



Programma Specifico 37/15
Formazione congiunta e permanente degli operatori per il contrasto all'esclusione sociale delle persone maggiormente vulnerabili

**TRA PROTEZIONE E ATTIVAZIONE:
LE POLITICHE PER L'INCLUSIONE E L'OCCUPAZIONE E I
PROCESSI DI EMPOWERMENT**

6 giugno 2018, Udine
Regione Friuli Venezia Giulia, Auditorium A.Comelli



Introduzione



Argomento molto ampio e complesso:

1. Molte questioni in campo ...
2. Più di quelle che possiamo discutere
3. Argomento a rischio di depressione ...
4. Tra importanti novità e problemi noti

Che prospettiva

Tentativo di osservare "dal basso" per ... comprendere, provare a superare alcune attuali difficoltà e sperimentare risposte

Programma Specifico 37/15 - Formazione congiunta e permanente degli operatori per il contrasto all'esclusione sociale delle persone maggiormente vulnerabili



Vecchie e nuove logiche nelle politiche locali per l'inclusione e l'occupazione in Italia e in Europa

Matteo Villa - Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche

6 giugno 2018, Udine



Introduzione



Immagine su

<https://polser.files.wordpress.com/2012/09/altanmiami.jpg?w=1300>

Di cosa parliamo



Scaletta della presentazione:

Introduzione:

1. Attivazione e trasformazione del welfare in Europa: Quattro questioni principali
2. Trasformazioni, innovazione e differenziazione del mercato del lavoro
3. Logiche di intervento e governo delle politiche
4. Processi organizzativi e disegno istituzionale
5. Social investment? Tra misure top-down e processi bottom-up
6. Idee... per (piccole) trasformazioni sostenibili



1. Attivazione e trasformazione del welfare in Europa

1. Attivazione e trasformazione del welfare in Europa

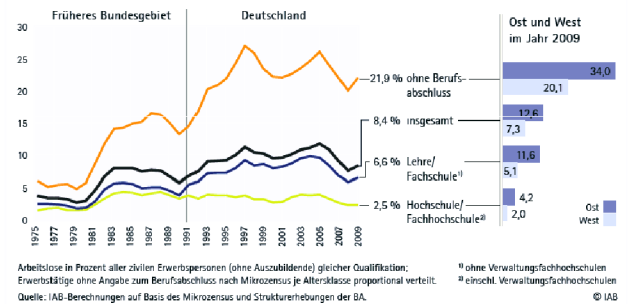
Alcune trasformazioni tra '80 e '90:

1. Disoccupazione strutturale e Nuovi rischi sociali
2. Costi (crescenti) del welfare
3. Fallimenti politiche keynesiane e liberali
4. Emergere concetto di Attivazione e Social Investment
5. Italia: estranea al dibattito?

→ Alcuni cambiamenti di scenario ...

