se stesse’, scommesso sul cambiamento. Questo cambiamento interiore è misurato su un atteggiamento diverso nei confronti delle proprie possibilità, delle proprie capacità.

In questo ravvisiamo una piena adesione all’approccio del *social investment*, che è esplicitamente richiamato nei documenti di programmazione triennale delle politiche sociali regionali<sup>24</sup>.

Nei discorsi istituzionali ricorre l’idea che la povertà non debba essere affrontata attraverso la mera assistenza, ma in modo ‘moderno’, cioè promuovendo percorsi di inclusione sociale e lavorativa.

Secondo il paradigma del *social investment*: “Le politiche sociali andrebbero viste come un investimento che la società mette in campo per garantirsi un miglior ritorno economico e sociale nel futuro” (Ascoli *et al.* 2015, 8), e: “[questa] strategia lega la problematica della disoccupazione innanzitutto alla carenza di adeguate competenze e qualificazioni”, più oltre: “Lo Stato deve allora, in tale prospettiva, potenziare le capacità delle persone e creare le condizioni per un maggior protagonismo dei singoli. [Tali politiche] finiscono per costituire un investimento destinato a creare frutti nel breve e medio termine” (ivi, p. 11). Spostando le risorse investite dal passivo sostegno al reddito all’attiva capacitazione (*empowerment*), attraverso l’attiva costruzione di capitale umano si determina un investimento delle persone su se stesse, ottenendo per questa via “uno spostamento di filosofia della logica dell’uguaglianza (relativa) di risultato, alla logica dell’uguaglianza (relativa) di opportunità”

20 Cfr. comunicato Regione Puglia: [https://red.regione.puglia.it/documents/51402/52936/red\\_scheda.pdf](https://red.regione.puglia.it/documents/51402/52936/red_scheda.pdf) 11/07 luglio / 2016. Su interventi di contrasto alla povertà e teoria del cambiamento si veda Lumino 2013.

21 Intervista del 12 dicembre 2016 a funzionario della Regione Puglia.

22 Ufficio tecnico di assistenza al ReD, Regione Puglia, 25 gennaio 2018; équipe di raccordo BA/01, 28 marzo 2018; evento di presentazione dei primi risultati del Rel, Ambito territoriale TA/07, 4 dicembre 2018.

23 Intervista del 13 dicembre 2016 al RUP TA/7.

24 Si veda il Piano regionale delle politiche sociali – Puglia 2013-2015, p. 5: “Il welfare pugliese [...] guarda con grande fiducia alle risposte mirate in tema di contrasto alla povertà e di promozione dell’inclusione sociale che assumono centralità nel Social Investment Package, presentato dalla Commissione europea nel febbraio 2013, e nel redigendo Accordo di Partenariato per la programmazione dei Fondi UE 2014-2020, che impegni precisi assumono proprio in questa direzione, al fine di integrare gli sforzi quotidiani assunti sulle spalle sempre più fragili delle comunità locali e delle Amministrazioni comunali”. [http://old.regione.puglia.it/web/packages/progetti/pugliasociale/Piano\\_Regionale\\_Politiche\\_sociali\\_20132015\\_Allegato\\_1.pdf](http://old.regione.puglia.it/web/packages/progetti/pugliasociale/Piano_Regionale_Politiche_sociali_20132015_Allegato_1.pdf).

(Ascoli *et al.* 2015, 14). In altri termini, nella concezione della policy l'impegno (su di sé) ha preso il posto del risultato, mentre il rischio, la scommessa, il '(ri) mettersi in gioco' ha sostituito l'effettivo miglioramento come effetto dell'intervento.

## 7. Una doppia logica in opera?

Il ricorso all'approccio dell'investimento sociale come cornice legittimante della misura richiama la rilevanza data all'efficacia e all'efficienza (Busso 2015)<sup>25</sup>, laddove la prima indica il raggiungimento degli obiettivi e la seconda il fatto che questi processi rispettano il criterio dell'economicità. Corollario dell'adesione a questo approccio di politica sociale è la sua *accountability*, la possibilità di rendere conto di questi risultati. La strumentazione analitica adottata si richiama all'Evidence Based Practice (EBP), già responsabile dell'approccio manageriale nel campo dei servizi sociali<sup>26</sup>.

Ora, a nostro parere, siamo in presenza di una doppia logica che, da una parte, assicura il resoconto dei risultati, assimilando a 'prodotti' della politica processi o fasi di processi che vengono prontamente comunicati e quantificati, dall'altra mantiene in uno stato di indeterminazione gli obiettivi ai quali quegli stessi processi mirano.

Gli attori istituzionali coinvolti adempiono ai loro compiti nei tempi previsti, e si risponde all'esigenza di *accountability* tramite frequenti e stringenti monitoraggi, frequenti riunioni della cabina di regia, la richiesta periodica di dati da parte dell'Ufficio tecnico regionale. La Regione sta svolgendo un lavoro 'efficace', quali che siano le prospettive di successo della politica, gravata da molte alee. La macchina istituzionale 'funziona', nel senso che si muove, che produce (domande, riunioni, resoconti, comunicati, conferenze stampa, campagne e incontri di sensibilizzazione)<sup>27</sup>.

