



Unione europea  
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI**  
Direzione Generale per le Politiche  
per l'Orientamento e la Formazione



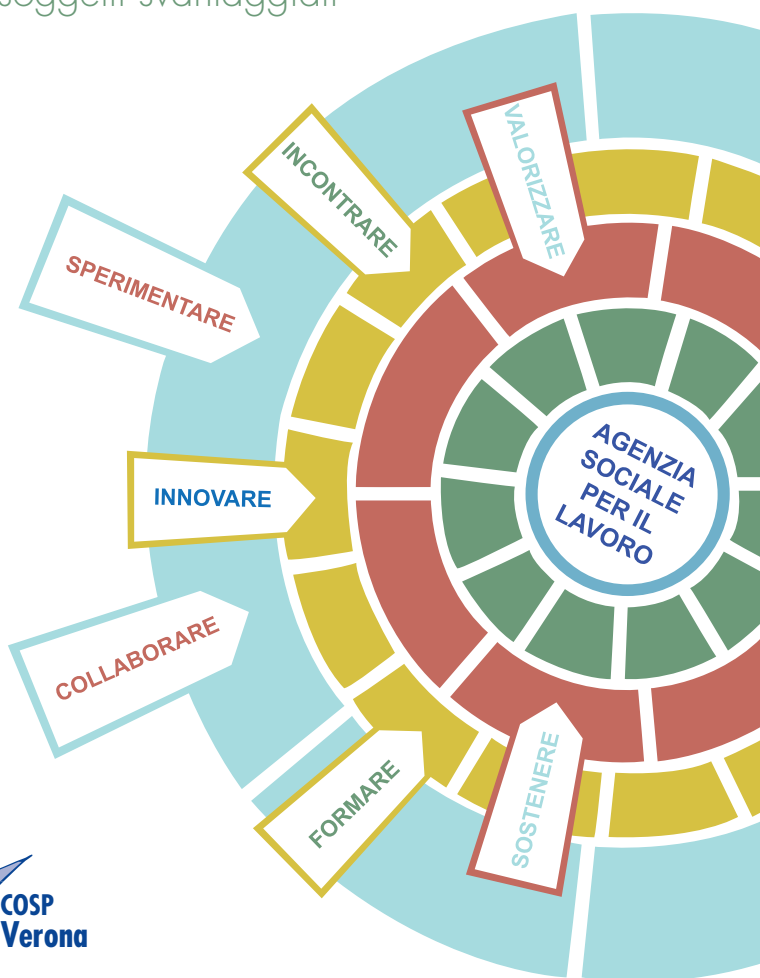
REGIONE DEL VENETO

**INVESTIAMO PER IL VOSTRO FUTURO.**

Delibera FONDO SOCIALE EUROPEO POR 2007-2013  
Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione  
DGR 2341 del 8 agosto 2008 Asse III – Inclusioni Sociale  
"Interventi per migliorare l'integrazione  
e/o il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati"  
Codice Riferimento Progetto 747/1/1/2341/2008

I profili delle disuguaglianze:  
**dall'analisi al modello  
di Agenzia Sociale per il Lavoro  
contro le discriminazioni**

Sperimentazione di un modello innovativo di intervento  
per l'inclusione sociale e professionale  
dei soggetti svantaggiati



provincia   
verona



REPORT PROGETTO

*I profili delle diseguaglianze:*

**DALL'ANALISI AL MODELLO  
DI AGENZIA SOCIALE PER IL LAVORO  
CONTRO LE DISCRIMINAZIONI**

Sperimentazione di un modello innovativo di intervento  
per l'inclusione sociale e professionale dei soggetti svantaggiati

a cura di COSP VERONA

con il contributo  
della Regione del Veneto

Verona 2010

© 2010 - COSP Verona  
Vicolo Vetri, 15 - 37129 Verona  
tel. 045 597108 - fax 045 8020320  
www.cosp.verona.it

La presente pubblicazione è disponibile sul sito [www.cosp.verona.it](http://www.cosp.verona.it)

La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, salvo la citazione della fonte e dell'autore.

Il report del progetto è stato curato da Deborah Biazzì e Emanuele Tagetto

*In collaborazione con*

*Partner istituzionale*

Provincia di Verona

*Partner operativi*

Lavoro & Società S.c.a.r.l.

Istituto A.Provolo

Istituto Don Calabria

Istituto Canossiano

Cooperativa Energie Sociali

Verona Innovazione - Azienda Speciale della CCIAA di Verona

Mag Verona Società Mutua per l'Autogestione

Confcommercio Verona

*Partner di rete*

APIndustria Verona

Confindustria Verona

Aiv - Associazione Imprenditori del Villafranchese

Upa - Unione Provinciale Artigiani di Verona

Organizzazioni sindacali: Cgil, Cisl, Uil

Ceril - Centro Studi Relazioni Industriali e del Lavoro Cisl Verona

Ulss 20

Cooperativa La Genovesa

Cooperativa Self Help

Comune di Bovolone (Vr)

Comune di Legnago (Vr)

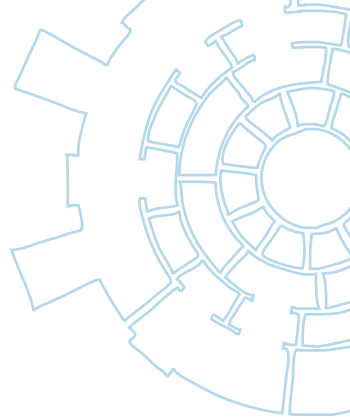
Comune di Sant'Ambrogio di Valpolicella (Vr)

Comune di San Pietro in Cariano (Vr)

*Grafica e impaginazione*

Scripta sc., via Albere 19, 37138 Verona  
[idea@scriptanet.net](mailto:idea@scriptanet.net)

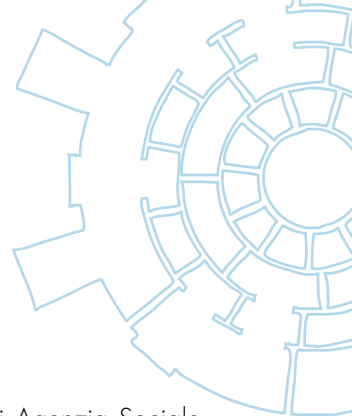
# INDICE



Introduzione	5
Presentazione del progetto	7
<b>Parte 1</b>	
<b>Perché un' Agenzia Sociale per il Lavoro contro le discriminazioni a Verona</b>	<b>11</b>
1.1 L'evoluzione dei servizi per il lavoro	13
1.2 La "transizione europea": dalle politiche di welfare a quelle di workfare	53
1.3 Le nuove disuguaglianze: analisi di sfondo sul territorio veronese	60
1.4 La specificità e le esperienze di integrazione pubblico privato del territorio veronese	106
<b>Parte 2</b>	
<b>Linee guida ed esperienze nella direzione di un' Agenzia Sociale per il Lavoro veronese</b>	<b>115</b>
l'importanza di un metodo di intervento tra occupabilità e occupazione	117
2.1 Il tutor unico nella sperimentazione veronese	129
2.2 Servizi per le persone e servizi per le imprese: alla ricerca di un linguaggio comune	170
2.3 L'esperienza con i 20 beneficiari	189
2.4 Un modello locale di Agenzia Sociale per il Lavoro	206
<b>Parte 3</b>	
<b>Appendice</b>	<b>217</b>
Grafici esemplificativi	218
Strumenti operativi	224
Modelli di Statuti, Convenzioni e Delibere	241



# INTRODUZIONE



Il progetto "I profili delle disuguaglianze: dall'analisi al modello di Agenzia Sociale per il Lavoro" coinvolge 24 soggetti istituzionali e non del territorio di Verona e provincia, con il coordinamento di COSP Verona, quale soggetto capofila.

Durato diciotto mesi, il percorso ha messo in campo una serie di azioni tra ricerca, sperimentazione, orientamento e formazione, strutturando tavoli di concertazione metodologica e studio-confronto tra le parti coinvolte.

L'idea che l'Agenzia Sociale per il Lavoro possa diventare Osservatorio Permanente per monitorare i bisogni e quindi agire con largo anticipo con una logica preventiva è l'idea forte a sostegno di tutto il progetto e per lo sviluppo dei servizi di orientamento per il futuro.

Altra idea forte è il superamento della frammentarietà nell'ottica della cooperazione tra istituzioni, nell'interesse pubblico di accogliere senza categorizzare gli stranieri ed in particolare le donne musulmane, i lavoratori atipici che aumentano a dismisura con contratti e identità sempre più fragili, le famiglie monoparentali, specialmente donne con figli a carico ed infine, il disagio psicologico, a volte al limite della disabilità.

Pensare al disagio e alla situazione di crisi come a fenomeni transitori e non strutturali della società aiuta tutti, operatori e soggetti in difficoltà, a mantenere un atteggiamento proattivo e di fiducia rispetto a se stessi e al contesto.

Pensare all'Agenzia Sociale per il Lavoro come ad uno spazio simbolico che contiene, accompagna, rassicura e rinvia in modo supportivo è la risposta necessaria all'emergenza occupazionale che si è creata in quest'ultimo periodo.

Ora bisognerà lavorare per trasformare lo spazio simbolico in spazio fisico strutturato, fornitore di garanzie e sicurezze.

Alcune indicazioni ci sono nel report realizzato dall'equipe tecnico-scientifica del progetto e sono preziose, perché derivano dalla sperimentazione e sono confortate da studi accademici di spessore.

Una di queste riguarda la figura del tutor unico, quale regista territoriale per la presa in carico dei soggetti, figura di riferimento, agente chiave per l'occupabilità.

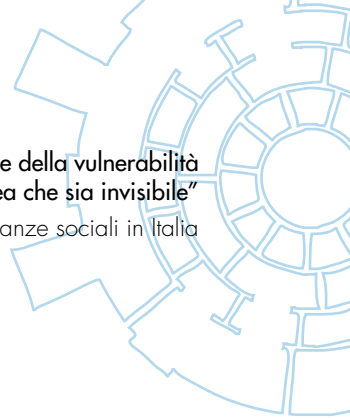
Altre sono abbozzate, da definire, si collocano in un contesto socio-economico preoccupante dove normativa e politica dovranno pronunciarsi definendo meglio parametri e fondi, avvallando dall'alto le esperienze di miglior impatto sociale per l'elaborazione di risposte efficaci.

Cinzia Giuliana Albertini  
*Presidente Cosp Verona*



**“Non esiste ad oggi una visione d’insieme della vulnerabilità ma non dobbiamo arrenderci all’idea che sia invisibile”**

C. Ranci, Le nuove disuguaglianze sociali in Italia



## PRESENTAZIONE DEL PROGETTO

Il presente progetto vuole rappresentare la narrazione e la sintesi di una serie di esperienze frutto di professionalità, servizi, relazioni e istituzioni collocati nello scenario della provincia veronese. Un territorio che ha da tempo scelto la collaborazione tra pubblico e privato come strategia e risposta in materia di politiche attive per il lavoro.

L'emergere di vulnerabilità diffuse dentro un quadro di rapide trasformazioni ha da tempo posto l'accento sul significato sociale ed economico del lavoro in rapporto con la vita in carne ed ossa delle persone e con il destino delle imprese, o meglio, dell'intraprendere. È una domanda complessa che interroga il nostro tempo alla sua radice dentro il quadro di una "vulnerabilità diffusa" che non trova risposte ad una sola dimensione.

Il presente progetto Pilota, in linea con le indicazioni della Regione Veneto (FSE POR 2007-2013 Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione - DGR 2341 del 8 agosto 2008 - Asse III Inclusionione Sociale "Interventi per migliorare l'integrazione e/o il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati"), ha perseguito la finalità di:

- individuare nuovi strumenti di lettura per comprendere forme inedite di povertà (non solo economiche);
- intervenire su bisogni sociali e lavorativi (oltre i target che necessariamente includono o escludono) di 20 persone in condizione di svantaggio – anche grave, ai sensi dell'art. 2, regolamento (CE) n. 800/2008;
- modellizzare e promuovere servizi (oltre i progetti) contemporaneamente accessibili ed efficaci per le persone e le imprese veronesi.

Infatti, da diversi anni, attraverso un cammino originale in cui evoluzioni normative e istanze operative hanno dialogato alla ricerca soluzioni concrete, nel nostro territorio hanno preso fisionomia nuove forme di intervento in favore di persone in condizione di svantaggio basate sulla fattiva integrazione tra pubblico e privato nella direzione di un sistema locale di work fare. Tale integrazione ha trovato sintesi e un modello di governance operativa possibile nella forma dell'Agenzia Sociale per il Lavoro con innovativa applicazione dell'art. 13 del Dlg n. 276/2003 e dando corpo agli strumenti previsti nell'art. 26 della Legge Regionale in materia di Occupazione e Mercato del Lavoro.

Ne è emerso un fitto scambio di argomentazioni, proposte e istanze tra livelli operativi, tecnici ed istituzionali che ha trovato sempre al centro il desiderio condiviso di trovare soluzioni bisogni complessi.



**Un ringraziamento particolare va dunque alla Provincia di Verona e a tutti i partners operativi e di rete che hanno contribuito a porre le “giuste domande” e a “ricercare soluzioni sufficientemente buone” con attenzione a fare buona economia delle esperienze maturate di cui ci auguriamo di aver restituito l’immenso valore.**

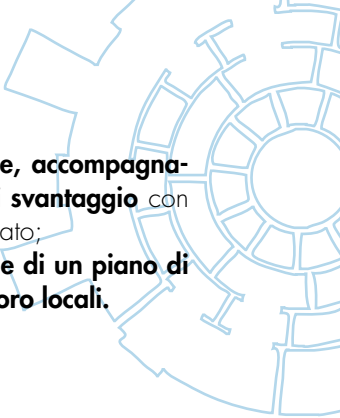
## ARTICOLAZIONE DEL PROGETTO

Cosp Verona, in qualità di ente proponente e grazie all’esperienza maturata nel coordinamento di progetti di sistema, ha promosso e monitorato l’efficace svolgimento delle azioni previste, anche attraverso la costituzione di:

- 1) **Un Tavolo di Pilotaggio** (comitato ristretto composto primariamente dai referenti di soggetti attivamente coinvolti nella realizzazione dell’Agenzia Sociale per il lavoro, tra cui la Provincia di Verona). Ha svolto un ruolo di regia e monitoraggio attraverso incontri periodici sull’andamento complessivo del progetto intervenendo e apportando le dovute correzioni e linee di indirizzo in riferimento al modello;
- 2) **Tavolo Tecnico Operativo** (composto da almeno un referente per ognuno dei partners operativi chiamati, a diverso livello, a partecipare alla ricerca e a contribuire fattivamente alla sperimentazione dei 20 PAI attraverso punti di osservazione e buone pratiche). Ha offerto spunti di riflessione sui dispositivi e le procedure in favore di un efficace inserimento socio-professionale di persone in condizione di svantaggio;
- 3) **Tavolo Istituzionale** (composto dai referenti delle governance locale e partner di rete). Ha partecipato alla fase di ricerca, recepito e tradotto in possibili piani di policy i risultati del progetto.
- 4) **Comitato Tecnico Scientifico di Ricerca** (composto dal gruppo di coordinamento di progetto e da esperti). Ha condotto la ricerca sulle nuove disuguaglianze condividendo i risultati con i potenziali stakeholder dell’Agenzia Sociale per il lavoro (Servizi per l’Impiego, Agenzie di Somministrazione, Enti Locali, Cittadini e Imprese).