Cambiamenti di scenario: transizione

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 bis 2009 – in Prozent

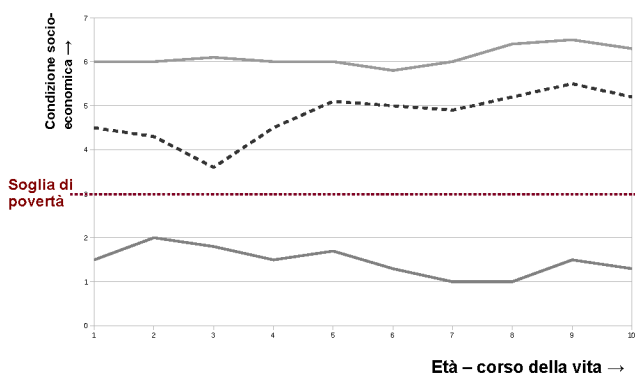


Germania: disoccupazione per qualifiche, 2011

fonte: Bonoli 2011

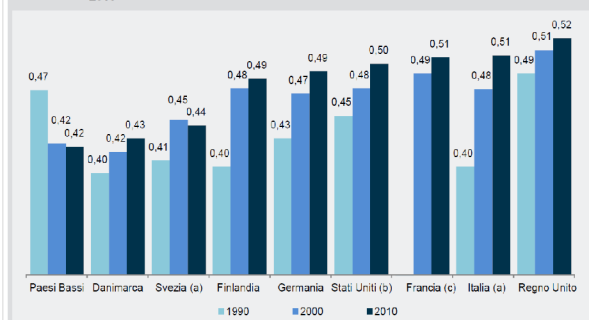
Cambiamenti di scenario: forme di povertà

Da disuguaglianze costanti e situazioni di povertà permanente



Cambiamenti di scenario: disuguaglianze

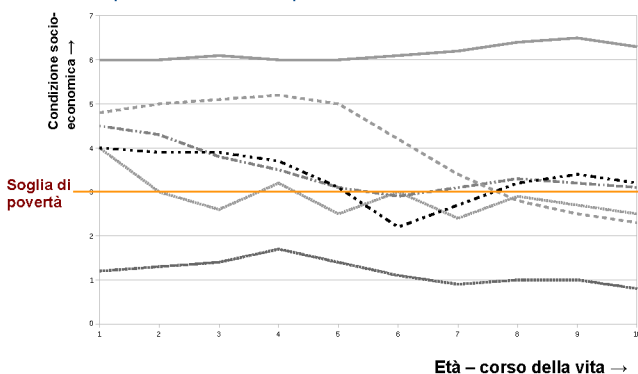
Figura 5.9 Indice di Gini dei redditi di mercato equivalenti per alcuni paesi Ocse - Anni 1990, 2000 e 2010



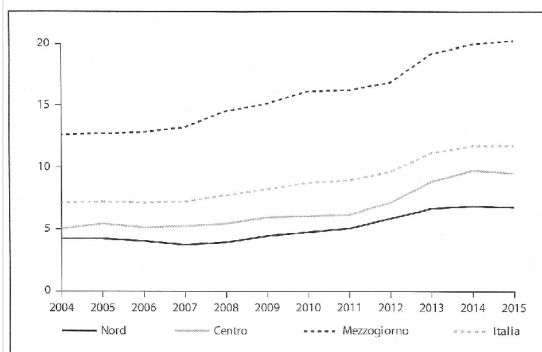
Fonte: Istat 2016

Cambiamenti di scenario: forme di povertà

A disuguaglianze in mutamento e povertà sia permanente che temporanea e ricorrente



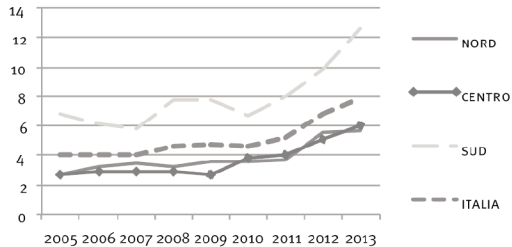
Cambiamenti di scenario: Italia lavoro e famiglie



Fonte: Reyneri 2017

La povertà assoluta in Italia

Fig. 1 – Quota di famiglie in povertà assoluta in Italia per area



Fonte: Istat.

Dimensioni del cambiamento nell'active welfare state

(Fonte: Villa 2017, rielaborazione da Van Berkel 2003)