Le ragioni che hanno limitato l'adozione dell'EBP nel campo dei servizi sociali sono le stesse che rendono difficile una rendicontazione coerente in questo caso con l'idea di investimento sociale, e si richiamano all'estrema variabilità dei contesti di intervento e delle risposte individuali (Gambardella e Lumino 2015).

Del resto, non mancano critiche 'interne' all'enfasi sull'attivazione, che risponde a un'esigenza di sostenibilità sociale, anziché economica, della misura<sup>28</sup>.

La doppia logica considerata all'inizio del paragrafo rileva, in opposizione alla richiamata economicità dell'intervento, piuttosto a un suo spreco<sup>29</sup>, nei termini per i quali si è parlato di eccesso di investimento in capitale umano, come di un tipo di investimen-

---

Si veda anche, nella stessa direzione, quanto scrive l'Assessore al Welfare, a introduzione del Piano di Zona di Bari, 2014-2016, p. 6: "Le nostre attività sono investimenti sociali, non mera spesa. Spendere in campo sociale vuol dire promozione dell'economia, risparmio, aumento del benessere. Pensare di tagliare le spese sul welfare significa non comprendere che le nostre attività significano economia, posti di lavoro, servizi ai cittadini, incremento del benessere. Investire nel sociale vuol dire risparmio economico e lavoro!".

<https://www.comune.bari.it/documents/115088/4954758/Piano+Sociale+di+Zona+2014-2016/1de3d6cf-6cc6-4543-afc3-2a00cc42f2c7>.

Si veda anche Ferrara *et al.* (2017), che riconoscono l'impronta del *social investment* nella lettura di alcune policy pugliesi, in tema di conciliazione, politiche giovanili e *long-term care*.

25 Come ci ricorda Busso (2015, 484), riportando Lister 2004, queste politiche devono distribuire "*opportunities rather than just income*".

26 Per una critica, vedi Fargion 2009 e 2013.

27 Per dare un'idea della frequenza dei comunicati diffusi via Internet, soprattutto nelle fasi di avvio della misura, tra il 18 dicembre 2015 e il 18 aprile 2017 sono stati pubblicati 35 comunicati. La pubblicazione continua a tutt'oggi, seppure con un ritmo meno pressante: [https://pugliasociale.regione.puglia.it/elencopoliticheneews?p\\_p\\_id=PugliaSocialeCategories\\_WAR\\_PugliaSocialeCategoriesportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_PugliaSocialeCategories\\_WAR\\_PugliaSocialeCategoriesportlet\\_categoryId=59676&\\_PugliaSocialeCategories\\_WAR\\_PugliaSocialeCategoriesportlet\\_javax.portlet.action=showNewsByCategoryIdAction](https://pugliasociale.regione.puglia.it/elencopoliticheneews?p_p_id=PugliaSocialeCategories_WAR_PugliaSocialeCategoriesportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_PugliaSocialeCategories_WAR_PugliaSocialeCategoriesportlet_categoryId=59676&_PugliaSocialeCategories_WAR_PugliaSocialeCategoriesportlet_javax.portlet.action=showNewsByCategoryIdAction).

28 Intervento di Vitorocco Peragine, professore ordinario di Economia politica presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, in occasione dell'evento di presentazione del Rel – ReD, Bari, 4 dicembre 2017.

29 Si confronti a tal proposito Lunghini 1995, il quale parla di spreco con riferimento alle capacità del lavoratore eccedenti il saper fare tecnico, cioè le competenze in termini di flessibilità, adattabilità, capacità di adattarsi a nuove mansioni.

to del quale non si può controllare il ritorno in termini economici. Più di recente, Ventura (2017) ha parlato di questo eccesso di investimento in capitale umano come dell'ultima illusione di mantenere per la classe media la sua posizione relativa, minacciata da una crisi economica che non conosce soluzioni. Del resto, i termini richiamati sono *opportunità*, *possibilità*, *gioco* e fanno pensare a un'assunzione di 'rischio' imprenditoriale su se stessi che ricorda i *capitalisti personali* alla Bauman (2002).

Una logica anti-economica si insinua nel meccanismo, laddove esso sembra piuttosto assimilarsi alla logica anti-economica che anima il Terzo settore (Ranci *et al.* 1991) e alla sua occupazione di nicchie di inefficienza economica già descritte da Seibel (1989).

## 8. La coperta è troppo corta? La risposta è il patchwork

Una questione assimila il SIA-ReD a una politica di investimento sociale, ed è il suo essere pesantemente gravata da effetti di sostituzione (*trade-off*). Come la ricerca condotta da Ascoli *et al.* (2015) ha dimostrato, laddove nel welfare italiano siano ravvisabili politiche inquadrabili nella prospettiva dell'investimento sociale, quindi caratterizzate da interventi promozionali del capitale umano, i loro effetti sono depotenziati da alternative che si escludono mutualmente. Caso tipico in questo senso è dato dalle politiche per la prima infanzia (Salvati 2015b; Trifiletti 2017), per le quali l'*aut aut* è rappresentato dalla scelta impossibile tra allargamento del servizio di nido, in rispondenza all'esigenza di assicurare l'accesso a quante più famiglie possibile (con l'idea che bambini al nido voglia dire mamme che lavorano) e caduta tendenziale della qualità offerta, sia perché l'aumento dei posti nido è, di fatto, assicurato dai privati, notoriamente in grado di offrire un servizio più flessibile, a costi (comparativamente) più bassi del pubblico, ma il cui personale è sottoposto a meno rigorosi controlli di competenze specifiche, sia perché l'estensione degli orari di accesso al servizio, compatibile con una maggiore flessibilità del servizio stesso, va a detrimento della qualità delle ore trascorse al nido.