Alla luce di tale assetto, impostato come rappresentativo del modello di Agenzia analizzato, sono state sviluppate le seguenti macro azioni:

- 1) **Ricerca azione** in forma di laboratorio sociologico in grado di leggere, interpretare ed intervenire **sul fenomeno delle nuove disuguaglianze sociali nella provincia di Verona**;
- 2) **Definizione del modello di agenzia sociale** a partire dall’apporto del Tavolo di Pilotaggio (linee guida), Tecnico (buone pratiche) e Operativo (esiti della sperimentazione);
- 3) **Avvio della Sperimentazione del modello dell’Agenzia Sociale per il Lavoro** attraverso: la definizione di protocolli e processi di integrazione tra servizi; il coinvolgimento di realtà del privato sociale; azioni di sensibilizzazione e coinvolgimento di imprese del territorio;

- 
- 4) **Realizzazione di azioni integrate di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e nel lavoro per 20 soggetti in condizione di svantaggio** con bisogni riferibili al fenomeno delle nuove disuguaglianze individuato;
  - 5) **Valutazione del modello, diffusione dei risultati, individuazione di un piano di sviluppo per l'Agencia a supporto delle politiche attive del lavoro locali.**

## PARTNER

### **Istituzionale:**

Provincia di Verona

### **Operativi:**

Lavoro & Società S.c.a.r.l.

Istituto A.Provolo

Istituto Don Calabria

Istituto Canossiano

Cooperativa Energie Sociali

Verona Innovazione - Azienda Speciale della CCIAA di Verona

Mag Verona Società Mutua per l'Autogestione

Confcommercio Verona

**Di rete:** APIndustria; Confindustria Verona; Aiv - Associazione Imprenditori del Villafranchese; Upa - Unione Provinciale Artigiani di Verona; Organizzazioni sindacali: Cgil, Cisl, Uil; Ceril - Centro Studi Relazioni Industriali e del Lavoro Cisl Verona; Cooperativa La Genovesa; Ulss 20; Cooperativa Self Help; Comune di Bovolone (Vr); Comune di Legnago (Vr); Comune di Sant'Ambrogio di Valpolicella (Vr); Comune di San Pietro in Cariano (Vr).

## Un ringraziamento particolare...

**Ai tutor e agli orientatori:** Alberto Tosetti, Barbara Tonin, Sara Dal Negro (Istituto A. Provolo); Daniela Grisi, Emanuela Pavanello (Istituto Canossiano); Laura Vinco, Elisa Guardalben e Simone De Rosa per la fase di selezione (Lavoro & Società); Paola Giannantonio, Carmen Adami (Istituto Don Calabria); Paola Busti (Cooperativa Energie Sociali).

**Ai referenti tecnici:** Agnese Ronconi (Istituto A.Provolo); Arianna Corradi, Cristina Ribul (Istituto Don Calabria); Chiara Remundos, Marco Braga, Marco Brunelli (Verona Innovazione); Loredana Aldegheri, Maria Teresa Giacomazzi, Giulia Pravato (Mag Verona); Stefano Bortolani (Cooperativa Energie Sociali); Oscar Fanna (Istituto Canosiano); Simonetta Pezzini (Lavoro & Società); Mauro Garofoli (Confcommercio).

**Ai referenti del tavolo di pilotaggio:** Luigi Oliveri (Provincia di Verona); Luisa Bonizzi (Istituto A.Provolo); Luca Molon (Istituto Don Calabria); Orazio Zenorini (Lavoro & Società).

Al Comune di Verona e al Comune di Bussolengo per la collaborazione.  
Alla Cooperativa Azalea e alla Cooperativa La Rondine di Verona per le visite guidate.

...Perché da soli non si va da nessuna parte...



*Parte 1*

**PERCHÉ UN'AGENZIA SOCIALE  
PER IL LAVORO  
CONTRO LE DISCRIMINAZIONI A VERONA**



## 1.1. L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI PER IL LAVORO

A cura di Luigi Oliveri, *Dirigente Coordinatore Area Funzionale Servizi alla Persona e alla Comunità della Provincia di Verona*

### L'evoluzione delle norme sul mercato del lavoro

L'utilità dei servizi pubblici per l'impiego deve essere misurata in relazione ai benefici che essi sono in grado di assicurare ai cittadini. Si tratta, cioè, di determinare quale "valore" acquisiscano lavoratori ed imprese, quando si avvalgono delle attività di tali servizi. C'è, tuttavia, da ricordare che detti servizi operano in un mercato aperto, nel quale i canali dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sono molteplici, non più regolati da sistemi autoritativi e monopolistici, con una palpabile prevalenza dei canali informali, che coprono oltre i tre quarti delle mediazioni.

È opportuno, allora, cercare di comprendere le dinamiche del mercato del lavoro, allo scopo di individuare il già menzionato valore, che può derivare dall'operato dei servizi pubblici.

Il mercato del lavoro può essere definito come il "luogo teorico", nel quale s'incontrano le diverse tipologie delle domande e delle offerte di lavoro, le quali mettono in rapporto i datori di lavoro con chi è alla ricerca di un'occupazione.

È un mercato competitivo, nel quale condizioni di svantaggio di qualsiasi tipo possono rendere in particolare non efficace la dinamica dell'offerta di lavoro (proveniente dai lavoratori). Lo svantaggio deriva principalmente dal possesso di competenze non adeguate al lavoro che si cerca, alla mancanza di strumenti e conoscenze per utilizzare al meglio i meccanismi del mercato, a necessità di aggiornamento e formazione, al possesso di informazioni insufficienti o sbagliate sui meccanismi (talvolta, semplicemente non si conoscono gli strumenti informativi per reperire le domande delle imprese), condizioni socio-economiche o individuali di esclusione sociale.

Per questa ragione, la "mano pubblica", cioè il sistema di norme e regolamentazione della pubblica amministrazione ha sempre cercato di porre rimedio alle caratteristiche competitive del mercato, mediante interventi correttivi delle possibili distorsioni nell'incontro domanda/offerta, regolamentando la funzione di intermediazione.

Negli anni, la funzione di intermediazione è stata:

- a) lasciata interamente al mercato (mediatori privati, al servizio della domanda);
- b) gestita integralmente dai soggetti rappresentativi della domanda e dell'offerta (associazioni dei datori e sindacati);
- c) svolta da un soggetto terzo, di matrice interamente pubblica;
- d) svolta da un soggetto terzo, di matrice pubblica ma con la partecipazione dei soggetti rappresentativi;
- e) svolta da un soggetto terzo, di matrice pubblica o privata, nel rispetto di regole precise sul funzionamento dell'attività.

## Gestione lasciata al mercato

La gestione dell'intermediazione interamente rimessa alle dinamiche del "mercato" è tipica dell'impostazione dello Stato liberale, nel quale lo Stato o, comunque, la funzione pubblica si disinteressa delle dinamiche del mercato, nella convinzione che la "mano invisibile" che lo guida sia in grado di porre di per sé rimedio alle possibili inefficienze. Si dà spazio, di conseguenza, alla libertà di iniziativa: sicchè, anche l'intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro è concepita come iniziativa privata. Il mercato crea da sé le regole: chi resta fuori semplicemente non è "spendibile".

La gestione lasciata al libero mercato era propria del regime fortemente liberale dell'Italia nella prima fase dell'unità.

Questa impostazione comportava inefficienze tipiche:

- a) possibili forme di sfruttamento del lavoro, laddove anche la mediazione verso l'offerta è a pagamento;
- b) bassa capacità di governare le situazioni di conflitto sociale, in particolare in una fase di evoluzione dell'economia.

## Gestione dei soggetti rappresentativi

Nella fase del fascismo, si affermò l'idea che la mediazione degli interessi economici e sociali dovesse essere regolata non dal mercato in quanto tale, ma dai soggetti che vi operano. È la concezione corporativa: le corporazioni, sotto la guida dello Stato, cooperano per la regolazione del mercato. Si assiste, dunque, ad una statalizzazione della funzione di intermediazione.

Lo Stato disciplina le corporazioni e le loro competenze. Le corporazioni intervengono direttamente nell'esercizio della funzione di intermediazione, secondo le regole (ancora scarse) normativamente imposte.

In questo modello si afferma la rilevanza di un correttivo esterno agli squilibri del mercato: infatti, si affida alle corporazioni il compito di correggere il mercato, pur nel quadro di un sistema giuridico dirigitico.

Il sistema, tuttavia, così impostato non è riuscito a risolvere problema dello squilibrio tra la forza contrattuale del datore e quella del lavoratore.

## Gestione interamente statale

È stata la risposta all'esigenza di affidare ad un soggetto terzo ed equidistante la funzione di intermediazione, in modo da evitare posizioni di squilibrio, inevitabilmente connesse all'oggettiva soggezione del lavoratore alla forza contrattuale datoriale.

Il soggetto pubblico, proprio in quanto "terzo" ed imparziale, in questo modello si assume il compito di intervenire direttamente nel mercato e disciplinare normativamente le modalità dell'incontro domanda offerta.

Si tratta di un modello che nega indirettamente il concetto stesso di "mercato" e riporta l'incontro domanda/offerta all'interno di una funzione pubblica, burocratica, gestita dalla pubblica amministrazione, che fa da guida e da filtro alle esigenze operative delle aziende e dalle opportunità legate alla formazione. Si tratta, come è evidente,

anche di una reazione al sistema fascista, che aveva ridotto eccessivamente lo spazio ai lavoratori.

L'intervento diretto nel mercato del lavoro di un soggetto pubblico, nel modello disegnato nel dopo-guerra, determina le seguenti conseguenze:

- negazione di fatto dello stesso concetto di "mercato";
- la domanda e l'offerta non si incontrano in modo concorrenziale;
- il soggetto pubblico obbliga i soggetti proponenti della domanda e dell'offerta di lavoro a compiere determinati adempimenti amministrativi, finalizzati ad un incontro tendente ad eliminare distorsioni.

È la creazione del concetto di "collocamento" come funzione amministrativa esclusivamente pubblica. Il collocamento viene costituito come complesso di norme e di strutture pubbliche, predisposto allo scopo di realizzare direttamente – ed in via esclusiva, monopolista – l'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

La gestione diretta del collocamento da parte dello Stato, senza la partecipazione di alcun altro soggetto, implica per sua stessa natura la creazione di un monopolio: la mediazione tra domanda e offerta di lavoro, infatti, è riservata in via esclusiva al soggetto pubblico.

La legislazione del dopoguerra è largamente influenzata dal principio della gestione diretta e monopolistica da parte dello Stato, anche se si è compiuta la scelta di non escludere del tutto una partecipazione della componente datoriale e sindacale, retaggio della precedente esperienza corporativa.

Si è, pertanto, giunti ad una scelta gestionale di tipo mista o di compromesso, ovvero la statizzazione della gestione del mercato del lavoro, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali, con compiti prevalentemente ma non esclusivamente, consultivi ed in parte concretamente operativi, in organismi misti e paritetici.

## **Gestione statale con partecipazione sindacale paritetica**

Tale scelta caratterizza la legge fondamentale sul collocamento, cioè la legge 264/1949, che presenta i seguenti caratteri:

1. monopolio pubblico della gestione della funzione di mediazione:
  - a) la funzione di mediazione è attribuita in via esclusiva alle sole strutture pubbliche previste dalla legge, con esclusione di qualsiasi altro soggetto, sia pubblico, sia privato;
2. obbligatorietà della mediazione:
  - a) la gestione dell'attività di mediazione è caratterizzata dalla natura vincolata; qualunque ditta privata è obbligata ad avvalersi della mediazione per l'assunzione di manodopera disoccupata o inoccupata;
3. non necessità della mediazione per i lavoratori occupati;
4. obbligatorietà, per le persone in cerca di lavoro, dell'iscrizione nelle liste del collocamento:
  - a) si tratta di un vincolo procedurale, simmetrico all'obbligatorietà della funzione di mediazione da parte dello Stato;



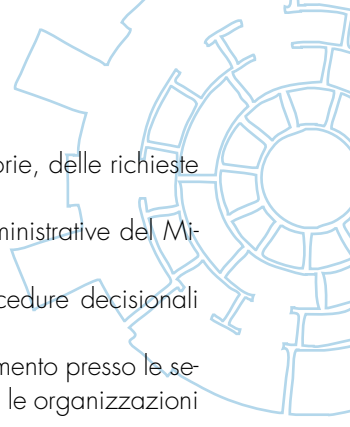
5. partecipazione delle associazioni dei datori e dei sindacati in commissioni miste di diversa natura, a scopo di garanzia;
6. principio dell'avviamento dei lavoratori in base a graduatoria:
  - a) diretta influenza del principio di garanzia, terzietà ed imparzialità nella gestione della funzione di mediazione, in modo che sia l'offerta, sia la domanda si caratterizzino per essere "impersonali" e fungibili: la domanda deve essere riferita esclusivamente ai requisiti professionali necessari ed indicare il numero dei lavoratori necessari;
  - b) sostanziale inesistenza di discrezionalità alcuna nella selezione delle persone da avviare a lavoro.
7. modalità della funzione di mediazione:
  - a) fortemente improntata a modalità amministrativo-burocratiche;
  - b) condizionata dall'iniziativa dell'azienda che cerca il lavoratore e dal lavoratore inoccupato o disoccupato che si iscrive: funzione passiva e non attiva di promozione del lavoro;
  - c) finalizzata alla creazione di una banca dati di rilevazione della disoccupazione, finalizzata a certificarne il relativo status, per l'accesso ai benefici connessi;
8. notevole rigidità della gestione, non adattabile a misure di congiuntura.
9. struttura organizzativa fortemente accentrata, con organi periferici del ministero.<sup>1</sup>

Il modello si è dimostrato da subito rigido ed inadeguato, specificamente all'evoluzione economica del Paese ed allo squilibrio quantitativo e qualitativo del mercato del lavoro, prodotto dalla migrazione Sud-Nord e dal passaggio da un'economia ancora agricola ad un'economia industrializzata. Tuttavia, è rimasto fortemente stabile: la legge 264/1949 ha conosciuto una prima evoluzione solo negli anni 1970 con la legge 83/1970 sul collocamento agricolo, con cui si è rafforzato il principio della richiesta datoriale numerica ed il divieto dei passaggi diretti di personale da un'azienda all'altra.