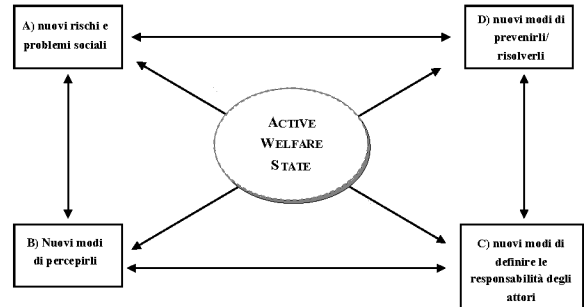
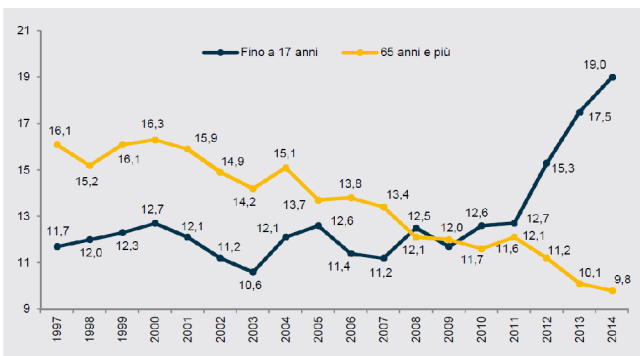


Figura 5.15 Incidenza della povertà relative per classe di età - Anni 1997-2014 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Indagine sulle spese delle famiglie, serie ricostruita dal 1997 al 2014

Fonte: Istat 2016

• **Revival delle politiche residuali e stigmatizzanti** (fonte: Morlicchio 2012)

- Economia politica dell'incertezza
- Reindividualizzazione
- Ritorno delle "classi pericolose"

• **Orientamento punitivo verso i poveri:**

- politiche di "sicurezza sociale"
- populismo penale
- soggettivismo: non il fatto ma la condizione o identità

• **Pedagogia dell'attivazione: "sii autonomo"**

- workfare, un lavoro purchessia
- dipendenza da welfare: fallimento morale
- individualizzazione

• **Il neopaternalismo caritatevole**

- dalle banche del cibo alla social card

Immagine su

<https://maurobiani.it/wp-content/uploads/2013/10/pov-ero-bimbo-rom-1-il-manifesto.jpg>

Enfasi sull'attivazione

1. Politiche economiche e del lavoro → **offerta**
2. Diversi ri-equilibri nelle nozioni e politiche tra **assistenza, previdenza, lavoro**
3. **Attivazione:** visioni socio-economiche e pedagogiche diverse:
 - Semplificazioni (economicistiche, individualiste, legaliste-normative, dualiste)
 - O più attenzione alla complessità (storie di vita / contesti)

Es. strategie di cambiamento, ruoli attori e ruolo della condizionalità:

- 'bastone e carota'
- empowerment

E ricalibratura del welfare (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000):
diversi regimi, interpretazioni, innovazioni

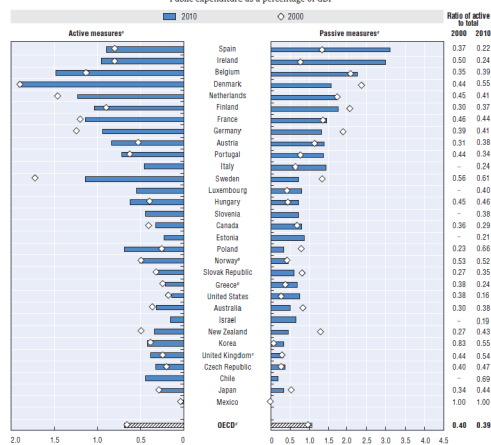
1. Cambiamenti differenti di: spesa, funzioni, norme, concezione dei rischi sociali, disegni istituzionali, struttura e organizzazione dei servizi
2. Diverse strategie a fronte di vecchi e nuovi rischi sociali:
 - Espansione, Conservazione, Retrenchment, Ricalibratura
3. Diversi equilibri tra misure **attive e passive**:
 - *tipi di indennità e redditi minimi*
 - *offerta di servizi*
 - *generosità, durata, varietà*
 - *integrazione tra politiche, interventi e attori*

MA:

- Diversamente da alcune attese iniziali**, le politiche di attivazione non sostituiscono quelle di sostegno del reddito e non riducono la spesa
 - le due non sono in alternativa
 - le politiche di attivazione costano (investimenti)
- Crisi 2008:** incremento spese per politiche passive
In seguito:
 - Ulteriore pressione verso la condizionalità e l'integrazione lavorativa (approcci work first, un lavoro purchessia)
 - Ulteriori pressioni alla trasformazione dei sistemi istituzionali (New Public Management)

