

Missione 5 **INCLUSIONE E COESIONE SOCIALE**

di Chiara Saraceno

Premessa

La Missione 5, dedicata a “Inclusione e Coesione”, ha tre sotto-ambiti alquanto eterogenei tra loro ed anche sviluppati con un diverso grado di articolazione: *a)* politiche del lavoro; *b)* infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; *c)* interventi speciali per la coesione territoriale.

L’eterogeneità potrebbe essere in parte spiegata con il ruolo assegnato a questa missione di favorire, anche se non da sola, i tre obiettivi trasversali del piano stesso, ovvero il sostegno all’*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, l’incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. In effetti, è vero che, pur essendo nominati come trasversali, quei tre obiettivi, specie i primi due, un po’ meno il terzo, si siano persi per la strada e siano stati recuperati qui (mostrando quanto poco in effetti siano stati pensati sistematicamente come trasversali). La cosa è addirittura plateale per quando riguarda l’obiettivo dell’*empowerment* femminile e del contrasto alle discriminazioni di genere, cui viene qui dedicato solo il punto, entro il tema delle politiche del lavoro, del sostegno all’imprenditorialità femminile, con un finanziamento peraltro ridotto. Di contrasto alle discriminazioni e agli stereotipi che spesso le sostengono non si parla né qui né altrove nel PNRR e, come vedremo, anche nella sezione “infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore” non si parla affatto di questioni che possono favorire l’*empowerment* femminile, al contrario.

Allo stesso tempo, questa missione sembra raccogliere tutto quanto non si è messo altrove in un PNRR più attento alle imprese e all’economia che ai lavoratori, alle condizioni di lavoro e alle infrastrutture sociali come altrettanto importanti di quelle tecnologiche. La stessa scelta di titolazione – inclusione e coesione – mentre segnala la consapevolezza che la ripresa potrebbe anche non produrre inclusione e coesione sociale senza attenzione e interventi *ad hoc*, sposta implicitamente l’attenzione dal piano dei diritti – e delle condizioni dei lavoratori, delle donne, dei giovani, delle persone non autosufficienti, di chi vive in aree svantaggiate – a quello, appunto, dell’inclusione sociale, che è un obiettivo certamente nobile, ma su un piano concettuale e pratico diverso.

1. Politiche del lavoro

Il primo ambito – politiche del lavoro – è il più sviluppato, anche con maggiore sistematicità e coerenza interna. In un’ottica di politiche attive, ci si muove in direzione del rafforzamento della “occupabilità” dei lavoratori effettivi o potenziali. Per questo si parla di iniziative sistematiche di *upskilling*, *reskilling* e *life long learning* che non dovrebbero riguardare solo chi ha perso il lavoro o chi è a bassa o bassissima qualifica – come molti beneficiari del reddito di cittadinanza – ma della forza lavoro in generale. Sicuramente una prospettiva positiva in un paese in cui le imprese tradizionalmente fanno poca formazione continua e quel poco viene per lo più destinato a chi è in partenza più qualificato e dove molti corsi di formazione destinati ai disoccupati sono brevissimi e a scarso contenuto professionale. Rimane da vedere chi sarà responsabile di queste attività

e come verranno eventualmente collegate ai contratti di lavoro nel caso degli occupati. Si parla di rafforzamento dei Centri per l'impiego e della loro integrazione con i servizi sociali e istruzione. Ma la questione della formazione professionale degli addetti ai CPI rimane sullo sfondo, così come non viene nominata la questione di come farne davvero gli istituti dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, cosa che al momento sono solo per una piccola frazione e non solo a causa del sottodimensionamento dell'organico, ma anche, e forse soprattutto, per la macchinosità delle procedure e per una insufficiente capacità/disposizione al rapporto con le imprese e non solo con i lavoratori. E, d'altro lato, la necessaria integrazione con i servizi sociali e l'istruzione (per altro difficile anche tra ministeri e dipartimenti), richiede la messa a punto di modelli di *governance* che la consentano e legittimino.

Per quanto riguarda in particolare l'obiettivo trasversale di rafforzamento delle *chances* occupazionali dei giovani, accanto agli investimenti in istruzione, di contrasto alla dispersione scolastica, di rafforzamento dell'istruzione tecnica, di cui si parla nella Missione dedicata all'istruzione, qui si indicano come strumenti da rafforzare il cosiddetto apprendistato duale (ove formazione e lavoro non siano collegati in modo puramente simbolico) e l'introduzione del servizio civile universale. Questa esplicita assunzione del servizio civile entro le politiche attive del lavoro completa un processo di trasformazione dell'istituto in atto da tempo, dapprima in modo informale, con molti giovani che usavano il servizio civile come possibile via di entrata nel mercato del lavoro e molte associazioni di terzo settore che utilizzavano questo istituto sia per compensare le proprie carenze di personale, sia per eventualmente selezionare e socializzare nuovo personale. È stato, tuttavia, l'utilizzo dell'istituto fatto da "Garanzia Giovani" che ha formalizzato il servizio civile come strumento di politica attiva del lavoro (e non, come in linea di principio dovrebbe essere, come tempo e lavoro dedicato al servizio della comunità, fuori dalla logica del mercato del lavoro).