Nel caso della politica di contrasto alla povertà della quale stiamo evidenziando i nodi valutativi essenziali, il dilemma è dato dall'allargamento della platea dei beneficiari ben oltre quelli che sarebbe-

ro i requisiti di occupabilità che hanno caratterizzato, per esempio, la sperimentazione della Nuova Carta Acquisti Sperimentale (Martelli 2015; Salvati 2015a). In quel caso, la platea dei beneficiari era selezionata sulla base del requisito di non aver perso l'ultima occupazione, formalmente, da più di tre mesi. Allora la scelta di quel requisito fu dettata dalla volontà di intercettare strati di popolazione che, non da lungo tempo fuori dal mercato del lavoro, rispondessero più facilmente a una politica che si voleva di integrazione lavorativa. Tale scelta, però, perlomeno nelle città meridionali sedi della sperimentazione, lasciò fuori una larga parte di povertà estrema pure conosciuta dai servizi sociali. Riguardo al SIA-ReD si è verificato l'effetto opposto: pur in presenza di uno scarso numero di tirocini messi a disposizione dalle aziende, in molti casi non si è riusciti a operare il match con i beneficiari in quanto mancanti di un profilo di competenza adeguato. La scarsa rispondenza tra tirocini e beneficiari va allora riletta alla luce della difficoltà di attivazione di una platea per molti versi priva di *skills* adeguati (cfr. il dato sul livello di istruzione fornito sopra, par. 3, a commento della composizione socio-anagrafica delle istanze ammesse alla prima annualità del SIA-ReD).

Questo dato contrasta con l'impegno profuso dalla Regione nel fornire assistenza tecnica agli Ambiti territoriali attraverso esperti di inserimento lavorativo che, per i primi mesi di avvio, hanno supportato, con una assistenza psicologica mirata, i beneficiari nel percorso di *assessment* lavorativo, il cui esito è stato il bilancio di competenze. La platea di riferimento della misura, d'altro canto, si è trovata a dover scegliere tra il beneficio e, spesso, il lavoro in nero, con la consapevolezza che né l'uno né l'altro, singolarmente presi, sarebbero stati in grado di far fuoriuscire il nucleo familiare dalla situazione di povertà. La soluzione, per molti casi (ma questo non siamo in grado di quantificarlo, poiché richiede un altro livello di analisi), è stata che, in presenza di un marito lavoratore 'in nero', fosse la moglie, disoccupata di fatto, a richiedere il beneficio.

## 9. La transizione dal ReD al Rel

Il passaggio dal ReD al Rel non è stato esente da difficoltà. I contraccolpi che la misura ha conosciuto a seguito dell'introduzione del Rel hanno riguardato l'intero impianto del dispositivo, a partire dalla modi-

ficazione della piattaforma informatica per consentire l'immissione delle domande<sup>30</sup>.

Per quanto riguarda il transito dell'utenza da una misura all'altra, questa è stata regolamentata in modo da non soffrire di soluzione di continuità nel passaggio di regime (per quanto, nell'incertezza che ha accompagnato i primi mesi della nuova normativa, il pericolo fosse stato paventato agli utenti).

Si può leggere in un comunicato stampa della Regione Puglia del 3 gennaio 2018 che le domande per il Rel-ReD pervenute in tutto il mese di dicembre 2017 sono 5.676, di cui 416 per il ReD (cioè presentate da richiedenti che non hanno figli minori nel nucleo familiare) e 5.260 per il Rel (cioè presentate da richiedenti che hanno almeno un figlio minore). Si specifica, inoltre, che queste domande rappresentano una proroga semestrale del decaduto SIA, mentre le domande effettivamente ricadenti nella nuova disciplina Rel, da parte di nuovi utenti, sono quelle inoltrate da marzo 2018 per il ReD e da giugno 2018 per il Rel<sup>31</sup>. Le prime domande Rel in Puglia sono cioè frutto di proroga semestrale del SIA, poiché, secondo la normativa precedente il beneficio sarebbe durato dodici mesi e secondo la nuova normativa diciotto mesi. La quota Rel, esorbitante rispetto a quella ReD, si spiega con il fatto che trattasi degli utenti 'ripescati' da INPS per effetto dell'abbassamento da 45 a 25 punti, fissati come score minimo per avere accesso al beneficio. Coloro i quali sono in graduatoria per il SIA-ReD vedono automaticamente trasmigrare la propria domanda sulla piattaforma Rel. Per una ulteriore casistica di utenti,

quelli che hanno completato i dodici mesi di beneficio SIA a ottobre 2017 si sono visti attribuire il beneficio per i mesi che li separavano da dicembre 2017, poiché per effetto del D.Lgs. n. 147/2017 i diciotto mesi di Reddito di Inclusione sono consecutivi<sup>32</sup>.