Trasformazioni, innovazione e differenziazione del mercato del lavoro

Figure 3.1. Active and passive labour market programmes in OECD countries
Public expenditure as a percentage of GDP



Fonte: OECD 2013

2. Trasformazioni, innovazione e differenziazione del mercato del lavoro

- Politiche di attivazione** non incidono sull'aumento dell'occupazione se non in modi molto parziali e indiretti
- MDL non è "torta finita"** ma politiche di attivazione incidono solo in relazione ad altri fattori che agiscono sulla domanda
→ quali/quantità posti vacanti?
- Ruolo delle politiche di attivazione:**
 - Incontro domanda e offerta e integrazione socio-lavorativa
 - Contenere / Ridurre skill miss-match *
 - Migliorare le chance di ognuno (occupabilità)
 - Migliorare le opportunità di inclusione sociale
- Strategia, azione:** verso Individui–Offerta e/o Contesto-Domanda?

Ci sono almeno quattro questioni principali:

- Trasformazioni, innovazione e differenziazione del mercato del lavoro
- Logiche di intervento e governo delle politiche
- Processi organizzativi e disegno istituzionale
- Social investment? Tra misure top-down e processi bottom-up

2. Trasformazioni, innovazione e differenziazione del mercato del lavoro

- Disoccupazione strutturale:** MDL "ordinario" non assorbe ampie fasce di lavoratori
- "Metodi" per non classificare come disoccupate** molte persone senza lavoro.
Diversi per ogni paese. Esempio Norvegia:
 - Total employed: 2.600.000, unemployed: 100.000
 - 200.000 in work assessment → labor market or disability pensions or other
 - 325.000 in disability pensions (under 30 is growing fastest). not work at all
 - 50.000 people in Municipality Welfare
- Aumento disuguaglianze** connesso a modi/velocità di cambiamenti quali:
 - Automazione, Frantumazione MDL, ≠ Territorializzazione (Roses e Wolf 2018)
 - No determinismo economico e tecnologico ma quali politiche / strategie?
- Nuove attività/reddito** ("GIG Economy") e **trasformazioni lavoro** (Williams 2009):
 - Formalizzazione – Informalizzazione
 - Mercificazione – Demercificazione
 - Globalizzazione – Localizzazione

* Cambiare parametri di osservazione e intervento?

Occorre ripensare:

- Parametri di osservazione e intervento ?
- Politiche offerta / domanda / sostegno economico ?
- Tema creazione posti di lavoro / inclusione sociale ?
- Rapidità, Flessibilità, Capacità di Attivazione delle Istituzioni

Trasformazioni nelle logiche in Italia e Norvegia
Fonte: Villa, Johansen and Colombini 2018

Variation 1 increasing local autonomy	Variable	Variation 2 increasing centralized managerial mechanisms
More hierarchical (IT) and more decentralized hierarchies (NO): Increasing autonomy of municipalities and possible future social actors involvement (NO), local networks (IT), users voice for projects-based personalization (NO, IT at times) Risks of particularism, Matthew effect (IT)	Types of power	Hierarchy through NPM Decentralization creates less room for flexibility and negotiation in relational work and personalization, dependent on category and source for funding (IT) on local service/contract (NO) More (IT) or less (NO) fragmentation in separated organizational levels Differently strength in compulsory contracts: high NO, low IT
More flexibility in redistributive assets, involvement of local resources for personalized projects, e.g. insertion to work (NO), Mixed: weak redistribution, more quasi-market and reciprocity (IT)	Forms of exchange	Redistribution, less market (re-internalization, NO) Weak redistribution + regulated quasi-market for exploitation of reciprocity networks (support to reciprocal action, IT)
Negotiation on modes of user participation with certain (NO) or uncertain legal status and discretionary in weak contractual models (IT) Context- and community-based action for enhancing inclusion capacity (current but occasional IT, ongoing hypothesis NO)	Criteria of inclusion	Universalistic + categories of age, health (NO) Category-based (IT) + poorly negotiable strong (NO) or weak (IT) contracts + family/relational status (IT)
Various (public, private, of club) to enhance the system capacity (IT), Public + market for personalized interventions to work (NO)	Types of ownership	Public (NO) Resilient emphasis on Public + private/collaboration via reciprocity and/or quasi-markets (IT)