Passaggio fondamentale nell'evoluzione normativa è stato, ovviamente, l'entrata in vigore della legge 300/1970 (statuto dei lavoratori) le cui caratteristiche sono:

<sup>1</sup> L'organizzazione gerarchica era la seguente:

1. Direzione generale del Ministero del lavoro;
2. Uffici regionali del lavoro;
3. Uffici provinciali del lavoro
4. Sezioni zonali;
5. Sezioni comunali;
6. Sezioni frazionali
7. Funzioni gestionali-operative;
8. Commissioni miste:
9. Centrale;
10. Provinciale;
11. Zonale;
12. Comunale;
13. Frazionale;
14. Funzioni prevalentemente consultive.

- 
- a) esasperazione dell'approccio vincolistico proprio delle graduatorie, delle richieste numeriche e della procedura di avviamento;
  - b) riduzione ulteriore della capacità decisionale delle strutture amministrative del Ministero del lavoro;
  - c) espansione della partecipazione delle parti sindacali alle procedure decisionali (presidio delle graduatorie).
  - d) obbligatorietà della costituzione delle commissioni per il collocamento presso le sezioni zonali, comunali e frazionali, quando nel farne richiesta le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;
  - e) competenza della commissione a formare ed aggiornare le graduatorie ed al rilascio del nulla osta per l'avviamento al lavoro;
  - f) limitazione delle richieste nominative ai componenti del nucleo familiare del datore, ai lavoratori di concetto e ai lavoratori appartenenti a categorie altamente specializzate.

La mediazione al lavoro diviene, dunque, un procedimento amministrativo di avviamento (funzione dei collocatori), articolato in una serie di passaggi, illustrate come segue.

Fasi:

1. Iscrizione nelle liste di collocamento.

L'inoccupato o il disoccupato deve dotarsi del libretto di lavoro (l. 112/1935), cioè del documento che traccia la storia lavorativa, contenendo le seguenti indicazioni:

- a) le generalità, il luogo e la data di nascita, la residenza, il numero e l'età dei figli, se il titolare è stato all'estero, la data della sua iscrizione al partito nazionale fascista, il servizio militare prestato, la qualità di ex-combattente, invalido di guerra o invalido per la causa nazionale, orfano di guerra, le decorazioni, e tutti gli elementi utili al collocamento;
- b) il grado di istruzione;
- c) il certificato medico di idoneità al lavoro, ai sensi della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli, per il personale in detta legge previsto;
- d) il nome, cognome e domicilio del datore di lavoro o la denominazione e sede dell'azienda, la qualifica professionale del lavoratore ed i relativi passaggi di categoria; l'ammontare della retribuzione, l'associazione professionale alla quale il lavoratore è iscritto, le date di assunzione e di cessazione dal servizio;
- e) gli infortuni nel lavoro e la durata dell'assenza dal servizio a causa dell'infortunio;
- f) le malattie e la durata dell'assenza dal servizio per le dette malattie;
- g) il numero della tessera d'assicurazione contro la invalidità e la vecchiaia;
- h) ogni altra indicazione prescritta dal ministro per le corporazioni con suo decreto.

Ai sensi dell'articolo 6 della legge 112/1935 il libretto, durante il periodo di occupazione del lavoratore, doveva restare depositato presso il datore di lavoro, fatta eccezione per il personale addetto ai lavori domestici al quale il libretto doveva essere restituito dal datore di lavoro dopo averne presa visione. All'atto della

assunzione in servizio il datore di lavoro doveva farsi consegnare il libretto dal lavoratore e verificare se detto libretto fosse completo e formalmente regolare.

Cessato il rapporto di lavoro, il datore di lavoro doveva consegnare il libretto al lavoratore, tenuto a rilasciarne ricevuta, non oltre il giorno successivo alla cessazione dal servizio. Il lavoratore doveva tenere in suo possesso il libretto per tutto il periodo della sua disoccupazione.

Il successivo articolo 7 assicurava al lavoratore il diritto di prendere visione, in qualunque momento, del libretto depositato presso il datore di lavoro. Contro le indicazioni inserite nel libretto dal datore di lavoro era ammesso ricorso, da parte dell'interessato, o della associazione sindacale all'ispettorato corporativo, che poteva disporre la rettifica o la sospensione dell'indicazione senza pregiudizio delle azioni di legge.

L'articolo 8 faceva divieto agli uffici di collocamento di inscrivere negli elenchi i lavoratori non muniti di libretto, nei casi in cui questo fosse prescritto. In ogni caso, all'atto dell'iscrizione negli elenchi dell'ufficio di collocamento, giusta l'art. 1 del regio decreto 29 marzo 1928, n. 1003 il lavoratore doveva esibire il libretto perché l'ufficio vi apponesse il suo timbro e lo restituisse al lavoratore.

Il libretto di lavoro veniva detenuto presso l'ufficio di collocamento fino all'avviamento al lavoro.

Al momento dell'avviamento, l'ufficio consegnava il libretto al lavoratore, che lo restituiva al termine del rapporto.

## 2. Domanda di lavoro.

L'avviamento al lavoro era un procedimento amministrativo ad istanza di parte, che si avviava con la domanda di lavoro.

## 3. Formazione della graduatoria.

Dalla domanda scaturiva la gestione della graduatoria, per l'avvio numerico dei lavoratori.

Per la graduatoria ci si avvaleva delle varie liste nelle quali sono raggruppati i lavoratori (tra le altre):

- Disoccupati per cessazione di precedenti rapporti;
- Giovani <21 anni in cerca di prima occupazione;
- Pensionati in cerca di occupazione;
- Occupati in cerca di altra occupazione.

Allo scopo di gestire gli avviamenti al lavoro in modo che risultasse del tutto fungibile la scelta e che, dunque, la selezione avvenisse senza discrezionalità, la graduatoria raggruppava i lavoratori in base ad una serie di criteri identificativi della professionalità:

Composizione della graduatoria:

- Classe;
- Settore;
- Categoria;
- Qualifica.

Ogni lavoratore, inoltre, doveva essere iscritto secondo un ordine cronologico, in modo da dare preferenza all'anzianità di disoccupazione.

In base alle liste di collocamento, le graduatorie erano periodicamente aggiornate, e la competenza in merito era condivisa tra organi gestionali del Ministero del lavoro e rappresentanze datoriali e sindacali.

Materialmente, le graduatorie erano aggiornate dai collocatori ed approvate dalle commissioni tripartite zonali, comunali e frazionali, con provvedimenti amministrativi veri e propri. Criteri generali per la formazione della graduatoria erano anzianità di iscrizione e stato di bisogno (in base alla situazione economica propria e del nucleo familiare). Allo scopo, tuttavia, di tutelare situazioni di disoccupazione particolarmente delicate, ai fini della graduatoria i criteri anzidetti sono interpolati con il sistema delle **precedenze** per permettere a lavoratori in determinate condizioni di precedere in graduatoria altri lavoratori.

Le precedenze scaturivano dalle seguenti circostanze:

- Disoccupati per licenziamento derivante da riduzione del personale, richiamati dalla ditta entro un anno;
- Disoccupati per licenziamento derivante da crisi o ristrutturazioni aziendali;
- Lavoratori a tempo determinato stagionale con diritto di precedenza per la riassunzione.

Una volta formata la graduatoria, come in una procedura di concorso, veniva esposta al pubblico, insieme con le richieste di avviamento numerico presentate dalle aziende.

Il sistema era improntato sull'obbligatorietà dell'assunzione mediante avviamento dalle liste di collocamento, sicchè l'assunzione diretta costituiva un'eccezione valevole solo per:

- Personale con funzioni direttive;
- Lavoratori di concetto, selezionati con procedure concorsuali di diritto comune;
- Mezzadri, coloni, e lavoratori partecipanti dei prodotti;
- Portieri, addetti a studi professionali, in generale addetti ai servizi familiari (domestici);
- Lavoratori assunti da aziende con non più di 3 dipendenti;
- Casi di urgente necessità finalizzata ad evitare danni a persone o cose.
- Componenti nucleo familiare del datore conviventi;
- Lavoratori di concetto;
- Lavoratori altamente specializzati.

La richiesta di lavoratori, dunque, doveva necessariamente essere numerica: indicando il n. dei lavoratori, la categoria e la qualifica professionale, all'evidente scopo di limitare la discrezionalità della scelta del lavoratore da avviare.

#### 4. Avviamento al lavoro.

L'avviamento al lavoro costituiva un vero e proprio provvedimento amministrativo attuativo della graduatoria e si concretizzava nel "foglio di avviamento", rivolto al datore di lavoro richiedente, che indicava i lavoratori selezionati dalla graduatoria.

Il procedimento di avviamento si connotava per la sua fortissima burocratizzazione. Non si era, in realtà, in presenza di una vera e propria funzione di mediazione, intesa come attività di "avvicinamento" tra domanda e offerta. La natura di funzione pubblica del collocamento induceva ad inquadrare l'avviamento come provvedimento amministrativo costitutivo:

- a) del diritto del lavoratore ad essere assunto;
- b) dell'obbligo del datore di assumerlo, inteso come obbligo a contrattare (applicazione art. 2932 c.c.).

### **Crisi del sistema della chiamata numerica**

L'irrigidimento operato dalla legge 300/1970 è stato frutto di un clima sociale propenso ad un forte dirigismo dello Stato nella gestione della società nel suo complesso. Il sistema del mercato del lavoro mostrava, dunque, tutte le sue disfunzioni.

Alla funzione di garanzia dell'imparzialità nell'avviamento, non si accostava, infatti, una funzione di accompagnamento attivo al lavoro, né un dialogo con le parti sociali. Il dialogo rimaneva connesso, nella sostanza, ai controlli amministrativi sulle procedure di formazione delle graduatorie.

Nel corso dell'applicazione delle riforme degli anni '70 si prende progressivamente atto dell'eccessiva complessità e lentezza del sistema e all'inizio degli anni '80 del secolo scorso si riespande, ma solo per settori, l'area delle chiamate nominative, come rimedio alle inefficienze del collocamento.

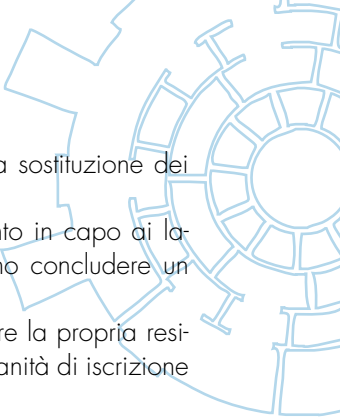
Con la legge 863/1984 si è introdotta la facoltà di richiedere nominativamente il 50% del personale da assumere a tempo indeterminato e si è estesa la chiamata nominativa ai rapporti di formazione e lavoro ed ai contratti per giovani già inseriti in formazione aziendale entro 12 mesi dalla conclusione dei precedenti periodi di lavoro.

Alla metà degli anni '80 sono già state vissute le prime grandi crisi degli apparati produttivi italiani. A fronte di una certa staticità della legislazione di disciplina del mercato del lavoro, tra il 1975 e il 1987 si sono succedute innumerevoli leggi per la tutela da crisi occupazionali molto forti, con il potenziamento della Cigs. Il mercato del lavoro così come regolato da quasi 40 anni mostra decisamente la corda, perché le modifiche industriali, i nuovi assetti delle relazioni e il nuovo sistema produttivo impongono una nuova regolamentazione, che punti più decisamente verso la flessibilità sia del lavoro, sia del mercato del lavoro.

Tale necessità trova una risposta ancora piuttosto parziale nella legge 56/1987, che si caratterizza per alcuni elementi generali parzialmente innovativi. Pur, infatti, nel mantenimento del monopolio pubblico dell'attività di mediazione, con partecipazione dei sindacati, e del divieto della mediazione privata, la legge ha introdotto elementi di mediazione attiva (convenzioni tra datori di lavoro ed uffici pubblici). n partecipazione sindacale paritetica.

Caratteri essenziali della legge 56/1987 sono:

1. abolizione degli uffici di collocamento;
2. introduzione delle Sezioni circoscrizionali per l'impiego finalizzate espressamente

- 
- ad una politica attiva per il lavoro (di fatto si tratta di una mera sostituzione dei precedenti uffici);
3. mantenimento dell'obbligo di iscrizione nelle liste di collocamento in capo ai lavoratori residenti nel territorio della circoscrizione, che intendono concludere un contratto di lavoro subordinato;
  4. possibilità di trasferire l'iscrizione in altra Sezione senza cambiare la propria residenza previa cancellazione della precedente conservando l'anzianità di iscrizione maturata;
  5. costituzione della Commissione circoscrizionale per l'impiego. È composta dal responsabile della sezione o da un suo delegato, in qualità di presidente, da quattro rappresentanti dei lavoratori e da quattro rappresentanti dei datori di lavoro designati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente. Sta qui il mantenimento della compartecipazione delle parti sindacali alla gestione amministrativa. Infatti, la commissione svolge le funzioni attribuite alle commissioni zonali, comunali e frazionali (art. 26 legge 264/1949, art. 33 legge 300/1970), nonché quelle attribuite alle commissioni comunali per il lavoro a domicilio, di cui all'art. 5 della legge 877/1973;
  6. istituzione dell'Osservatorio nazionale del lavoro, primo esempio di programmazione delle politiche attive da svolgere in ambito nazionale, con gli adeguamenti stabiliti in ogni circoscrizione, relativi alle condizioni territoriali, da parte delle Commissioni. Nella costituzione dell'Osservatorio si rinvencono i primi elementi di un'attività di mediazione intesa come politiche di intervento nel mercato e non solo come funzioni amministrative. Infatti, l'Osservatorio (e della direzione generale competente) doveva svolgere le seguenti funzioni:
    1. programmare ed organizzare le rilevazioni generali sullo stato dell'occupazione per tutti i settori di attività, nonché sui flussi e sui fabbisogni quantitativi e qualitativi, sulle previsioni occupazionali, sulle dinamiche e sugli orientamenti della popolazione scolastica e universitaria, anche in rapporto alle analoghe rilevazioni promosse nell'ambito della CEE;
    2. coordinare le indagini e le rilevazioni specifiche effettuate ai vari livelli territoriali;
    3. elaborare stime, proiezioni e previsioni sull'andamento del mercato del lavoro;
    4. pubblicare e diffondere le informazioni sulle materie di cui alle lettere a), b) e c). La direzione generale per l'osservatorio del mercato del lavoro doveva, a sua volta, acquisire dalle imprese informazioni per la conoscenza della situazione occupazionale e delle relative stime e previsioni: si era introdotto l'obbligo, per le imprese, di fornire i dati e le informazioni legalmente richiesti, elemento fondante del nuovo sistema di gestione dei servizi per l'impiego.
  7. Revisione delle classi di iscrizione:
    1. 1° classe: lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione oppure occupati a tempo parziale con orario non superiore a venti ore settimanali e che aspirino ad una diversa occupazione; conservano la iscrizione in questa classe

i lavoratori avviati con contratti a tempo determinato, la cui durata complessiva non superi i quattro mesi nell'anno solare;

2. 2ª classe: lavoratori occupati, esclusi quelli assegnati alla 1ª classe, che aspirino a diversa occupazione;

3. 3ª classe: titolari di trattamenti pensionistici di vecchiaia o di anzianità.