La misura ReD (rinominata ReD 2.0) è destinata a vedere ancora una volta modificata la sua platea, per effetto dell'allargamento in senso universalistico del Rel a partire dal 2 luglio 2018. In particolare, a definire i reciproci ambiti di pertinenza, l'art. 1, c. 192 della legge n. 205/2017, recita: "tutte le domande di Rel presentate nel corso del 2018 e fino al 31 maggio p.v., in possesso di DSU2018, non accoglibili per la sola mancanza dei requisiti familiari, saranno sottoposte a riesame di ufficio, con verifica dei requisiti alla data del 1° giugno 2018". Ciò determina che: "l'intera platea dei nuclei familiari senza figli minori per le domande 2018 non è più platea esclusiva ReD ma diventa platea Rel"<sup>33</sup>.

La delibera della Giunta regionale n. 939/2018<sup>34</sup>, recependo il nuovo quadro normativo, determina le nuove caratteristiche del ReD. Per quanto riguarda il beneficio economico, questo consiste in una misura passiva pari a un importo che va dai 300 ai 500 euro al mese, per dodici mesi, in considerazione della numerosità del nucleo familiare e delle ore di tirocinio di inclusione socio-lavorativa (componente attiva della misura). Il beneficio economico è accompagnato da un Patto di inclusione socio-lavorativa attiva e da servizi sociali ed educativi per tutti i componenti del nucleo familiare, con particolare considerazione per i buo-

30 La piattaforma, attivata il 26 luglio 2016 (vedi link: <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/red>), resta in funzione sino al 31 ottobre 2017, quando, alle ore 12.00 la procedura si interrompe. Si riaggancerà al Rel solo a partire dal 1° dicembre 2017. Fino a quel momento, le domande venivano immesse su una piattaforma unica, e il sistema, a seconda dei requisiti esibiti, stabiliva se l'utente avesse diritto al SIA-ReD o solo al ReD (se il nucleo familiare richiedente non comprendeva minori). La piattaforma funzionante dal 1° dicembre 2017 (<http://www.sistema.puglia.it/SistemaPuglia/reired2018>) che tiene conto della normativa successiva, invece, si compone di due sezioni distinte, dove l'utente immette, già in partenza, l'istanza per l'un beneficio o per l'altro. Il riferimento normativo per l'adeguamento della piattaforma informatica, reso necessario dall'emanazione del D.Lgs. n. 147 del 15 settembre 2017, istitutivo del Reddito di Inclusione, è la deliberazione della Giunta regionale 29 novembre 2017, n. 2085.

31 In realtà, l'implementazione del nuovo ReD, richiesta dall'adeguamento alla normativa nazionale, ha avuto bisogno di tempi un po' più lunghi, non essendo ancora pronta a fine marzo 2018 la delibera regionale di approvazione del nuovo regolamento. Quest'ultimo, a partire dal 2 luglio 2018, determina i nuovi requisiti per accedere al ReD.

32 Intervista del 28 marzo 2018 ad Assistente sociale specialistica, Unità di raccordo Rel-ReD, Comune di Bari.

33 Slide presentate in occasione della Cabina di regia con gli Ambiti territoriali del 18 giugno 2018, vedi anche <https://www.facebook.com/PugliaSociale/videos/>.

34 Cfr. deliberazione della Giunta regionale 5 giugno 2018, n. 939, L.R. n. 3/2016 e successive modifiche e integrazioni, Reg. R. n. 8/2016 e successive modifiche e integrazioni. Indirizzi attuativi per la misura regionale di sostegno al reddito - ReD-Reddito di Dignità - a seguito del D.Lgs. n. 147/2017 e della L. n. 205/2017.

ni servizio educativi di conciliazione per minori e per adulti non autosufficienti.

La platea dei beneficiari non più determinata dall'assenza di figli minori, per effetto dell'apertura universalistica del Rel, è definita dai seguenti criteri socio-anagrafici e reddituali:

- residenza in Puglia da almeno dodici mesi alla data della domanda;
- cittadinanza come già definita in precedenza;
- ISEE non superiore a 6.000,00 euro;
- ISRE compreso tra 3.000,01 e 6.000,00 euro;
- incompatibilità con NASpl;
- incompatibilità con Rel;
- valutazione multidimensionale pari almeno a 20 punti.

Inoltre viene considerato obiettivo prioritario l'inclusione di nuclei portatori di specifiche fragilità, quali:

- nuclei familiari con: ISRE maggiore di 3.000,00 e fino a 6.000,00 euro; ISEE inferiore o uguale a 10.000,00 euro; tre o più componenti in minore età;
- nuclei familiari con: ISRE maggiore di 3.000,00 e fino a 6.000,00 euro; ISEE inferiore o uguale a 10.000,00 euro; un congiunto che richieda le prestazioni di cura di un familiare per periodo di ricovero ospedaliero/riabilitativo superiore a trenta giorni in strutture del Servizio sanitario regionale (e non fuori Regione), successivo periodo di cure domiciliari di III livello e riabilitazione (documentato). In tal caso il patto di inclusione riconosce come 'lavoro di comunità' l'assistenza giornaliera al congiunto<sup>35</sup>.