Logiche di intervento e di governo delle politiche

Principali nodi del caso italiano:

1. Logiche di intervento prestazionali e frammentate.
Difficoltà di lavorare per progetti personalizzati
2. Categorialità paradossale
3. Prestrutturazione, Selezione e Scrematura
4. Limiti dell'azione pubblica (strumenti e loro integrazione) in ambito casa, lavoro, formazione professionale, sostegno del reddito
5. Efficacia / Efficienza: strutture dissipative

Risultati dipendono da:

1. Ruolo della famiglia, delle reti informali e associative, del sapersi arrangiare
2. Qualità del lavoro di operatori e servizi che supplisce con fatica
3. Difficile raggiungere e valorizzare risultati ("non dimettiamo mai nessuno")

Trasformazioni molteplici nella relazione cittadini – istituzioni tra:

- **Tipi di potere:** gerarchico, eterarchico, anarchico, particolaristico
- **Forme di scambio:** Redistribuzione, Mercato, Reciprocità
- **Criteri di inclusione:** Status legale, Contratto, Status Relazionale
- **Proprietà delle risorse:** Pubblico, Privato, di Club, Comune

1. Logiche di governo

stato, mercato, comunità, associazione

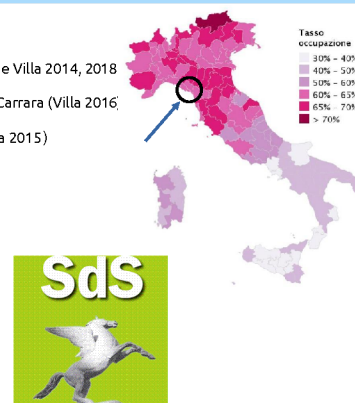
2. Logiche di intervento

servizio, progetto, prestazione, sostegno a reciprocità

Fonte: Villa 2009 e 2011, Bonetti e Villa 2018, Sabatinelli and Villa 2015, Villa, Johansen and Colombini 2018

Altre possibili riflessioni da:

1. Alcuni studi di caso in Toscana (Bonetti e Villa 2014, 2018)
2. Ricerca Transizione Provincia di Massa Carrara (Villa 2016)
3. Caso Lombardo, Dote (Sabatinelli e Villa 2015)



3. Logiche di intervento e governo delle politiche



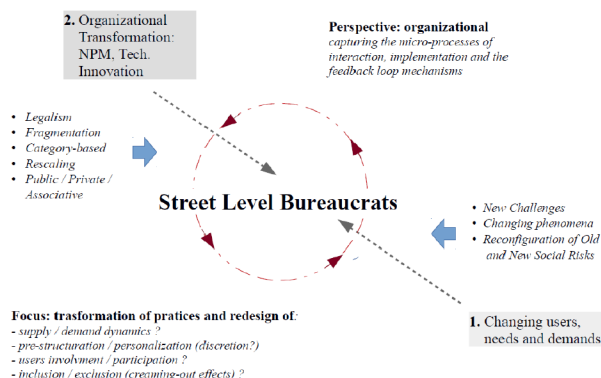
Altre possibili riflessioni da: Alcuni studi di caso in Norvegia, Contea di Agder Est-Ovest
(Fonte Villa, Johansen, Colombini 2018)



4. Processi organizzativi e disegno istituzionale



Una prospettiva: ruolo e autonomia dei "Street Level Bureaucrats" ?