L'iscrizione alle classi determinava l'ordine di precedenza nell'avviamento al lavoro.

8. Principio della ricerca attiva di lavoro: nei confronti del lavoratore che per due volte consecutive, senza giustificato motivo, non rispondeva alla convocazione, ovvero rifiutasse il posto di lavoro a tempo indeterminato, corrispondente ai suoi requisiti professionali, la commissione circoscrizionale disponeva la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste. Si introduce, così, sia pure per implicito, la necessità che vi sia una ricerca costante ed attiva di lavoro, da parte del lavoratore.

9. Principio della promozione della formazione: ai fini dell'iscrizione nelle liste di collocamento, la sezione circoscrizionale per l'impiego aveva facoltà di effettuare l'accertamento della professionalità del lavoratore avvalendosi delle strutture e degli organismi di formazione professionale competenti, previsti dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845, ovvero delle attrezzature messe a disposizione dalle imprese. Anche in questo caso, si era introdotto una misura di sostegno alla persona in cerca di lavoro, aprendo un filone meglio sviluppato dalla successiva evoluzione normativa.

La legge 56/1987, tuttavia, ha mantenuto la proceduralizzazione amministrativa ai fini dell'avviamento al lavoro, tanto che il datore continuava ad essere obbligato ad inoltrare le richieste di avviamento agli uffici di collocamento, che rilasciavano il "nulla osta" per ogni tipo di richiesta entro dieci giorni successivi a quello di ricezione della richiesta stessa, salvo diverse e motivate esigenze.

Tuttavia, allo scopo di flessibilizzare la funzione di mediazione, si è introdotta la possibilità di stipulare, su proposta dei datori di lavoro (previo consenso di sindacati e associazioni datoriali) una convenzione nella quale siano stabiliti:

- tempi delle assunzioni, qualifiche e requisiti professionali ed attitudinali dei lavoratori da assumere, corsi di formazione professionale ritenuti necessari;
- possibilità, in deroga alle norme in materia di richiesta numerica, di **assumere con richiesta nominativa una quota di lavoratori per i quali sarebbe prevista la richiesta numerica;**
- possibilità di prevedere misure tendenti a promuovere l'occupazione femminile e giovanile.

Si era, dunque, introdotta una prima, sia pure timida, apertura alla richiesta nominativa, sia pure per una limitata quota, mentre diveniva applicativo il principio secondo il quale i servizi per l'impiego dovevano interessarsi della promozione della formazione finalizzata alla creazione delle figure lavorative utili al mercato del lavoro.

Tuttavia, anche in presenza della convenzione, che deve essere approvata dalla commissione regionale per l'impiego o dal Ministero, l'avviamento al lavoro è subordinato al nulla osta da parte della sezione circoscrizionale.

Altro tentativo di flessibilizzazione del mercato, operato dalla legge 56/1987, è consistito nell'istituzione in ogni regione dell'agenzia regionale per l'impiego, con spiccati compiti di politiche attive per il lavoro, tra i quali:

- a) incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
- b) promuovere iniziative volte ad incrementare l'occupazione;
- c) favorire l'impiego dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro;
- d) sottoporre alla commissione regionale per l'impiego ed ai competenti organi della regione proposte e programmi di politica attiva del lavoro, anche al fine di armonizzare gli interventi dello Stato e della regione in materia.

Il risultato, però, della legge 56/1987 si è rivelato parziale e tardivo, rispetto alla dinamicità del mercato del lavoro, tanto che gli ulteriori scossoni al sistema produttivo, derivanti dalle ristrutturazioni degli anni '90, avevano evidenziato, definitivamente, l'insufficienza del modello del monopolio pubblico e dei conseguenti vincoli amministrativi all'attività di mediazione.

Con la legge 223/1991, dunque, si entra in una fase realmente nuova: si dà un colpo quasi definitivo al sistema vincolistico della mediazione. Infatti, nonostante ancora il permanere del monopolio pubblico, la funzione vincolata del collocamento sparisce. In particolare, si abroga l'obbligatorietà della chiamata numerica: l'articolo 25 della legge 223/1991 introduce, infatti, per la prima volta la facoltà di assumere tutti i lavoratori mediante richiesta nominativa. Inizia, così, la perdita progressiva dell'importanza delle liste come strumento per l'avviamento mediante graduatoria.

La legge 223/1991 introduce in maniera evidente il principio che la mediazione non può essere "asettica", ma comporta un incontro effettivo di volontà tra datore e prestatore di lavoro, in considerazione di elementi *intuitu personae*, anche per la mancanza, in Italia, di un sistema riconosciuto di valutazione delle competenze (vocabolario e bilancio delle competenze).

La riforma ha lasciato, tuttavia, ancora in capo allo Stato funzioni amministrative rilevanti. Infatti, la chiamata nominativa è una facoltà, e non una regola. Inoltre, l'assunzione nominativa avviene sempre previa richiesta agli organi competenti (che l'art. 25 denomina ancora "di collocamento"): **rimane**, dunque, il vincolo del **nulla osta** amministrativo.

In particolare, i datori di lavoro che occupassero più di 10 dipendenti erano obbligati a riservare il 12% delle assunzioni ai lavoratori appartenenti alle seguenti categorie:

- a) i lavoratori iscritti da più di due anni nella prima classe delle liste di collocamento e che risultassero non iscritti da almeno tre anni negli elenchi ed albi degli esercenti attività commerciali, degli artigiani e dei coltivatori diretti e agli albi dei liberi professionisti;
- b) i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità;
- c) le categorie di lavoratori determinate, anche per specifiche aree territoriali, mediante delibera della Commissione regionale per l'impiego, approvata dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale ai sensi del comma 7.

La legge 223/1991 apre definitivamente le porte, però, alle funzioni di politica attiva



per l'avviamento al lavoro, in particolare nei riguardi del personale interessato da processi di mobilità. Infatti, la Commissione regionale per l'impiego doveva approvare le liste di mobilità ed inoltre:

1. assumere ogni iniziativa utile a favorire il reimpiego dei lavoratori iscritti nella lista di mobilità, in collaborazione con l'Agenzia per l'impiego;
2. proporre l'organizzazione, da parte delle Regioni, di corsi di qualificazione e di riqualificazione professionale che, tenuto conto del livello di professionalità dei lavoratori in mobilità, fossero finalizzati ad agevolarne il reimpiego; i lavoratori interessati erano tenuti a parteciparvi quando le Commissioni regionali ne avessero disposto l'avviamento;
3. promuovere l'avviamento nelle p.a. per l.s.u.;
4. determinare gli ambiti circoscrizionali ai fini dell'avviamento dei lavoratori in mobilità.

### **Apertura del mercato, caduta del monopolio pubblico e sussidiarietà**

Erano state gettate le premesse per la svolta definitiva nella gestione del mercato del lavoro, che avviene nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso.

Le crisi industriali si moltiplicano; la prima metà degli anni 1990 è interessata da una profonda recessione, superata in gran parte per effetto di politiche finanziarie pesantissime e della svalutazione, altrettanto forte della Lira.

V'era un chiaro esubero di offerta di lavoro, anche molto scolarizzata, rispetto alla riorganizzazione del sistema. Elementi di flessibilizzazione del mercato risultavano, pertanto, non più rinviabili, sia per orientare i lavoratori verso settori ed aree ricettive, dal punto di vista delle opportunità di lavoro, sia per permettere alle imprese di utilizzare la risorsa lavoro come elemento, risorsa per la crescita.

Ormai la combinazione tra il sistema della legge 56/1987 e della legge 223 /1991 non bastava più, anche perché con la seconda metà degli anni 1990 scatta un processo, solo parzialmente riuscito, di profonda modifica dell'assetto costituzionale.

A Costituzione ancora invariata, ma nella prospettiva di riformarla (Commissione Bicamerale del 1997-1998) si introducono nell'ordinamento principi di diretta derivazione comunitaria, quali, in particolare quello della sussidiarietà verticale.

La sussidiarietà verticale tende alla contrazione della gestione amministrativa da parte dello Stato, per avvicinarla alla popolazione amministrata attraverso il conferimento delle competenze connesse agli enti territoriali più a contatto con la popolazione stessa.

Alla sussidiarietà verticale, si accompagna la sussidiarietà orizzontale: un processo di ritrazione della gestione pubblica nel suo complesso, che cede il passo all'intervento dei privati nella gestione delle funzioni e dei servizi pubblici, quando i privati possono gestirli garantendo determinati requisiti.

Si apre, dunque, un processo di riallocazione delle competenze dal centro alla periferia, contemporaneamente alla presa d'atto che la contrazione delle risorse pubbliche (dovuta al blocco imposto dal Maastricht al ricorso all'indebitamento) comporta



l'indispensabilità della collaborazione con i privati (la p.a. interviene per "supplire" a carenze operative del sistema misto pubblico-privato).

Il processo parte con il d.l. 494/1994, che contiene una serie di riforme agli interventi a sostegno delle situazioni di crisi, sfociato in una serie lunghissima di reiterazioni<sup>2</sup> (di lì a poco la Consulta considerò incostituzionale la prassi della continua reiterazione dei decreti legge decaduti) e, in particolare con il d.l. 510/1996, poi definitivamente convertito in legge 608/1996.

l'articolo 9-bis della legge 608/1996 elimina per sempre la funzione solo passiva del collocamento, dipendente dalla domanda di avviamento da parte del datore, mediante due interventi:

1. la liberalizzazione dell'assunzione diretta da parte del datore di lavoro (non è più una facoltà, ma una regola generale);
2. l'abolizione, consequenziale, del nulla osta all'avviamento da parte delle sezioni circoscrizionali.

Oltre, dunque, a cadere la vincolatività della mediazione pubblica, viene eliminato il monopolio pubblico. Liberalizzare l'avviamento al lavoro, infatti, significa negare che esso sia necessariamente da gestire da parte di un soggetto dotato in via esclusiva di detta competenza. Pur liberalizzando l'avviamento al lavoro, la norma non prevede espressamente la liberalizzazione della funzione di mediazione.

E un problema che si porrà poco dopo: infatti, se l'assunzione è libera da vincoli, ciò significa che l'amministrazione pubblica non è necessariamente l'unica a dovere e potere svolgere la funzione di mediazione. Di conseguenza, possono legittimamente intervenire nella funzione di mediazione anche altri soggetti.

Indubbiamente, la prima funzione di mediazione, per effetto della chiamata diretta, è posta in essere direttamente dal datore. La liberazione dai vincoli conduce ad un primo distacco tra aziende ed uffici pubblici del lavoro. Ma non si vede ancora la regolamentazione della mediazione non pubblica.

Resta, invece, ancora un antico retaggio della funzione monopolistica, un collegamento amministrativo tra procedura di assunzione liberalizzata (ormai di diritto comune) e funzione pubblica di intervento nel mercato del lavoro: entro cinque giorni dall'assunzione il datore di lavoro deve, infatti, inviare alla sezione circoscrizionale per l'impiego una comunicazione contenente il nominativo del lavoratore assunto, la data dell'assunzione, la tipologia contrattuale, la qualifica ed il trattamento economico

---

<sup>2</sup> DL del 01/10/1996 n. 510 DL del 01/10/1996 n. 511 DL del 24/09/1996 n. 499 DL del 02/08/1996 n. 404 DL del 02/08/1996 n. 405 DL del 26/07/1996 n. 396 DL del 29/06/1996 n. 339 DL del 03/06/1996 n. 300 DL del 03/06/1996 n. 301 DL del 27/05/1996 n. 295 DL del 26/04/1996 n. 219 DL del 02/04/1996 n. 180 DL del 02/04/1996 n. 181 DL del 28/03/1996 n. 166 DL del 19/03/1996 n. 135 DL del 26/02/1996 n. 84 DL del 01/02/1996 n. 39 DL del 01/02/1996 n. 40 DL del 19/01/1996 n. 28 DL del 29/12/1995 n. 554 DL del 04/12/1995 n. 515 DL del 25/11/1995 n. 500 DL del 30/10/1995 n. 449 DL del 02/10/1995 n. 416 DL del 28/08/1995 n. 363 DL del 04/08/1995 n. 326 DL del 30/06/1995 n. 262 DL del 07/04/1995 n. 105 DL del 08/02/1995 n. 31 DL del 09/12/1994 n. 674 DL del 07/10/1994 n. 572 DL del 19/09/1994 n. 626 DL del 08/08/1994 n. 494.

e normativo. All'autorizzazione preventiva all'assunzione (nulla osta), si sostituisce, pertanto, l'obbligo della comunicazione successiva.

In sostanza, per effetto di questa evoluzione, si replica nel processo di mediazione quanto avvenuto in generale col procedimento amministrativo, per effetto della legge 241/1990, che ha permesso di liberalizzare, con la dichiarazione di inizio attività, una parte consistente delle attività dei privati, non più soggette ad atti di assenso preventivi della p.a. Il datore di lavoro può assumere chi vuole, prescindendo del tutto dalle graduatorie e dalle liste. Queste ultime divengono un utile meccanismo di controllo dello stato occupazionale e delle dinamiche del lavoro, ma soprattutto una banca-dati utilizzando la quale le Scica possono individuare le persone in cerca di lavoro nei confronti delle quali esercitare azioni di accompagnamento attivo al lavoro. Le liste, comunque, non sono ancora espunte.

Il collocamento pubblico non è più dunque, una funzione pubblica obbligatoria di intervento nella mediazione e si trasforma, invece, in un sistema di promozione delle politiche attive del lavoro (comprendente orientamento e formazione) e di controllo, a posteriori, sul rispetto della normativa in merito alle assunzioni da parte dei datori di lavoro.

### **Gestione liberalizzata**

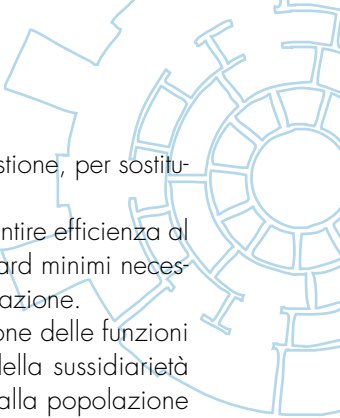
La linea di demarcazione tra vecchio collocamento e nuovi servizi per l'impiego è, a questo punto, ormai netta. Ad accelerare il percorso verso il completamento dell'evoluzione sono due elementi:

1. Il venire avanti delle riforme Bassanini-Treu (leggi 59/1997 e 196/1997);
2. La Corte di Giustizia Europea.

La Corte di Giustizia pronuncia la sentenza 11 dicembre 1997, ma la causa è già aperta nel 1996. È una spallata fortissima al sistema del monopolio pubblico. Il sistema italiano violava il Trattato UE perché il sistema pubblico del collocamento ha costituito un'impresa economica, che agendo in monopolio ha assunto una posizione dominante nel mercato del lavoro, ma inefficiente. La Corte, infatti, rileva l'incapacità di soddisfare la domanda di lavoro, con la conseguenza di una limitazione nell'efficacia del servizio reso. La manifesta inefficienza del servizio, secondo la Corte, ha determinato violazione ai principi del Trattato, in particolare a causa del divieto nei confronti dei privati ad esercitare l'attività di mediazione, posto dall'ordinamento italiano.