Lo sforzo progettuale per il quale dare atto alla Regione Puglia di una spinta propulsiva all'innovazione è da riconoscersi, a nostro parere, nella inclusione, quali categorie di beneficiari del ReD 2.0, questa volta su segnalazione dei Servizi sociali territoriali, di particolari categorie, quali: i 'genitori separati', cioè coniugi senza reddito da lavoro e che a seguito di separazione sono senza fissa dimora, ovvero persone con disabilità, di età compresa tra i 18 e i 64 anni, senza supporto familiare, con ISEE minore o uguale a 25.000,00 euro, inseriti o da inserire in un percorso 'dopo di noi' o donne vittime di violenza prese in carico, da sole o con prole, in un percorso di accoglienza e protezione, secondo quanto sarà accertato dal Servizio socia-

le professionale che cura la presa in carico, da avviare a un percorso di inclusione.

## 10. Un anno di Rel

Tentare una valutazione del Rel in Puglia è prematuro, stante anche l'importante modificazione intercorsa, a luglio 2018, nella direzione dell'inclusione di beneficiari senza requisiti familiari. Quello che possiamo riportare, per aver raccolto da diversi Ambiti territoriali l'andamento delle domande e della relativa presa in carico delle *contemporanee* misure di contrasto alla povertà, è che non si è verificato un effetto di sovrapposizione, quanto piuttosto di *sostituzione*. A titolo di esempio delle questioni emerse dalla coabitazione di ReD e Rel, assumeremo quanto accaduto al Comune di Bari, seppure, come vedremo, si tratti per certi versi di una situazione atipica, per le risorse profuse in termini finanziari e di personale.

Per il Comune di Bari, l'organigramma preposto all'implementazione delle misure di contrasto alla povertà prevede sette équipes multidimensionali, di cui cinque dislocate sui Municipi entro cui è ripartito il territorio comunale, più una di raccordo e una che ha sede presso il Centro di formazione e orientamento lavorativo Porta Futuro, che ha coordinato l'aspetto legato all'assessment e bilancio delle competenze dei beneficiari. A questa compagine, che poteva dirsi compiuta a fine marzo 2018, si è arrivati attraverso successive assunzioni di personale amministrativo, oltre che di assistenti sociali, mentre per l'orientamento lavorativo si è fatto ricorso a servizi esternalizzati di cooperative. Il Comune capoluogo è stato il primo a partire con la convocazione dei beneficiari, avendo potuto contare sui finanziamenti del Progetto obiettivo nazionale (PON) Metro, più generoso e più sollecitato a essere stato devoluto, rispetto ai finanziamenti PON Inclusione sui quali hanno potuto contare gli altri Ambiti territoriali pugliesi. Questa partenza anticipata spiega in parte quella che è stata definita una: "[...] criticità assolutamente peculiare da tempo osservata a Bari, che è anche l'unica città in Puglia che ha scelto di non attivare tirocini per l'inclusione presso aziende pubbliche e nell'ambito dei servizi comunali, e che ha utilizzato pochissimo progetti individuali di lavoro di comunità"<sup>36</sup>.

35 Cabina di regia con gli Ambiti territoriali del 18 giugno 2018.

36 Consigliera politica del Presidente per l'Attuazione del programma, Regione Puglia, 10 ottobre 2018.

Tale puntualizzazione arriva all'indomani di un caso nazionale sollevato dalla pubblicazione di articoli e interviste, che hanno parlato di rinunce da parte di beneficiari del ReD a Bari pari al 40% per la prima annualità (2016) e al 50% per l'anno 2017<sup>37</sup>.

L'interpretazione di questo dato deve fare i conti con la preferenza che gli utenti hanno accordato al Rel rispetto al ReD, essendo la misura nazionale esente da obblighi di tirocinio<sup>38</sup>.

A livello regionale sono state fino a ora 1.811 le rinunce da parte dei beneficiari che avevano presentato domande nel 2016 e 2017, su oltre 18.000 sottoscritti dei patti di attivazione, e quindi non superiori al 10% del totale dei beneficiari ReD.

In larga parte sono riconducibili a valutazioni di opportunità che i beneficiari hanno fatto quando dal 2018 è stato introdotto il Rel che, in particolare per famiglie con figli e ISEE pari a 0 euro, rendeva più convenienti gli importi Rel<sup>39</sup>.

Tale scelta veniva a ricadere sul Rel anche nell'eventualità di decadenza durante il periodo di beneficio del ReD o dei criteri reddituali, più severi nel caso della prima stagione del ReD, o di disponibilità a seguire il tirocinio. Alla revoca del beneficio del ReD, in questo caso, seguiva su suggerimento degli stessi assistenti sociali, l'istanza sul Rel. Possiamo dunque parlare di un 'effetto di disturbo' operato dal Rel sul ReD, intervenuto nel periodo di 'interregno' tra le due misure, quando cioè il beneficio era già in corso d'opera. Questo effetto pare destinato a diminuire una volta che il ReD 2.0 abbia individuato una platea specifica.