Processi organizzativi e disegno istituzionale

Social investment tra misure top-down e processi bottom-up

4. Processi organizzativi e disegno istituzionale



Persistenze e cambiamenti di alcuni meccanismi:

1. Modelli ed equilibri nella distribuzione delle risorse
2. Categorialità/Universalità criteri di accesso e effetti scrematura
3. Frammentazione / Integrazione
4. Semplicità / Complicazione
5. Organizzazione:
 - Burocrazia vs. Learning Organization
 - Ruolo del NPM: certezza o rigidità
 - Quasi mercati o quasi non mercati (Voucher, etc.)
 - Servizi Categoriali / One-Stop Shop
 - Sistemi Centralizzati vs. Olografici Centro vs. Periferia
 - Autonomia-Attivazione Istituzioni Locali vs. Autonomia-Attivazione Cittadini
6. Coerenza / Incoerenza logiche e strategie di intervento
 - Organizzazioni egocentriche
 - Offerta crea la sua domanda e parte dei problemi che vorrebbe affrontare ?



• Istituzionale
• Organizzativa
• Finanziamento

5. Social investment? Tra misure top-down e processi bottom-up



1. **Social Investment:** potenzialità e limite di un approccio top-down:
 - Effetti di esclusione e Scrematura; Marginalizzazione Poveri e Contesti Poveri
 - Strumentalizzazione e Mercificazione: Work First, Qualsiasi lavoro
 - Produttivismo e Insostenibilità
 - Che fine fa il prendersi cura? È ancora possibile ricevere conforto?
2. **Fattori di contesto** che:
 - favoriscono esclusione
 - possono contribuire all'integrazione / inclusione sociale
3. **Politiche proattive di sviluppo locale?**
 - Integrazione tra logiche di governo
 - Innovazione logiche di intervento
 - Ripensare il nesso sviluppo – welfare – lavoro
 - Oltre il classico concetto di mercato del lavoro

• I casi di Cormano (MI) e Pordenone
E gli effetti paradossali del caso Norvegese (Villa 2016; Villa, Johansen, Colombini 2018)

Idee... per (piccole) trasformazioni sostenibili ... ma non necessariamente apparentemente realizzabili

Grazie per l'attenzione

Matteo Villa - matteo.villa@unipi.it
https://people.unipi.it/matteo_villa/

Università di Pisa
Dipartimento di Scienze Politiche



6. Idee... per (piccole) trasformazioni sostenibili ... non necessariamente apparentemente realizzabili

1. Valorizzare il REI e altri strumenti come occasione di sperimentazione, ma... *
2. Investire in semplificazione istituzionale, organizzativa, burocratica
 - prendersi qualche rischio
 - investire su learning organization *
 - pensare i cittadini come parte delle organizzazioni → combattere organizzazioni egocentriche
3. Sperimentare l'integrazione non burocratica *
 - non cominciare dagli atti di intesa
 - integrazione come decostruzione e apprendimento
4. Sperimentare (pochi) progetti complessi su sviluppo – lavoro – welfare – ambiente *
 - Reinterpretare / accompagnare nei contesti pezzi di trasformazione del lavoro e delle tutele (localizzazione, de-mercificazione, informalizzazione) oltre la GIG Economy

Valore dell'esperimento:

- esperimenti con alcuni casi / situazioni
- lungo periodo, senza pretesa di riuscirci: no finalismo
- valutazione su processi e cambiamenti (più che su risultati)
- apprendimento metodologico e organizzativo
- apprendimento istituzionale (bottom-up → top-down → bottom-up → ...)

L'importanza della sperimentazione

"Le organizzazioni parlano per scoprire che cosa stanno facendo"
"Il modo in cui l'attivazione viene fatta è ciò che un'organizzazione saprà"

Karl Weick, 1977

Prima di parlare
devi essere sicura di
quello che vuoi dire

Come posso sapere
quello che penso finché
non vedo che cosa dico?