Pertanto, il mercato del lavoro doveva andare verso una liberalizzazione sia delle assunzioni, sia dell'intervento finalizzato alla mediazione, soprattutto in una fase di espansione economica, che consente alla Ue di vedere nella riforma del mercato del lavoro una leva per assicurare stabilità al sistema economico, proiettato ormai verso la moneta unica.

Il legislatore italiano, comunque, consapevole dell'atteggiamento europeo, ma anche dell'ineludibile necessità di riformare il sistema, nel 1997 interviene nuovamente, aprendo una serie di riforme molto fitta e ravvicinata nel tempo: alla sostanziale stabilità del sistema del mercato, durata oltre 40 anni, si sostituisce nel periodo 1997-2003 una fase quasi convulsa di evoluzione del mercato.



Lo Stato, l'amministrazione pubblica, rinuncia ad una funzione di gestione, per sostituirla ad una funzione di regolazione.

Il mercato si apre ai privati. L'intervento pubblico ha lo scopo di garantire efficienza al mercato, concorrendo con i privati, e di fissare le regole e gli standard minimi necessari perchè i soggetti, pubblici e privati, potessero compiere la mediazione.

Lo Stato, inoltre, si ritrae. L'efficienza nel mercato impone l'allocazione delle funzioni di mediazione si ritiene sia maggiormente efficace, nella logica della sussidiarietà verticale, se gestita dalle Province, enti locali maggiormente vicini alla popolazione amministrata e a conoscenza delle condizioni particolari territoriali del mercato del lavoro.

Questi principi trovano la loro attuazione nella legge 196/1997, che consiste nella prima apertura ufficiale normativa all'intervento dei privati nel mercato del lavoro, attraverso il lavoro temporaneo. Si tratta di una vera e propria attività commerciale esercitabile soltanto da società iscritte in apposito albo ed autorizzate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale rilascia, sentita la commissione centrale per l'impiego, entro sessanta giorni dalla richiesta e previo accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge. Decorsi due anni il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i trenta giorni successivi rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento dell'attività svolta.

L'intermediazione di manodopera, da parte dei privati, torna ad essere possibile. A differenza, però, di quanto avveniva nello stato liberale, essa è disciplinata da norme il cui scopo è accreditare i soggetti autorizzati a tale fine. Si tratta di una funzione di regolamentazione del mercato vera e propria. L'ancora forte presenza, però, del ruolo pubblico nella funzione di mediazione limita l'ambito di azione delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo.

Esse, infatti, sono autorizzate ad includere nell'oggetto sociale esclusivamente questa funzione e non altre attività rilevanti per la mediazione. Il sistema è liberalizzato, ma asimmetrico. Il passo successivo, verso una maggiore apertura del mercato del lavoro consiste nell'arretramento della funzione statale.

**Attraverso la legge 59/1997 si pongono normativamente i già visti principi di decentramento delle funzioni, sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale. Proprio la riforma del mercato del lavoro costituisce la prima attuazione del sistema di riforme aperto da detta legge, tendente ad anticipare contenuti poi in parte riversati nella legge costituzionale 3/2001.**

Lo Stato scinde le funzioni connesse alle politiche del lavoro, riservandosi le competenze in merito alle "politiche passive": previdenza sociale, gestione delle crisi aziendali, vigilanza in materia di lavoro. Conferisce alle regioni, invece, la promozione delle politiche attive del lavoro nel mercato, assegnando loro il compito di conferire ulteriormente dette competenze alle province, con legge regionale.

Nel dettaglio, l'articolo 1, comma 1, della legge 59/1997 delega il Governo a conferire alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi, nell'osser-

vanza del principio di sussidiarietà relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici, compreso il mercato del lavoro.

La delega è attuata con il d.lgs 469/1997, secondo il quale restano allo Stato le seguenti funzioni:

- a) vigilanza in materia di lavoro, dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea, nonché procedimenti di autorizzazione per attività lavorativa all'estero;
- b) conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime;
- c) risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale;
- d) conduzione coordinata ed integrata del Sistema informativo lavoro;
- e) raccordo con gli organismi internazionali e coordinamento dei rapporti con l'Unione europea.

Sono conferiti, invece, alle regioni:

- a) collocamento ordinario;
- b) collocamento agricolo;
- c) collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale;
- d) collocamento obbligatorio;
- f) collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea;
- g) collocamento dei lavoratori a domicilio;
- h) collocamento dei lavoratori domestici;
- i) avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici;
- l) preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
- m) iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile.

Per la prima volta, il legislatore individua espressamente tra i compiti della mediazione attività che superano il concetto di collocamento e vanno verso le politiche attive del lavoro.

La preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro risponde all'esigenza di migliorare la capacità dei datori, liberi nella scelta, di individuare i lavoratori idonei. Le iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile, sono funzione di politica attiva vera e propria.

Si riorganizza la rete di erogazione della funzione di mediazione: in conseguenza di ciò spariscono anche nominalmente gli uffici di collocamento e nascono i Servizi per l'impiego, operanti attraverso uffici territorialmente dislocati, denominati Centri per l'impiego.

L'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni sono da queste disciplinati, anche al fine di assicurare

l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, con legge regionale che attribuisca alle province le funzioni e i compiti di gestione dell'incontro domanda/offerta ai fini della realizzazione dell'integrazione di cui sopra.

I principi organizzativi per le province sono:

- gestione ed erogazione dei servizi tramite strutture denominate "centri per l'impiego";
- distribuzione territoriale dei centri per l'impiego sulla base di bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti, fatte salve motivate esigenze socio geografiche;
- possibilità di gestire ed erogare servizi, anche tramite i centri per l'impiego, connessi alle funzioni e compiti conferiti alla regione.

L'apertura del mercato al concetto di servizio per l'impiego (gestito anche da privati) al posto del collocamento amministrativo, porta ad un'altra conseguenza: sparisce la gestione partecipata del mercato del lavoro tra strutture pubbliche e componenti sindacali. Si eliminano tutti gli organi collegiali che nel sistema precedente gestivano liste di collocamento e graduatorie.

Al posto degli organi soppressi, la provincia costituisce un'unica commissione a livello provinciale per le politiche del lavoro, quale organo tripartito permanente di concertazione e di consultazione delle parti sociali in relazione alle attività e alle funzioni di competenza provinciale.

Si dà il via ad un sistema di gestione della mediazione "competitivo" anche nell'ambito pubblico. **L'attribuzione delle competenze alle province esclude la presenza di un "modello unico" di funzioni di mediazione.**

Ogni provincia, sia pure nell'ambito degli indirizzi del d.lgs 469/1997 e della regione, è autonoma nell'organizzare i servizi e nel perseguire obiettivi di politiche attive del lavoro specificamente adeguati alla propria realtà territoriale, in modo diversificato da una provincia all'altra.

L'articolo 10 del d.lgs 469/1997 rappresenta l'ulteriore passo: oltre alla soppressione del sistema vincolistico del collocamento, si ammette e si disciplina in modo sistematico la gestione della mediazione da parte di soggetti privati. Si attuano, così, le indicazioni della Corte di Giustizia Ue.

È la traccia di un sistema di gestione delle politiche del lavoro, che troverà nel d.lgs 276/2003 il definitivo compimento.

Con l'articolo 10 del d.lgs 469/1997 nasce il servizio di mediazione privato, svolto da società in possesso dei requisiti indicati dalla legge e autorizzati ad esercitare in via esclusiva l'attività di mediazione tra domanda e offerta dal Ministero del Lavoro o accreditati alle attività di ricerca e selezione del personale o di supporto alla ricollocazione professionale – outplacement dalla Regione.

Le società di mediazione devono:

- fornire al servizio pubblico, mediante collegamento in rete, i dati relativi alla domanda e all'offerta di lavoro che sono a loro disposizione (principio della connessione in rete);

- disporre di uffici idonei nonchè di operatori con competenze professionali idonee allo svolgimento dell'attività di selezione di manodopera;
- disporre di un'organizzazione interna che individui le responsabilità gestionali ed operative in modo chiaro;
- astenersi da ogni pratica discriminatoria basata sul sesso, sulle condizioni familiari, sulla razza, sulla cittadinanza, sull'origine territoriale, sull'opinione o affiliazione politica, religiosa o sindacale dei lavoratori.
- assicurare nei confronti dei prestatori di lavoro l'attività di mediazione a titolo gratuito.

La gratuità della funzione di mediazione nei confronti dei lavoratori è un tratto distintivo fondamentale, rispetto alla concezione liberistica. La Costituzione promuove il valore del lavoro come uno dei principi fondanti della Repubblica: pertanto, la mediazione, nei confronti del lavoratore, non può incontrare ostacoli economici. Come si vedrà di seguito, tuttavia, tale gratuità costituisce un limite: i soggetti privati non possono trarre il profitto di impresa dalle attività a supporto dei disoccupati, sicchè è necessario che l'integrazione tra politiche pubbliche e private sia attuata attraverso sistemi che affidino servizi di interesse pubblico ai privati, integralmente pagati con risorse pubbliche<sup>3</sup>.

Nei confronti delle imprese, invece, è ammissibile la remunerazione della mediazione, trattandosi di un'attività finalizzata all'investimento nelle risorse umane, utile per la loro crescita.

L'articolo 11 del d.lgs 469/1997 disciplina in modo organico anche il Sistema informativo lavoro, costituito dall'insieme delle strutture organizzative, delle risorse hardware, software e di rete relative alle funzioni ed ai compiti di mediazione e deve essere lo strumento per il collegamento in rete tra i vari soggetti. È un disegno ambizioso, non ancora realizzato.

Il Sil, tuttavia, rappresenta un principio generale: chi svolge attività di mediazione deve condividere i dati.

In effetti, i dati sono dei lavoratori, che hanno l'interesse ad una gestione la più estesa possibile, affinché i vari soggetti che gestiscono la mediazione producano la maggiore quantità possibile di opportunità di incontro con la domanda (è in nuce il principio della Borsa Lavoro).

### **Le modifiche al sistema dei servizi pubblici per l'impiego**

L'apertura ormai definitiva (anche se ancora limitata dall'esclusività dell'oggetto sociale) alla mediazione dei privati porta delle conseguenze inevitabili.

L'iscrizione alle liste, da parte di chi cerca lavoro, non può essere più considerata presupposto necessario per la funzione di avviamento. Occorre, invece, puntare su un sistema di individuazione dello stato di disoccupazione.

<sup>3</sup> R. Cicciolessere e M. Sorcioni, La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati, pag. 33, collana "Gli strumenti" di Itallavoro, luglio 2009.

Lo stato di disoccupazione, infatti, non è un elemento burocratico, ma il presupposto per l'avvio dei servizi finalizzati alla mediazione. Le liste perdono, così, progressivamente significato, come elementi di una funzione amministrativa.

Subentra il concetto, invece, di banca dati alla quale attingere per la funzione di pre-selezione delle candidature, in favore dei datori che si rivolgono ai servizi.

Occorre riorganizzare il flusso delle attività di erogazione dei servizi, perché l'iscrizione non è più un vincolo, né un adempimento, ma è un'opportunità: **la richiesta di un servizio a valore aggiunto, che migliori la condizione di occupabilità del lavoratore nel mercato del lavoro.**

La domanda di lavoro, a sua volta, è l'input verso il *matching*, ma anche verso la creazione di opportunità informative e formative per la popolazione.

I servizi pubblici per l'impiego, dunque, abbandonano le attività amministrative (con l'eccezione della gestione delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro) e burocratiche intese come prestazione principale delle loro attività e sono indotti a creare una rete di servizi a favore dei soggetti inoccupati e disoccupati e delle imprese, composta da:

- a) accoglienza;
- b) orientamento;
- c) accompagnamento al lavoro
- d) incontro domanda/offerta
- e) servizi alle imprese
- f) monitoraggio del mercato del lavoro
- g) gestione Sil.

Abbandonare la logica amministrativa per aprirsi a quella del servizio, significa passare dalla produzione del provvedimento, dell'atto che consente di porre in essere l'intermediazione, come il nulla osta, per svolgere una serie complessa ma coordinata di attività, tali da consentire ai soggetti che operano nel mercato di incontrarsi, conoscere ed applicare le regole, migliorare i propri punti di forza, superare quelli di debolezza. Insomma, si sostituisce al produrre atti, un "fare", realizzare una serie di azioni, per aiutare aziende e lavoratori a risolvere i bisogni occupazionali reciproci.

L'esigenza di ridefinire il concetto di disoccupazione, in un mercato della mediazione liberalizzato, trova risposta nel 2000, col d.lgs 181/2000, che definisce:

- a) i criteri per determinare i potenziali fruitori delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro;
- b) la condizione di disoccupazione, dettando criteri di indirizzo in materia anche per adeguare il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro agli indirizzi comunitari.

Lo "stato di disoccupazione", diviene:

- 1) la condizione del disoccupato o dell'inoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa;
- 2) il presupposto per avvalersi dei servizi offerti dalle province e dalle agenzie di mediazione, finalizzati alla ricerca attiva di lavoro.



I servizi, al fine di favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione e l'inoccupazione di lunga durata, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del d.lgs 181/2000, offrono ai disoccupati almeno i seguenti interventi:

- a) colloquio di orientamento entro sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, così come accertato ai sensi dell'art. 2, con riguardo ai giovani ed agli adolescenti;
- b) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale.

L'attività di mediazione, dunque, perde definitivamente la sua connotazione di "attività amministrativa" e diviene, invece, una vera e propria prestazione di servizio, che trova nella verifica dello stato di disoccupazione il solo presupposto per azioni non amministrative, ma di vero e proprio servizio a valore aggiunto.

L'iscrizione in una lista, dunque, perde significato. Tra servizi per l'impiego e disoccupazione si instaura un rapporto di servizio di diritto comune, da regolamentare attraverso veri e propri contratti (patto di servizio) e diagnosi operative (piano di azione individuale). Più che un'iscrizione, un libretto di lavoro ed un cartellino rosa, occorre, allora, un'anamnesi delle potenzialità e della storia lavorativa del lavoratore.

A tali esigenze dà risposta un'altra fondamentale disposizione del 2000, il D.P.R. 442/2000. Esso prevede la costituzione dell'elenco anagrafico dei disoccupati, contenente i dati anagrafici completi del lavoratore nonché i dati relativi alla residenza, all'eventuale domicilio, alla composizione del nucleo familiare, ai titoli di studio posseduti, all'eventuale appartenenza a categorie protette e allo stato occupazionale.