## 11. Alcune indicazioni per il futuro

La 'valutazione per adempimento' ha caratterizzato alcuni aspetti dell'andamento della politica ReD, generando effetti non voluti di competizione tra Ambiti territoriali ed 'effetto lega' (*League effect*), in analogia con quanto osservato dagli studiosi di valutazione delle performance delle scuole e dei dirigenti scolastici (Palumbo e Pandolfini 2016). Per un esempio di ciò al quale facciamo riferimento riportiamo uno stralcio di comunicato:

Le grandi differenze territoriali sono un indicatore indiretto del maggiore o minore impegno profuso dai soggetti istituzionali e del partenariato socioeconomico nel territorio di ciascun Ambito territoriale, favorendo in primis un differente accesso alle informazioni sulla misura ReD da parte delle popolazioni di riferimento e assicurando un diverso supporto per la presentazione delle domande<sup>40</sup>.

Al di là di questi aspetti, e scontando le cautele di cui un disegno valutativo dovrebbe tenere conto, la politica potrà essere valorizzata individuando indicatori in grado di far emergere le specificità dei casi di successo.

Un approccio valutativo<sup>41</sup> non dovrebbe però tacere il significato politico e ideologico dell'intervento, che ha fatto registrare accesi contrasti, pur in seno alla compagine politica che l'ha promosso.

Se, d'altro canto, i caratteri che abbiamo tratteggiato possono far pensare a un impatto minore di quanto gli sforzi profusi dalla Regione Puglia avrebbero fatto prevedere, la causa è da far risalire a un "sistema di welfare compensativo tradizionalmente ini-

37 Per l'articolo pubblicato sul quotidiano *la Repubblica* il 9 ottobre 2018, a firma di Francesca Russi, si veda il link: [https://rep.repubblica.it/pwa/locali/2018/10/09/news/reddito\\_di\\_dignita\\_a\\_bari\\_4\\_su\\_10\\_rinunciano\\_al\\_bonus\\_che\\_vale\\_600\\_euro\\_al\\_mese-208532942/](https://rep.repubblica.it/pwa/locali/2018/10/09/news/reddito_di_dignita_a_bari_4_su_10_rinunciano_al_bonus_che_vale_600_euro_al_mese-208532942/); per il servizio televisivo, trasmesso da TgCom24, in cronaca, il 13 ottobre 2018, si veda:

[https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/reddito-di-dignita-a-bari-un-cittadino-su-due-rinuncia-ai-soldi\\_3168780-201802a.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/reddito-di-dignita-a-bari-un-cittadino-su-due-rinuncia-ai-soldi_3168780-201802a.shtml). In particolare, il servizio televisivo, servendosi di interviste a beneficiari, mette in rilievo il ricorso al lavoro sommerso per integrare il beneficio economico, se non la preferenza per lo stesso che assicura un'entrata economica maggiore.

38 Intervista del 12 luglio 2018 ad Assistente tecnico Porta Unica di Accesso, BA/05.

39 Consigliera politica del Presidente per l'Attuazione del programma, Regione Puglia, 10 ottobre 2018.

40 Cfr. comunicato Regione Puglia, 28 luglio 2017, [https://pugliasociale.regione.puglia.it/web/guest/dettaglio/-/articolo/64698/red\\_le\\_domande\\_presentate\\_e\\_ammesse](https://pugliasociale.regione.puglia.it/web/guest/dettaglio/-/articolo/64698/red_le_domande_presentate_e_ammesse).

41 World Bank ha già incluso le politiche italiane di contrasto alla povertà, su base regionale e nazionale, in un suo studio di valutazione di impatto, comparativo a livello europeo, che ha preso le mosse nel 2018, cfr. Melloni 2017.

quo, in cui i sistemi di protezione passivi rischiano di venir sostituiti, invece che integrati, da politiche di attivazione" (Ascoli *et al.* 2015, 365).

Il Reddito di Dignità rappresenta in Italia il tentativo, forse più organico, di affrontare la povertà estrema mettendo in gioco le strutture del welfare territoriale, chiamate a sostenere la presa in carico dei nuclei beneficiari. Volendo trarre da questa esperienza alcune indicazioni per le misure che si preparano a livello nazionale per combattere la povertà estrema, non possiamo che partire da quelle che sono le debolezze 'messe a nudo' dalla misura. Non perché questa non abbia caratteri di efficacia, ma proprio perché non si progetti su tutto il territorio nazionale una policy che abbia poi a replicarne le difficoltà. Indicazioni in questo senso vengono già dal Reddito di Inclusione, e di come la misura nazionale poggi sulla infrastrutturazione sociale propria dei territori (Agostini 2018). La Puglia ha gettato le basi per una integrazione della lotta alla povertà nel Piano regionale delle politiche sociali 2017-2020, declinata anche come povertà educativa e come attenzione alle fasce più fragili della popolazione, incluse le persone non autosufficienti. Il rischio che si è corso in Puglia, pensando alle prime annualità dell'intervento, è stato quello di concentrare eccessivamente su questa misura le risorse, sia monetarie che personali, di fatto interrompendo o indebolendo altri dispositivi di welfare, indirizzati comunque a target deboli<sup>42</sup>.

I territori devono svolgere un ruolo determinante, per queste e per altre politiche di contrasto alla povertà che verranno. Ciò significa tenere conto delle loro debolezze intrinseche, come anche di un tessuto socio-economico che, in alcune Regioni del Sud, è ancora carente quanto a infrastrutturazione sociale e a spesa sociale pro-capite. Una misura incentrata sull'attivazione lavorativa deve essere in grado di te-

nere in debito conto le caratteristiche della domanda di lavoro, come pure della rete di attori chiamati a svolgere un ruolo importante nella implementazione. Pensando ai Centri per l'Impiego, l'impressione è che si faccia conto, nelle proposte di legge che si avvicendano, su una loro capacità che non sempre e non in tutti i territori può essere assicurata.

A seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2019 e dell'approvazione del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, il ReD in Puglia si prepara a modificare la sua platea, includendo categorie che si troverebbero escluse dal Reddito di Cittadinanza o per le quali il calcolo dell'importo del beneficio si rivelerebbe irrisorio. A partire, infatti, dalle caratteristiche della platea di beneficiari interessata, nel corso degli ultimi due anni, dal beneficio ReD, sono state individuate fasce di popolazione alle quali il nuovo ReD potrà prestare attenzione<sup>43</sup>. In particolare, nuclei familiari con cinque o più componenti, il cui ISEE medio stimato è più elevato della media nazionale, nuclei con tre figli minori, nuclei con un componente disabile ma un ISEE superiore ai 9.360 euro e un familiare *care giver*. Nel caso delle famiglie numerose, il beneficio RdC risulterebbe minore rispetto al ReD a causa dell'adozione della scala di equivalenza e della conversione di parte del beneficio in una quota fissa, utilizzabile per le spese di affitto, che è pari a 280 euro mensili, sicuramente insufficiente per una famiglia di cinque o più componenti. Il nuovo ReD guarda poi a categorie come gli stranieri immigrati regolari per i quali i requisiti di residenza resterebbero gli stessi, sarebbe a dire la residenza in un Comune pugliese per dodici mesi, così come ai poveri senza fissa dimora. L'allargamento a queste categorie è attualmente allo studio e attende l'avvio del RdC per essere regolamentato da appositi interventi legislativi.

42 Si pensi a misure come il bonus per il terzo figlio a nuclei familiari in condizione di forte disagio economico, o al bonus per l'affitto, la cui erogazione è stata sospesa in concomitanza con il ReD, a causa del cumulo che avrebbe fatto perdere i requisiti reddituali per il beneficiario.

43 Si veda il link: [https://pugliasociale.regione.puglia.it/web/guest/dettaglio/-/articolo/68241/i\\_risultati\\_del\\_reddito\\_di\\_dignit\\_\\_\\_bilancio\\_e\\_prospettive](https://pugliasociale.regione.puglia.it/web/guest/dettaglio/-/articolo/68241/i_risultati_del_reddito_di_dignit___bilancio_e_prospettive).

## Bibliografia

- Agodi M.C., De Luca Picione G.P. (2013), L'esperienza del Reddito di Cittadinanza in Campania: cosa può insegnarci per il futuro?, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.2, pp.199-222 <DOI: 10.1447/75369>
- Agostini C. (2018), REI: il piano nazionale per il rafforzamento dei servizi territoriali, *Politiche Sociali*, n.2, pp.287-292
- Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B. (a cura di) (2015), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino
- Bauman Z. (2002), *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza; ed. orig.: *Liquid modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000
- Busso S. (2015), What works. Efficacia e quantificazione nelle politiche sociali in trasformazione, *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.3-4, pp.479-502 <DOI: 10.1423/81802>
- Fargion S. (2009), *Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti*, Roma-Bari, Laterza
- Fargion S. (2013), *Il metodo del servizio sociale*, Roma, Carocci
- Fargion V., Gualmini E. (a cura di) (2013), *Tra l'incudine e il martello: regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino
- Ferrara L., Jacobone V., Balenzano C., Moro G. (2017), Social investment e Mezzogiorno: il caso della Puglia, *Politiche Sociali*, n.2, pp.357-372
- Gambardella D. (2013), Sbagliando si impara. Lezioni dalla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza campano, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.2, pp.223-235 <DOI: 10.1447/75370>
- Gambardella D., Lumino R. (2015), Sapere valutativo e politiche pubbliche: l'ingannevole rincorsa al rigore, *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.3-4, pp.529-554 <DOI: 10.1423/81804>
- Lister R. (2004), The Third Way's Social Investment State, in Lewis J., Surrender R. (a cura di), *Welfare State Change. Towards a Third Way?*, Oxford, Oxford University Press, pp.157 ss.
- Lumino R. (2013), *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*, Milano, Franco Angeli
- Lumino R., Morlicchio E. (2013), Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.2, pp.235-248 <DOI: 10.1447/75371>
- Lunghini G. (1995), *L'età dello spreco: disoccupazione e bisogni sociali*, Torino, Bollati Boringhieri
- Martelli A. (a cura di) (2015), La lotta alla povertà fra sussidi economici e interventi di welfare locale. Uno studio comparato della Carta Acquisti Sperimentale, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3, num. monog.
- Melloni E. (2017), La valutazione di impatto sociale: obiettivi, metodi ed evoluzioni, *Rivista Italiana di Valutazione*, n.67, pp.101-123
- Merton R.K. (1949), *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Illinois, The Free Press; tr.it.: *Teoria e struttura sociale*, Bologna, Il Mulino, 1992
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2016), *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del sostegno per l'inclusione attiva (SIA)* <<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/SIA-Linee-guida-progetti-presa-in-carico-2016.pdf>>
- Palumbo M., Pandolfini V. (2016), Dalla valutazione al miglioramento scolastico: processi e attori. Evidenze dal progetto VALeS, *Scuola democratica*, n.2, pp.351-368
- Ranci C., De Ambrogio U., Pasquinelli S. (1991), *Identità e servizio. Il volontariato nella crisi del welfare*, Bologna, Il Mulino
- Rossi P. (2017), Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socio-assistenziali, *Rassegna italiana di sociologia*, n.3, pp.579-614
- Salvati A. (2017), Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia, *Politiche Sociali*, n.2, pp.245-258
- Salvati A. (2015a), La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Bari, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3, pp.451-468 <DOI: 10.1447/82498>
- Salvati A. (2015b), Favorire la conciliazione fra gli impegni lavorativi e familiari, in Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B. (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino, pp.94-97
- Seibel W. (1989), The Function of Mellow Weakness in Nonprofit Organizations as Problem Nonsolvers in Germany, in James E. (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective. Studies in Comparative Culture and Policy*, New York, Oxford University Press, pp.149-165
- Trifiletti R. (2017), La conciliazione vita/lavoro, un genus ambiguo delle politiche sociali, in particolare nell'approccio degli investimenti sociali, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.2, pp.349-362 <DOI: 10.1447/88338>
- Ventura R.A. (2017), *Teoria della classe disagiata*, Roma, Minimum fax