Come anticipato sopra, trova collocazione qui anche un fondo a sostegno dell'imprenditorialità femminile e la messa a punto di uno strumento per la certificazione della parità di genere nel mercato del lavoro, nelle assunzioni, nelle remunerazioni e nelle progressioni di carriera.

Accanto alle politiche attive del lavoro, in questa sezione è prevista anche un'ambiziosa riforma degli ammortizzatori sociali, di cui la difformità – quando non, in alcuni casi, l'assenza – degli strumenti di protezione a fronte delle conseguenze occupazionali della pandemia ha mostrato drammaticamente la necessità. Aggiungo che è una questione che rientra pienamente nella logica dei diritti e non solo dell'inclusione sociale. Raggiungere l'obiettivo di fornire una protezione uniforme a tutti coloro che perdono il lavoro, a prescindere dalla categoria cui appartengono o del contratto di lavoro che hanno, inclusi i lavoratori autonomi, è più facile a dirsi che a farsi: non solo per le incrostazioni categoriali sedimentate nel tempo, ma perché richiede anche la creazione pratica e simbolica di comunità di rischio che si percepiscono mutuamente solidali e quindi sono disposte a contribuire a forme di assicurazione collettiva. Questo atteggiamento è da tempo consolidato tra i lavoratori dipendenti stabili, mentre lo è molto meno tra i lavoratori autonomi, anche se questi hanno spesso una qualche cassa previdenziale. In un mercato del lavoro sempre più frammentato, in cui le figure professionali e i contratti di lavoro anche nello stesso settore sono fortemente differenziati (si pensi alla inefficacia del ricorso ai codici ATECO per individuare tutte le occupazioni e i lavoratori che stavano perdendo reddito e lavoro a causa delle chiusure), lo stesso concetto di "comunità di rischio" è diventato più problematico, anche se più aperto. Una sfida che comunque va affrontata e la post pandemia è probabilmente il momento giusto che il PNRR opportunamente vuole cogliere.

2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

Questo ambito è quello in cui è maggiormente evidente lo scarto tra l'ampiezza un po' eterogenea dei temi e la loro articolazione, la definizione molto stretta e limitata delle necessità individuate e degli interventi previsti. Nell'articolazione del tema si parla di:

- rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità;
- migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei;
- integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale;
- riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione.

Trascuriamo pure di interrogarci sul perché solo lo sport, e non anche, ad esempio, le attività culturali, siano considerate un fattore di inclusione. La principale osservazione è che gli unici servizi sociali territoriali di cui si parla riguardano le persone non autosufficienti e le persone con disabilità. È vero che dei servizi per la prima infanzia si parla, correttamente, nella missione dedicata all'istruzione. Dal 2015, infatti, non solo la scuola per l'infanzia, ma anche i nidi sono definiti servizi educativi, non esclusivamente sociali e non esclusivamente come strumenti di conciliazione lavoro-famiglia per i genitori. Ma in questa missione, sotto l'etichetta "infrastrutture sociali" ci si sarebbe aspettati di trovare la menzione dei servizi sociali territoriali e dell'assistenza sociale, che in Italia in molti luoghi sono ancora carenti, quando non del tutto assenti, lasciando senza sostegno e monitoraggio molte fragilità individuali e familiari. Invece questo tema è del tutto assente. Come è noto, in molti Comuni e servizi non solo il numero di assistenti sociali è insufficiente rispetto a un bisogno che viceversa è aumentato anche a seguito dell'introduzione di nuove misure di politica sociale (si pensi al reddito di cittadinanza e al lavoro di accompagnamento che richiede). In molti casi le/gli assistenti sociali sono assunti con contratti temporanei, con frequenti turnover che non garantiscono né sufficiente coordinamento tra i servizi né continuità nel rapporto con chi ha bisogno di assistenza. La precarietà di impiego degli assistenti sociali è stata oggetto, come noto, di un provvedimento, contenuto nella Legge di bilancio 2021, che ha stanziato un contributo permanente agli Enti che procedono con assunzioni a tempo indeterminato per garantire almeno il rapporto di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Il "premio" favorisce, tuttavia, le Amministrazioni già strutturate (con un rapporto tra assistenti sociali assunti a tempo indeterminato e popolazione almeno già pari a 1 a 6.500). Rimangono quindi scoperte proprio le situazioni strutturalmente più fragili, che spesso coincidono anche con i contesti di maggior bisogno. Il PNRR avrebbe potuto essere l'occasione per disegnare almeno dei livelli minimi di prestazioni anche a questo livello, fornendo sia le indicazioni sia le risorse necessarie: se non con i fondi Next Generation EU, che sono destinati solo a investimenti strutturali e non al personale, con altri fondi, come avviene per altri temi. Il PNRR, infatti, giustamente non si riferisce solo a quei fondi specifici ma fornisce – dovrebbe fornire – un quadro integrato di tutte le risorse disponibili rispetto agli obiettivi individuati. In questo caso, prima ancora dei fondi, manca anche l'individuazione dell'obiettivo.