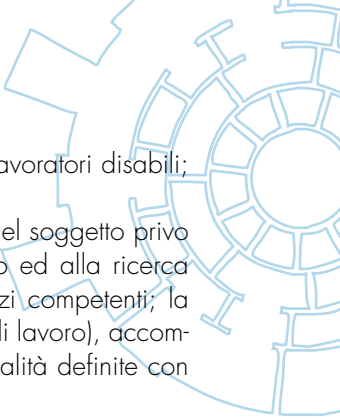
In secondo luogo, si istituisce la scheda professionale: a completamento dei dati anagrafici, vi sono inserite le informazioni relative alle esperienze formative e professionali e alle disponibilità del lavoratore, nonché i dati relativi alla certificazione delle competenze professionali in raccordo con le disposizioni in materia di formazione professionale, allo scopo di favorire la pre-selezione.

Scheda anagrafica e scheda professionale sono state disciplinate ed individuate col D.M. 30 maggio 2001. La scheda anagrafica sostituisce il vecchio mod. C1 o cartellino rosa e classifica i lavoratori attribuendo una classe e specifica di appartenenza (occupati – inoccupati – disoccupati – altri). La scheda professionale è una sorta di curriculum certificato dai servizi per l'impiego.

Passa solo un anno. È ormai acclarato che l'impostazione della funzione in termini di servizio, regolamentato da contratti di diritto comune e non da procedure amministrative, rende sostanzialmente inutili le vecchie liste del collocamento: è necessario, inoltre, precisare meglio il concetto di disoccupazione.

Col d.lgs 297/2002 il "vecchio collocamento" tramonta definitivamente. La norma abroga per sempre una serie di disposizioni ormai antiche, compresi "residui" della legge 264/1949 ancora vigenti e delinea in modo ancor più orientato alla prestazione di servizi le attività di mediazione.

Gli effetti ed i principi del d.lgs 297/2000 sono:

- 
1. abolizione delle liste di collocamento; rimangono solo tre liste: lavoratori disabili; lavoratori in mobilità; lavoratori dello spettacolo.
  2. lo stato di disoccupazione viene ridefinito come la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti; la disoccupazione è, dunque, una condizione di fatto (mancanza di lavoro), accompagnata alla disponibilità di cercarlo attivamente secondo modalità definite con i servizi.
  3. la definizione di un contratto di servizio con l'utenza diviene legge.
  4. si semplificano le comunicazioni obbligatorie, con la contestualità dell'obbligo di comunicazione di assunzione con l'assunzione stessa, istituendo un modello unico per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro e delle agenzie di somministrazione valido per tutti gli enti (Cpl – Inps – Inail); tale modalità è entrata a regime solo nel marzo del 2008.

### **Sistema dei servizi pubblici e privati nelle politiche attive del lavoro**

I servizi per l'impiego, sia pubblici, sia privati, si caratterizzano, dunque, per:

- a) l'organizzazione finalizzata all'erogazione di un servizio, composto di una serie di fasi predeterminate (accoglienza, orientamento, accompagnamento al lavoro, selezione, mediazione), valide per il lavoratore e l'azienda;
- b) la funzione di informazione e filtro, allo scopo di eliminare condizioni che impediscono un accesso libero e pieno al mercato del lavoro;
- c) la gratuità delle prestazioni nei confronti dei lavoratori.

Occorre, tuttavia, agire non solo sull'offerta, ma anche sulla domanda di lavoro. Le imprese, per quanto libere di chiamare nominativamente i lavoratori, hanno la necessità di affidarsi a qualcuno che assicuri efficienza nel processo di ricerca dei lavoratori, anche attivando momenti di formazione.

La promozione dell'apprendistato e dello stage, già obiettivo della legge 196/1997 non è più sufficiente, in un modello di mercato del lavoro liberalizzato.

Nel 2003, con il pacchetto costituito dalla legge 30/2003 e dal d.lgs 276/2003 l'evoluzione normativa riguardante il mercato del lavoro trova il suo compimento.

In particolare, il quadro delineato dalla combinazione degli articoli 17 della legge 56/1987 e dal d.lgs 469/1997 viene razionalizzato, con la fissazione di regole operative e di qualità dei servizi rivolti anche alle imprese.

La riforma "Biagi" non altera l'impianto organizzativo dei servizi per l'impiego pubblici. Detta, però, le condizioni per creare definitivamente un mercato realmente aperto ai mediatori privati, mediante una duplice strada:

- l'autorizzazione alle agenzie per il lavoro;
- i regimi particolari di autorizzazione.

Si tratta del potenziamento degli strumenti di apertura al mercato, individuati nel 1997.

Le agenzie per il lavoro, infatti, non incontrano più limiti all'oggetto sociale, e possono svolgere anche tutte le seguenti attività:

1. svolgimento di tutte le attività di somministrazione;
2. somministrazione di lavoro esclusivamente a tempo indeterminato; intermediazione;
3. ricerca e selezione del personale;
4. supporto alla ricollocazione professionale.

Le agenzie private per il lavoro, dunque, costituiscono un elemento fondante del mercato del lavoro. Il regime di autorizzazione a livello nazionale e di accreditamento al livello regionale assicura un **rapporto simmetrico tra servizi pubblici e servizi privati, destinato al raccordo ed all'integrazione**. La Borsa Nazionale del Lavoro deve essere la sede e lo strumento di tale raccordo.


Le agenzie private per il lavoro, ancora, possono svolgere tutte le funzioni e le attività cui sono abilitati i servizi pubblici per l'impiego. Lo scopo è migliorare, in regime di concorrenza-cooperazione, l'efficacia dell'incontro domanda offerta. Il regime speciale di autorizzazione, inoltre, completa la ripartizione delle competenze in attuazione del principio di sussidiarietà verticale, con l'estensione ad altri soggetti pubblici delle funzioni di intermediazione.

Possono entrare a far parte del sistema:

- Università;
- Comuni;
- Camere di Commercio;
- Scuole secondarie di secondo grado;
- Associazioni sindacali;
- Enti bilaterali;
- Ordine nazionale dei consulenti del lavoro tramite apposita Fondazione.

Il d.lgs 276/2003, inoltre, allo scopo di fissare i regimi di autorizzazione ed accreditamento, individua nel dettaglio le funzioni comuni che i soggetti pubblici e privati sono competenti a svolgere:

- «intermediazione»: l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo.
- «ricerca e selezione del personale»: l'attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza dell'organizzazione committente, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima, su specifico incarico della stessa, e comprensiva di: analisi del contesto organizzativo dell'organizzazione committente; individuazione e definizione delle esigenze della stessa; definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale; pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una plurali-



tà di canali di reclutamento; valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; formazione della rosa di candidature maggiormente idonee; progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; assistenza nella fase di inserimento dei candidati; verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale dei candidati.

- «supporto alla ricollocazione professionale» (outplacement): l'attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico dell'organizzazione committente, anche in base ad accordi sindacali, finalizzata alla ricollocazione nel mercato del lavoro di prestatori di lavoro, singolarmente o collettivamente considerati, attraverso la preparazione, la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, l'accompagnamento della persona e l'affiancamento della stessa nell'inserimento nella nuova attività.

### La cooperazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro

Sebbene l'evoluzione della normativa abbia consentito una vasta estensione dei servizi rivolti a lavoratori e imprese, occorre prendere atto che in Italia il canale formale per l'incontro domanda/offerta è ancora eccessivamente basso. Circa i tre quarti dei disoccupati cercano lavoro per il tramite dei rapporti di amicizia e conoscenza personali, oppure rispondendo alle inserzioni dei datori di lavoro (i "lavora con noi" su internet), o cercando le domande di lavoro sulla stampa. Lo stesso vale per le imprese, le quali utilizzano in misura elevatissima i propri canali informali di ricerca e selezione.

Si potrebbe, dunque, essere tentati di chiedersi a cosa effettivamente possano servire i servizi per l'impiego, se riescono a servire effettivamente solo un quarto dell'incontro domanda/offerta. Ed essere portati a rispondere che non servano a molto, sicché gran parte delle risorse pubbliche relative alle politiche del lavoro possano essere concentrate sui poteri di vigilanza e controllo, quanto mai necessari in un mercato completamente liberalizzato, nel quale l'iniziativa spontanea privata assume rilievo di assoluta preponderanza.

Il basso tasso di utilizzazione dei canali formali di incontro domanda/offerta, tuttavia, non deve essere il presupposto che porta a concludere per l'inutilità di servizi per il lavoro. Al contrario, esso rappresenta un problema da risolvere, dal momento che la mancanza di servizi dedicati rischia certamente di rendere endemiche le distorsioni del mercato, a tutto svantaggio certamente delle categorie di lavoratori svantaggiati; ma, nella realtà, l'intero sistema rischia di risentirne, perché **la prevalenza di circuiti informali non favorisce la meritocrazia**, la ricerca dei migliori e l'introduzione di sistemi formativi tali da spingere al miglioramento continuo delle competenze, necessario non solo per i lavoratori, ma anche per le aziende. Le quali condividono con i lavoratori l'interesse ad una crescita della professionalità del lavoro, fondamento dell'incremento della produttività e qualità dei prodotti e, dunque, della competitività sui mercati.

Insomma, un mercato del lavoro efficiente, libero ma governato è senza dubbio una risorsa della quale un sistema economico non può permettersi il lusso di fare a meno.

C'è da rilevare che se i servizi per l'impiego pubblici non sono fin qui riusciti a favorire un ricorso ampio ai canali formali di ricerca, altrettanto deve dirsi per i servizi privati, con specifico riferimento a quelli offerti dalle agenzie per il lavoro, autorizzate alla somministrazione. Secondo i dati Isfol, come riportati in dottrina<sup>4</sup>, l'insieme dei servizi pubblici per l'impiego e delle agenzie di somministrazione consente di trovare lavoro al 5% degli occupati.

I numeri dimostrano che il miglioramento delle dinamiche del mercato del lavoro non può che passare mediante politiche di cooperazione e collaborazione tra servizi pubblici e privati. Se, infatti, da un lato certamente la regolazione del mercato viene effettuata attraverso i regimi delle autorizzazioni e degli accreditamenti, tuttavia è dimostrato che ciò non è sufficiente.

Disporre, cioè, di risorse pubbliche e private capaci di erogare l'insieme dei servizi visti prima, senza che ciò determini un'influenza rilevante sul mercato e, dunque, una capacità di renderlo più democratico, accessibile e conoscibile, non basta.

Ancora i numeri dimostrano queste conclusioni. Il numero dei centri per l'impiego pubblici è pari a 539 in Italia (6 nella provincia di Verona), con circa 10.000 addetti (67 a Verona); le sedi legali e le filiali degli operatori risultano circa 6300. La media stimata di disoccupati per centro per l'impiego in Italia è di 2794, che scende a 1738 nel Veneto; tale media in Italia scende a 299 disoccupati per sportello, se si comprendono anche quelli privati. Ancora, in media in Italia ogni operatore dei centri per l'impiego dovrebbe prendersi cura di 151 disoccupati; in Veneto tale media sale a 190 disoccupati; a Verona, applicando gli stessi parametri è di 155 disoccupati per operatore<sup>5</sup>; detta media scenderebbe a 75 disoccupati/operatore, se si considerassero in modo integrato anche gli sportelli dei soggetti privati.

Da questi numeri si può evincere:

- a) l'inadeguatezza dei servizi per l'impiego pubblici a svolgere, da soli, l'insieme dei servizi di cui sono competenti: troppo alto è il numero dei soggetti da servire, rispetto al quantitativo di operatori. Soltanto effettuare le verifiche sullo stato occupazionale mediante la convocazione degli interessati, implicherebbe per ciascun operatore 150 colloqui per tre volte l'anno, tutti i giorni dell'anno, con conseguenti convocazioni, appuntamenti, gestioni della scheda anagrafico professionale, dovendo, nel contempo, svolgere le funzioni di accoglienza, presidio del Sil, attività di sportello;
- b) l'inadeguatezza anche dei servizi per l'impiego privati a svolgere a loro volta, autonomamente, il complesso dei servizi richiesti dalla normativa. È vero che il numero delle sedi e delle filiali è piuttosto congruo, quasi 6.300, ma è altrettanto vero che tali sportelli sono da ripartire tra le circa 160 agenzie di somministrazione,

<sup>4</sup> R. Cicciolessere e M. Sorcioni, La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati, cit, pag. 74.

<sup>5</sup> In questo modo, risulterebbero a Verona circa 10.400 disoccupati, dato leggermente sottostimato rispetto alle rilevazioni Istat ultime disponibili (risalenti al 2007) che danno un numero di circa 16.000 disoccupati in provincia.

ed a loro volta frazionati in filiali molto diffuse territorialmente, con pochi addetti, intenti soprattutto a svolgere l'attività da cui deriva il principale profitto di impresa: la mediazione e somministrazione alle imprese, per altro di lavoratori molto spendibili nel mercato.

Insomma, potenzialmente i numeri, sommando le risorse umane ed organizzative pubbliche a quelle private, consentirebbero una politica pubblica di regolazione del mercato operando in modo da favorire il ricorso ai canali formali in via prevalente, vi sarebbero. Mancano gli strumenti per procedere in tal senso. In una parola, occorre realizzare politiche di collaborazione tra soggetti pubblici e privati per:

- a) incrementare numero di addetti e sportelli che erogano servizi;
- b) diffondere i servizi nel territorio;
- c) realizzare una politica di governo del territorio unica, ma concertata e partecipata, con la governance in capo ai soggetti pubblici;
- d) coordinare, in base alla politica di cui sopra, gli interventi, sulla base di una chiave univoca.

Manca, in realtà, un tassello fondamentale: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da rendere in eguale misura. La sussistenza di standard di servizio fissati legislativamente (in questo campo la potestà normativa è rimessa in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione) si rivelerebbe fondamentale, per stabilire quali servizi erogare, con quali modalità e quali livelli di risultato da garantire, in modo certo ed uguale per tutti, così da garantire:

- a) parità di trattamento a cittadini e imprese;
- b) determinazione certa dei costi;
- c) specifiche tecniche certe, per l'affidamento di servizi da parte del pubblico a soggetti privati, fondati su elementi di miglioramento dei risultati standard, oltre che sul costo degli interventi.

La ricerca di un sistema standardizzato dei livelli essenziali delle prestazioni, comunque, deve procedere in parallelo col tentativo di attivare forme di collaborazione pubblico-privato efficienti, in grado di superare le inefficienze del mercato e garantire:

- a) un servizio universale a richiesta, valido per tutti;
- b) risultati misurabili;
- c) un sistema cooperativo - concorrenziale, nel quale i soggetti privati autorizzati ed accreditati costituiscono punti della rete dei servizi insieme con il pubblico, che fa da "server", con pari dignità, ma con una selezione dettata dal mercato stesso di chi si riveli capace di rendere i risultati migliori.

### **Strumenti normativi per la collaborazione pubblico-privato**

La normativa vigente non disciplina in maniera diffusa e dettagliata i sistemi di cooperazione. Si limita a consentirli, descrivendo solo le loro linee essenziali, senza dettagliare le modalità operative e stabilire strumenti.