## Armida Salvati

armida.salvati@uniba.it

Professore aggregato di Sociologia generale al Dipartimento di Scienze della formazione, psicologia e comunicazione dell'Università di Bari Aldo Moro. È componente del direttivo della Sezione 'Politica sociale' dell' AIS, Associazione italiana di sociologia.

Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Salvati A. (2017), Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia, *Politiche sociali*, special issue *Mapping out Social Needs and Policies in the Italian Mezzogiorno*, curata da Fantozzi P. e Marra M., n.2; Salvati A. (2015), La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Bari, *Autonomie locali e servizi sociali*, n.3.

## Per collaborare alla rivista

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione.

I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese.

Le opinioni espresse dagli autori non impegnano la responsabilità della Rivista, né quella dell'INAPP.

Le proposte di contributo in formato Word vanno inviate all'indirizzo di posta elettronica [sinappsi@inapp.org](mailto:sinappsi@inapp.org).

I testi devono essere corredati dagli allegati (vedi *infra*).

### Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (*double blind peer review*, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti).

Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: rifiuto; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate.

Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali.

La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

### Allegati

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato .excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

## Dimensione e criteri di stesura dei testi

- Pagina formato A4 doppia colonna;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo (max 50 caratteri), eventuale sottotitolo (max 70 caratteri), paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- 1.500 caratteri per ogni tabella o figura (figura/tabella a pagina intera, da contenersi nella gabbia grafica);
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo e fonte. Possono essere utilizzati colori;
- note esplicative inserite a pie' di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento dell'eventuale citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche qui di seguito); lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

# Norme bibliografiche

## REQUISITI DELLA BIBLIOGRAFIA

- deve essere *unica e collocata alla fine del lavoro* (salvo casi particolari, come ad es. atti di convegni);
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere *l'ordine alfabetico* per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e *l'ordine cronologico* di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c).
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi;
- il riferimento deve riguardare l'edizione originale dell'opera, seguita, per i contributi in lingua italiana, dall'indicazione, tra parentesi tonda, dell'eventuale traduzione pubblicata in Italia.

## MONOGRAFIE

### Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il *sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto*, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

### Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il *sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto*, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico. Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

### ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, *Titolo del periodico/rivista in corsivo*, annata\*, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

### ESTRATTI DA MONOGRAFIE

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

### TESTI INAPP

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

### LETTERATURA GRIGIA

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

### GIURISPRUDENZA

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

### LEGISLAZIONE

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

### RISORSE ELETTRONICHE

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il ...).

---

\* Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato. Fonte <<http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>>

## ESEMPI

È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <https://bitly.com/> per la trasformazione.

### MONOGRAFIE

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA <<https://bit.ly/2RR3BDA>>

### ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

### ESTRATTI DA MONOGRAFIE

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

### TESTI INAPP

#### Monografie

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

#### Paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

#### Sinappsi

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinappsi*, VIII, n.1, pp.5-7

### LETTERATURA GRIGIA

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* <<https://bit.ly/2DeDsGv>>

### GIURISPRUDENZA

#### Corte costituzionale

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

#### Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564  
Cass. pen., sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280  
Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200  
Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

### **Consiglio di Stato**

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

### **Corte dei conti**

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

### **Corte d'Appello**

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

### **Corte d'Assise**

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

### **Tribunale**

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

### **Pretura**

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

### **Corte di Giustizia dell'Unione europea**

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze*, in *Racc.*, 1978, p.453

### **Corte internazionale di Giustizia**

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

### **Corte penale internazionale**

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

### **Corte europea dei Diritti dell'Uomo**

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 - Ricorso n.24 818/03 - causa Armando Iannelli c. Italia

C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

## **LEGISLAZIONE**

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

## **RISORSE ELETTRONICHE**

Guarascio D., Sacchi S. (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, Inapp

<<https://bit.ly/2Mht4kd>>