Al contrario è molto presente la questione dei servizi per la non autosufficienza, rispetto alla quale si promette anche una riforma organica di cui quanto previsto nel PNRR dovrebbe costituire una sorta di anticipazione. Sotto l'impressione di quanto è successo con la pandemia, che ha partico-

larmente falciato gli ospiti delle RSA per la combinazione di gravi fragilità e sottovalutazione del rischio, sembra che il modello cui si tende sia il superamento *tout court* delle RSA a favore di alloggi protetti e di servizi domiciliari. Se è positivo prendere in considerazione un approccio modulare, che – come già avviene in diversi paesi europei – meglio corrisponda a diversi gradi di disabilità e superi l'alternativa secca attuale tra istituzionalizzazione e domiciliarietà per lo più priva di sostegni pubblici, l'approccio delineato nel PNRR sembra trascurare i poli estremi di questa modularità. Da un lato sembra si ignori che già oggi la maggior parte delle persone con fragilità dovute all'età non è in un istituto, ma a casa propria o di familiari, accudita, quando lo è, da familiari (per lo più donne), con o senza l'aiuto di badanti. Non vi è, infatti, nulla nel PNRR che colleghi i progetti relativi alla domiciliarietà alle pratiche effettive che oggi la consentono e che non sono costituite dagli – scarsi – servizi domiciliari: sostegni ai *caregiver* familiari, regolazione e qualificazione delle badanti, *respite care* e così via. Dall'altro lato, nella demonizzazione senza distinzioni delle RSA, si sottovaluta il fatto che queste ospitano persone non solo gravemente non autosufficienti, ma con una pluralità di problemi sanitari, che difficilmente potrebbero essere curate a domicilio e anche in una casa protetta. Sarebbe stato opportuno dedicare parte dei fondi di questo capitolo non solo alla trasformazione delle RSA in abitazioni protette, ma anche alla ristrutturazione delle RSA che ne hanno bisogno per renderle più piccole, più accoglienti, più aperte al territorio, ma insieme anche con un personale più professionalizzato nel rispetto delle necessità non solo relazionali, ma anche medico-sanitarie degli ospiti.

Va segnalato infine che, nonostante nei titoli si parli di famiglia, di politiche per le famiglie si parla poco o punto in questa missione, e tutto sembra rimandato al *family act*, un progetto di legge non ancora entrato nella discussione parlamentare, salvo che per la parte sull'assegno unico universale per i figli. Di questo è stata approvata la legge istitutiva, ma mancano ancora i decreti attuativi, anche se sembra avviato a diventare una misura più orientata a contrastare la povertà delle famiglie con figli minorenni (peraltro discriminate negativamente dal reddito di cittadinanza, cioè la misura principe di sostegno al reddito di chi si trova in povertà, il) che una misura davvero universalistica a favore delle famiglie con figli.

3. Interventi speciali per la coesione territoriale

Oltre all'attenzione per il Mezzogiorno che si trova, in modo più o meno marcato, anche nelle altre missioni, in questa si prevedono alcune iniziative specifiche, eterogenee sia per dimensione che per contenuto. In particolare si prevede:

- il rafforzamento della strategia nazionale per le aree interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali;
- la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie;
- il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori;
- la riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES (zone economiche speciali), funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti.

La prima e l'ultima azione si riferiscono a strumenti di politiche pubbliche già in essere e che non sembra, finora, abbiano dato i risultati sperati. Anche la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie non è uno strumento nuovo e, se può avere un importante valore simbolico e culturale, lascia aperta la questione del contrasto alle mafie stesse e alla loro costante riproduzione. Quanto alla terza azione, che si collega ad altre con lo stesso obiettivo previste nella missione dedicata all'istruzione,

sembra inserita, anche qui, per richiamare il ruolo del terzo settore, che viene esplicitamente nominato come uno dei soggetti da reclutare allo scopo (laddove nella sezione precedente, pur essendo nominato nel titolo, non ha poi collocazione specifica).

Per concludere

L'architettura e il contenuto di questa missione – nonostante l'opportunità e positività di molte delle azioni previste – evidenziano bene, a mio parere, l'insufficiente messa a fuoco delle infrastrutture sociali come altrettanto essenziali, per il benessere e lo sviluppo, delle infrastrutture economiche e tecnologiche e il modo limitativo con cui sono concepite. Colpisce infine, in una missione intitolata all'inclusione sociale, che non vi sia menzione delle politiche migratorie né di quelle dedicate all'integrazione/inclusione dei migranti.