**In generale i regimi di autorizzazione ed accreditamento costituiscono** (di cui agli articoli da 4 a 7 del d.lgs 26/2003) **indirettamente una forma di cooperazione,**

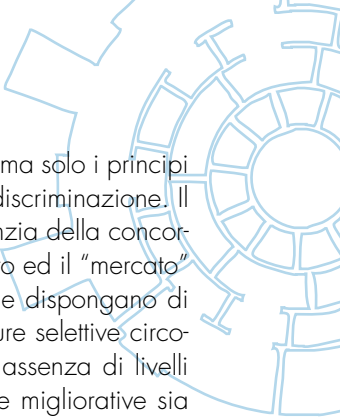
visto che i privati autorizzati o accreditati nella sostanza sono in grado di rendere i medesimi servizi resi dal pubblico, con la sola eccezione dell'accertamento dello stato di disoccupazione. Dunque, gli enti pubblici, lo Stato, le regioni e le province, possono già decidere di avvalersi dei soggetti privati, per svolgere servizi previsti dalla legge, laddove carenze organizzative, progetti particolari, esigenze di estensione e miglioramento lo rendano opportuno o necessario. In Veneto, la legge regionale 3/2009, all'articolo 25, comma 4, prevede che *"L'iscrizione nell'elenco degli operatori accreditati costituisce condizione necessaria per poter svolgere i servizi per il lavoro"*; il successivo articolo 25, al comma 2 precisa che *"La Giunta regionale realizza i progetti di interesse regionale di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), anche in collaborazione con gli operatori accreditati e autorizzati ai sensi degli articoli 23, 24 e 25, favorendo il metodo e il lavoro in rete"*. In maniera più chiara, l'articolo 14 (dedicato al raccordo pubblico-privato) dell'allegato A alla delibera della giunta regionale n. 1445 del 19.05.2009 - Provvedimento concernente le procedure e i requisiti per l'accreditamento di servizi al lavoro e le modalità di tenuta dell'Elenco regionale dei soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 25, della Legge Regionale 13 marzo 2009, n. 3 (Disposizioni in materia di occupazione e mercato del Lavoro) dispone che:

- a) la Regione e le Province possono affidare agli operatori accreditati lo svolgimento di servizi al lavoro nel rispetto degli indirizzi stabiliti dall'art. 26, comma 1, della legge regionale n. 3/2009.
- b) l'affidamento dei servizi avviene nel rispetto delle norme comunitarie, nazionali e regionali.
- c) le modalità del raccordo saranno oggetto di specifiche convenzioni tra il soggetto committente e gli operatori affidatari in coerenza con la programmazione regionale e provinciale in materia.

Occorre tenere presente che attualmente i servizi di collocamento e reperimento del personale sono contemplati dall'allegato IIB al d.lgs 163/2006. Dunque, per l'individuazione dei soggetti ai quali Stato, regioni e province possono affidare i servizi<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tra i quali rientrano i seguenti, menzionati dal Vocabolario comune degli appalti:

79610000-3 Servizi di collocamento del personale  
79611000-0 Servizi di ricerca lavoro  
79612000-7 Servizi di collocamento del personale ausiliare d'ufficio  
79613000-4 Servizi di trasferimento di impiegati  
79620000-6 Servizi di fornitura di personale, compreso personale temporaneo  
79621000-3 Servizi di fornitura di personale d'ufficio  
79622000-0 Servizi di fornitura di personale domestico  
79623000-7 Servizi di fornitura di lavoratori per il commercio o l'industria  
79624000-4 Servizi di fornitura di personale infermieristico  
79625000-1 Servizi di fornitura di personale medico  
79632000-3 Servizi di formazione del personale  
79633000-0 Servizi di formazione continua del personale  
79634000-7 Servizi di orientamento per la carriera  
79635000-4 Servizi di centri di valutazione per reclutamento



senza dover applicare l'insieme delle regole di dettaglio del codice, ma solo i principi miranti a garantire la concorrenza, la parità di trattamento e la non discriminazione. Il sistema di autorizzazione ed accreditamento attua di per sé la garanzia della concorrenza: infatti, tutti i soggetti interessati hanno ottenuto l'accREDITAMENTO ed il "mercato" di tali servizi è per sua natura riservato esclusivamente a coloro che dispongano di questo requisito. Pertanto, gli enti territoriali possono gestire procedure selettive circoscritte ai soli autorizzati e accreditati, puntando, in questa fase di assenza di livelli essenziali delle prestazioni standardizzati anche nei costi, su offerte migliorative sia delle basi di gara, sia, soprattutto, su sistemi di premio-incentivazione economica al raggiungimento di risultati migliorativi rispetto a standard vigenti o, comunque, determinati nell'ambito delle procedure di individuazione dei contraenti.

Il sistema dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO, tuttavia, non garantisce di per sé il coordinamento generale tra tutti i soggetti che operano nel mercato, se si procede con gare secondo il dispositivo classico del codice dei contratti. Infatti, la pubblica amministrazione certamente assolverebbe al compito di fissare la politica, determinare gli obiettivi e decidere di formalizzare il raccordo col privato, ma mettendo questo in concorrenza a monte, cioè selezionandolo prima di metterlo alla prova e, così operando, ponendo in essere una serie di iniziative e progetti spot, potenzialmente in grado di creare un sistema organizzato. Ma, inevitabilmente, una serie di affidamenti di specifici servizi, magari anche simili tra loro, rischierebbe di non razionalizzare al meglio le risorse, lasciando irrisolti una serie di problemi dovuti alla selezione forzata a monte.

**Un rimedio potrebbe consistere nella logica delle "prenotazioni" di sistemi di accompagnamento al lavoro, composti da un sostegno al reddito del disoccupato, una voce per pagare interventi formativi, un compenso per il soggetto privato che svolge l'intervento, che nel complesso viene denominato "dote".** L'esempio è stato dato dal programma LaborLab della regione Lombardia<sup>7</sup>. Ciascun operatore privato accreditato può prenotare un insieme di doti (nel corso del programma si è previsto un limite di 15 doti mensili per provincia ed ambito di intervento): in questo modo, si è diffuso tra tutti i privati interessati una metodologia identica di intervento di accompagnamento al lavoro, lasciando ai lavoratori la libera scelta di avvalersi di uno piuttosto che dell'altro operatore, in modo che fosse portata "a valle" la selezione dei migliori. Potenzialmente, dunque, tutti i soggetti accreditati sono stati destinatari di medesime risorse finanziarie, nell'ambito di un'attività da gestire in modo standard ed eguale per tutti, ma solo quelli in grado di garantire effettivamente i risultati occupazionali previsti sono stati concretamente coinvolti operativamente dagli stessi utenti.

In parte, la regione Veneto si ispira a tale criterio nell'ambito degli interventi anticrisi, nei confronti dei lavoratori posti in cassa integrazione in deroga. Anche in questo caso, la regione mette a disposizione dei soggetti accreditati "doti" concepite esat-

---

<sup>7</sup> R. CiccioMessere e M. Sorcioni, La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati, cit, pag. 29 e segg.



tamente come in Lombardia, ma non sono previsti limiti alle prenotazioni, se non scaturenti dalle dimensioni organizzative del soggetto che si candida per la loro gestione.

Si tratta di un sistema che risolve il problema di come selezionare i soggetti accreditati, coinvolgendoli tutti e lasciando giudicare agli utenti la capacità di realizzare i servizi.

Certamente, il sistema consente una maggiore democraticità dei servizi, perché consente un'estensione degli sportelli aperta a tutti i soggetti accreditati, ma non assicura, tuttavia, una difesa dalle distorsioni. Il livello di qualità dei servizi concretamente erogati viene definito in base ai risultati ottenuti; questo è ottimo per selezionare i servizi che funzionano meglio, ma rimane, allora, irrisolto il problema del lavoratore e delle aziende, di conoscere a monte chi sia in grado di rendere i servizi con un livello accettabile di efficienza ed efficacia. Inoltre, la mancanza di selettività a monte dei soggetti da incaricare lascia interamente al solo processo di accreditamento la determinazione dei soggetti incaricati di svolgere servizi. Ma, l'accREDITAMENTO appare solo un presupposto, una condizione generale per erogare i servizi. Occorrono, poi, progetti specifici, indicatori chiari, livelli di servizi minimi predeterminati in partenza (oltre che misurati alla fine), insomma elementi di ulteriore selettività, per rendere servizi realmente efficaci. Il che non esclude la possibilità che detti servizi possano comunque essere resi ad una pluralità di soggetti (per altro, resta ferma la possibilità di costituire associazioni temporanee di imprese o consorzi), né la necessità di un monitoraggio a conclusione dei progetti.

Il programma LaborLab, come si afferma in letteratura<sup>8</sup>, ha certamente rappresentato un esempio importante di raccordo pubblico-privato, presentando, però, un difetto: la mancanza di uno screening preventivo dei soggetti da avviare, operato da un soggetto pubblico o, comunque, non coinvolto nella gestione delle doti e, dunque, non condizionato dalla necessità di fare fatturato. Ma, si può aggiungere che il principio della "libera scelta" dello sportello a cui rivolgersi, se astrattamente corretto, in una fase nella quale mancano livelli essenziali delle prestazioni chiari e determinati e, soprattutto, sistemi di monitoraggio dei servizi resi dai soggetti privati di tipo anche sanzionatorio, costituisce un problema. Infatti, il lavoratore, specie quello svantaggiato, continua a mancare di strumenti per una ricerca di lavoro e di servizi consapevole e di qualità.

### **L'articolo 13 del d.lgs 276/2003**

L'articolo 13 del d.lgs 276/2003 prefigura un sistema di cooperazione di carattere strutturato e strutturale, col beneficio del co-finanziamento pubblico-privato, scaturente principalmente dalla capacità delle agenzie per il lavoro di somministrare lavoratori svantaggiati.

<sup>8</sup> R. CiccioMessere e M. Sorcioni, La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati, cit, pag. 29 e segg.

L'articolo 13<sup>o</sup> del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 consente alle agenzie per il lavoro autorizzate allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione

<sup>9</sup> 13. Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato.

1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di welfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito:
  - a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;
  - b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.
2. Il lavoratore destinatario delle attività di cui al comma 1 decade dai trattamenti di mobilità, qualora l'iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego, di disoccupazione ordinaria o speciale, o da altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, quando:
  - a) rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore;
  - b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza;
  - c) non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede I.N.P.S. del lavoro prestato ai sensi dell'articolo 8, commi 4 e 5 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160.
3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano quando le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso e si svolgano in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza. Le disposizioni di cui al comma 2, lettere b) e c) non si applicano ai lavoratori inoccupati.
4. Nei casi di cui al comma 2, i responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'I.N.P.S., e al servizio per l'impiego territorialmente competente ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità, i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali. A seguito di detta comunicazione, l'I.N.P.S. sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo, dandone comunicazione agli interessati.
5. Avverso gli atti di cui al comma 4 è ammesso ricorso entro trenta giorni alle direzioni provinciali del lavoro territorialmente competenti che decidono, in via definitiva, nei venti giorni successivi alla data di presentazione del ricorso. La decisione del ricorso è comunicata al competente servizio per l'impiego ed all'I.N.P.S.
6. abolito.
7. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano anche con riferimento ad appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento ai sensi dell'articolo 7.
8. Nella ipotesi di cui al comma 7, le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.

professionale di compiere una serie di azioni finalizzate ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori che partono da situazioni di particolare svantaggio<sup>10</sup>, mediante due strumenti.

Il primo, consiste nella possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, non percettori di ammortizzatori sociali, derogando all'obbligo assegnare loro un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'azienda presso la quale i lavoratori sono inviati in missione, a parità di mansioni svolte, a condizione che l'Apl li assuma per non meno di sei mesi.

Il secondo strumento è la possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, determinando il loro trattamento retributivo detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione.

In questo modo, dunque, le Apl possono diventare uno strumento molto potente per l'inserimento lavorativo delle persone in cerca di lavoro, in quanto hanno un incentivo all'assunzione, pari al differenziale tra il costo da esse sostenuto per assumere e retri-

<sup>10</sup> Articolo 2, comma 1, lettera f), del REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione:

- f) «lavoratore svantaggiato», qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:
- i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
  - ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;
  - iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;
  - iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;
  - v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
  - vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
  - vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
  - viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;
  - ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
  - x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
  - xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti;



buire il lavoratore (ridotto come visto sopra), e la remunerazione per la missione dei lavoratori presso le aziende clienti dell'Apl stessa.

Il tutto, comunque, presuppone che l'Apl ponga in essere un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità.

Secondo parte della dottrina<sup>11</sup> l'articolo 13 si sostanzia in una forma surrettizia di finanziamento delle agenzie di somministrazione, pur sottolineando che, se ben applicato, l'istituto potrebbe determinare effetti anche apprezzabili.

Nella realtà, l'articolo 13 è rimasto disapplicato, per una serie di ragioni. Perché le Apl dovrebbero agire acquisendo consenso dalle parti sociali, in particolare per le retribuzioni in deroga ai minimi salariali. Negli anni precedenti, in periodi di migliore andamento dell'economia e dell'occupazione, si era registrata una sostanziale diffidenza verso lo strumento. Non secondariamente, perché le Apl hanno sempre più decisamente puntato sull'attività di intermediazione e somministrazione di personale, che costituisce il loro core business, piuttosto che sulle complesse azioni di accompagnamento al lavoro e tutoraggio. In terzo luogo, manca tuttora un'esperienza pilota concreta e la condivisione di banche dati, nelle quali reperire i soggetti svantaggiati, destinatari privilegiati delle azioni previste dalla norma.

Si potrebbe anche sostenere, dunque, che se realmente si fosse trattato di un sistema elusivo di finanziamento alle agenzie di somministrazione, esse ne avrebbero senz'altro tratto profitto, procedendo a quella diffusa attuazione e sperimentazione che ancora manca e che lascia ancora dubbi ed incertezze sulle modalità pratiche per applicare gli incentivi, previsti dalle lettere a) e b), del comma 1 dell'articolo 13.

Sta di fatto che esso articolo 13 punta in maniera molto decisa e strutturata sul coordinamento tra pubblico e privato. Si è visto sopra che i sistemi dell'autorizzazione e dell'accreditamento riescono positivamente ad allargare il novero dei soggetti normativamente considerati competenti a svolgere politiche attive del lavoro. L'autorizzazione riconosce ai soggetti destinatari la capacità di realizzare le attività finalizzate all'incontro domanda/offerta di lavoro, fissando i parametri per il controllo di tali attività ed i vincoli da rispettare; l'accreditamento è più concretamente destinato ad allargare la fruibilità dei servizi per il lavoro, in quanto consente di creare una rete mista pubblico privata di soggetti, nella quale accanto ai centri per l'impiego delle province, operano anche soggetti privati, in via di sussidiarietà. Tuttavia, i sistemi di raccordo del sistema misto consentito dall'accreditamento appaiono oggetto di programmi e progetti spot, e non creano di per sé un sistema univoco.

Questo problema potrebbe essere risolto dall'articolo 13 del d.lgs 276/2003, il quale mette in condizione i soggetti pubblici, le province in primo luogo, di relazionare i soggetti autorizzati, le agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione, con soggetti accreditati specializzati in attività di accompagnamento al lavoro e sostegno anche sociale per i lavoratori svantaggiati.

<sup>11</sup> F. Liso, in *Il nuovo mercato del lavoro*, ed. Zanichelli, Bologna, 2004, pag. 62.

Tale raccordo può avvenire mediante la cosiddetta "agenzia sociale"<sup>12</sup>. Si tratta di un soggetto giuridico, la cui natura dovrebbe essere definita dalla legge regionale<sup>13</sup>, che possono svolgere le attività sintetizzate sopra in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento regionale.

Prima di procedere oltre nell'analisi dello strumento dell'agenzia, occorre precisare, comunque, come appaia possibile attuare le previsioni dell'articolo 13 in modo inverso: è, infatti, possibile che le agenzie per il lavoro, convenzionandosi con soggetti accreditati, che per statuto si qualificano come "agenzie sociali", stabiliscano di svolgere le attività di cui sopra avvalendosi dell'operato delle agenzie sociali, le quali risultano, per effetto del rapporto convenzionale con l'agenzia di somministrazione, legittimate a svolgere le funzioni previste dall'articolo 13, commi da 1 a 5, del d.lgs 276/2003 a servizio di dette agenzie di somministrazione.

Di conseguenza, anche in assenza di una normativa regionale che regoli l'agenzia sociale, risulta anche applicabile il comma 8 del citato articolo 13 ai sensi del quale *"le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie"*<sup>14</sup>. Fermo, dunque, restando che tra agenzia sociale ed agenzia per il lavoro intercorrono rapporti privati volti a stabilire come l'agenzia per il lavoro si assuma gli oneri per il funzionamento dell'agenzia sociale, le regioni e gli enti locali, ed in prima battuta le province quali titolari delle competenze in tema di politiche attive per il lavoro, possono legittimamente concorrere alle spese medesime, nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie, in piena attuazione del principio di integrazione tra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive del lavoro, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione<sup>15</sup>.

Tornando al sistema "standard" dell'articolo 13, esso prevede un raccordo anche finanziario tra pubblico e privato, mediante:

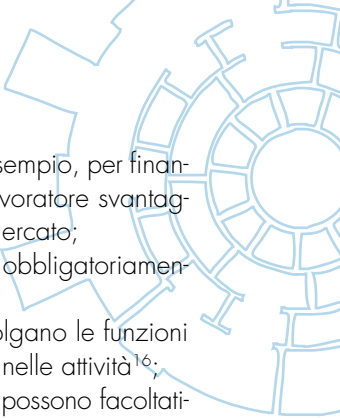
- a) la partecipazione attiva delle agenzie per il lavoro alle funzioni di accompagnamento rivolte al lavoratore: infatti, le agenzie debbono assicurare i piani di inserimento individuale e il servizio di tutoraggio, oltre che l'inserimento lavorativo e la missione verso le aziende utilizzatrici; è, pertanto, necessario un apporto di natura operativo molto rilevante;

<sup>12</sup> Per la verità, tale definizione è contenuta nel successivo articolo 14.

<sup>13</sup> In Veneto manca ancora la disciplina. Anche se recentemente è stata approvata la nuova legge regionale di regolamentazione del mercato del lavoro, la 3/2009, che regola l'agenzia sociale all'articolo 26, detta disposizione demanda a successive delibere di Giunta Regionale la definizione normativa completa della fattispecie.

<sup>14</sup> E' sulla base di questa inversione dei rapporti tra agenzie per il lavoro ed agenzia sociale che a Verona si sta avviando la sperimentazione concreta dell'articolo 13 del d.lgs 276/2003.

<sup>15</sup> Art. 118, comma 4: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

- 
- b) l'impiego delle risorse messe a disposizione dal Formatemp, ad esempio, per finanziare le attività formative finalizzate a migliorare le abilità del lavoratore svantaggiato, allo scopo di migliorare le sue possibilità di ingresso nel mercato;
  - c) il sostegno ai costi di formazione e gestione dell'agenzia sociale, obbligatoriamente a carico delle agenzie di somministrazione;
  - d) il sostegno operativo dei servizi pubblici, i quali è opportuno svolgano le funzioni di filtro e screening dei lavoratori potenzialmente da coinvolgere nelle attività<sup>16</sup>;
  - e) il sostegno eventualmente economico dei soggetti pubblici, i quali possono facoltativamente concorrere alle spese di costituzione e funzionamento dell'agenzia sociale;
  - f) l'attività di accompagnamento, tutoraggio e formazione, che si presume venga svolta in via principale dall'agenzia sociale e della quale si avvalgano le agenzie di somministrazione, da un lato, per svolgere la loro funzione di intermediazione, nonché i servizi pubblici per l'impiego, dall'altro, per assicurare ai lavoratori svantaggiati un servizio mirato, completo e specialistico.

L'articolo 13, insomma, consente di costituire un partenariato strutturato e stabile, perché nell'agenzia sociale possono convergere:

- a) i soggetti privati, accreditati o meno – fondamentale è che l'agenzia stessa risulti accreditata – specializzati nella realizzazione di piani di inserimento, con attività miste di orientamento, formazione, tutoraggio;
- b) le politiche pubbliche, rivolte alle categorie svantaggiate in particolare, che possono trovare nell'agenzia sociale un soggetto stabilmente deputato alla realizzazione dei servizi attuativi; il che pone al riparo da programmi spot o transeunti, dall'intervento di più soggetti, con differenti requisiti ed efficienza, e l'investimento più a lungo termine di politiche mirate allo svantaggio, in particolare, per poi, eventualmente, allargarsi a specifiche politiche di inclusione sociale in generale.

## La strutturazione dell'agenzia sociale

Non si ritiene condivisibile la ricostruzione teorica, secondo la quale il soggetto previsto dall'articolo 13, comma 7, del d.lgs 276/2003 sia un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato<sup>17</sup>. La disposizione non prevede questo, cioè non stabilisce che il capitale del soggetto giuridico debba essere necessariamente misto pubblico-privato. Il raccordo previsto è di tipo funzionale, non organizzativo. Il soggetto può certamente essere costituito solo da soggetti privati, secondo le indicazioni fornite dalle leggi regionali. Come chiarisce il comma 8 dell'articolo 13, *"le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e*

<sup>16</sup> Tale funzione è considerata essenziale per l'efficienza del raccordo tra pubblico e privato, allo scopo di evitare che i privati agiscano al solo scopo di reclutare clienti per estendere il fatturato e per responsabilizzare i lavoratori, con la stipulazione del patto di servizio, evidenziando gli oneri cui vanno incontro, quando sono inseriti in progetti di accompagnamento al lavoro da R. Cicciomessere e M. Sorcioni, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, cit.

<sup>17</sup> Così, invece, ritengono R. Cicciomessere e M. Sorcioni, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, cit., pag. 94.

*funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie".* Ma, tale concorso non deve necessariamente avvenire attraverso la partecipazione al capitale o alle quote del soggetto che si costituisce. Essendo un concorso alle spese, è sufficiente anche un contributo, o l'assegnazione di un finanziamento in base a specifici obiettivi, previsti da convenzioni o contratti di servizio, nell'ambito dei quali l'agenzia sociale resti uno dei soggetti operanti nel sistema del mercato, senza che del suo capitale e della sua struttura organizzativa entrino a far parte i soggetti pubblici.

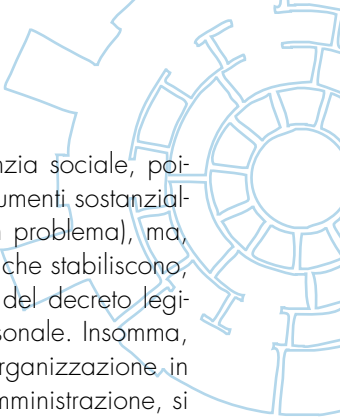
Da questo punto di vista, non risulta conforme all'articolo 13 del d.lgs 276/2003, né condivisibile sul piano dell'interpretazione meramente letterale l'articolo 26 della legge regionale del Veneto 3/2009, il cui comma 3 dispone: *"Al fine di favorire l'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera k), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, le province possono costituire agenzie sociali, di cui all'articolo 13, comma 7, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con la partecipazione delle agenzie per il lavoro di somministrazione, previo il loro accreditamento ai sensi dell'articolo 25 della presente legge"*. La norma, se letta restrittivamente, sembrerebbe consentire la creazione dell'agenzia sociale, solo se fosse obbligatoriamente a capitale almeno misto e se l'iniziativa per la sua costituzione fosse necessariamente pubblica.

Tale interpretazione, tuttavia, non apparirebbe corretta. In primo luogo, perché sarebbe evidente ed insanabile il contrasto con l'articolo 13 del d.lgs 276/2003. In secondo luogo, perché l'agenzia sociale comunque interviene nel mercato, agendo sì, in via diretta, al servizio dei lavoratori svantaggiati, ma costituendo in via indiretta lo strumento per consentire alle agenzie di somministrazioni di avvalersi degli strumenti previsti dalla norma: si avrebbe, dunque, un'ingerenza sul mercato determinata da una legge regionale, in contrasto con le previsioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

Per queste ragioni, la norma non va letta nel senso che le agenzie sociali possono essere esclusivamente costituite dalle province. Al contrario, la disposizione regionale consente, ma non impone, alle province di costituire le agenzie sociali, laddove il soggetto giuridico non si sia già costituito per iniziativa privata.

Oltre tutto, la partecipazione del capitale pubblico, specie locale, al soggetto giuridico appare da sconsigliare, nell'attuale quadro normativo. Infatti, si porrebbero rilevanti problemi di coordinamento con i vincoli posti, da un lato, dal "decreto-Bersani" e, più di recente, dall'articolo 18, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008, come da ultimo modificato dal d.l. 78/2009. Infatti, le società a capitale misto scontano:

- a) forti limitazioni allo svolgimento di attività di mercato, laddove continuo su finanziamenti continuativi di carattere pubblico, che ne determina una posizione privilegiata e, dunque, un'incidenza negativa sulla concorrenza;
- b) anche laddove si potesse dimostrare la non applicabilità della legge 248/2006 alle società miste operanti nel settore delle politiche del lavoro, l'articolo 18 della legge 133/2008 e successive modifiche ed integrazioni determinerebbe sicuri



effetti limitativi sull'autonomia gestionale ed operativa dell'agenzia sociale, poiché impone non solo il reclutamento dei dipendenti mediante strumenti sostanzialmente identici ai concorsi (il che non rappresenta di per sé un problema), ma, soprattutto, l'estensione ai soggetti partecipati delle disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 di divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. Insomma, l'agenzia sociale, la quale può e deve commisurare la sua organizzazione in funzione dei servizi richiesti dai lavoratori e dalle agenzie di somministrazione, si troverebbe ingabbiata da misure di stampo pubblicitario per il contenimento delle spese, che ne limiterebbero in misura rilevantissima l'attività, in assenza di una disciplina speciale che la tenga fuori.

Risulta, dunque, più opportuno che le province in particolare restino fuori dal capitale o dalle quote del soggetto giuridico e che operino, sulla base della programmazione delle politiche del lavoro, attraverso:

- a) la predisposizione di un programma di politica di sostegno in particolare dei lavoratori svantaggiati, che metta i servizi pubblici al centro, come soggetti preposti all'individuazione dei lavoratori, alla stipulazione con loro del patto di servizio ed alla formulazione della proposta formale di avvio ad un progetto di accompagnamento al lavoro;
- b) la previsione della partecipazione al programma di tutte le agenzie per il lavoro che manifestino espressamente un interessamento ad attuarlo, mediante l'articolo 13;
- c) la stipulazione di una convenzione con le agenzie per il lavoro (aperta a successivi nuovi ingressi di altre) e l'agenzia sociale, che regoli le modalità procedurali e fissi gli obiettivi, anche occupazionali, cui si vuole giungere.

Fondamentale è che le province, anche se al di fuori del capitale sociale del soggetto giuridico, svolgano una funzione attiva per la promozione della costituzione e, soprattutto, della partecipazione più ampia possibile dei privati agli asset dell'agenzia sociale, in modo che all'interno della stessa si crei quel partenariato strutturale e stabile, insomma si crei quella rete stellare e circolare reale e concreta, con la quale realizzare in modo continuativo il dialogo e le linee di politica di welfare, che si fondi su risorse pubblico-private continuative, non legate a finanziamenti transeunti, come quelli provenienti dai fondi strutturali europei.

Per questa ragione, è bene che il soggetto giuridico, l'agenzia sociale, sia strutturata in modo aperto all'ingresso successivo dei soggetti privati – possibilmente accreditati – operanti nel mercato del lavoro.

Tra le forme giuridiche, allora, particolare interesse potrebbe assumere quella della società consortile, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, che la definisce come società che può assumere come oggetto sociale gli scopi di cui all'articolo 2602 c.c. (scopo mutualistico tipico del consorzio).

Caratteristiche specifiche dello scopo della società consortile sono:

- a) integrazione interaziendale tra gli aderenti per mettere in comune parte delle attività;



b) possibilità di svolgere un'attività che rappresenta un *quid novi* rispetto agli oggetti e attività specifici di ciascun singolo socio consorziato (questo *quid novi* non è, invece, possibile nel consorzio vero e proprio).

Particolari sono le caratteristiche dei soggetti: occorre prendere a fondamento l'articolo 2602 del codice civile, secondo l'interpretazione della giurisprudenza data negli ultimi due decenni. In particolare, si prevede che con la dizione "imprenditori" si possono ricomprendere anche soggetti privi della qualità di imprenditore, secondo orientamento giurisprudenziale dato per prevalente (cfr C. Rupertò, V. Sgroi, Nuova Rassegna di giurisprudenza sul c.c., agg. 1994-1997, Libro V, Tomo II, pag. 1022, ed. Giuffrè).

La struttura giuridica definente la società consortile è considerata quella tipica della società presa, di volta in volta, a concreto modello di soggetto giuridico a cui attribuire lo scopo ed i principi del consorzio (in sostanza, tutte le società, ad eccezione della società semplice). Sotto questo profilo si confronta, fra le varie pubblicazioni, AA. VV., Cooperative e consorzi, Edizioni Scientifiche Italiane, pag. 107, ove si sostiene che "la società consortile si individua [...] per la struttura societaria che caratterizza il fenomeno".

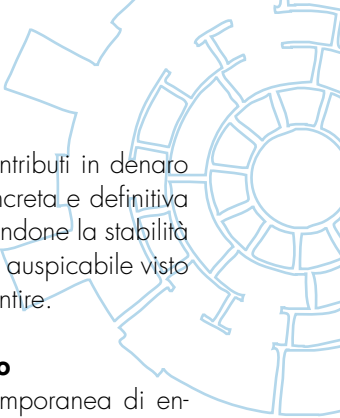
Si rileva, inoltre, che la società consortile si caratterizza per la struttura sociale tipicamente aperta (cfr AA. VV. cit., pag. 199) ove si precisa che "la possibilità di adesione di nuovi soci, configurando così la società come struttura aperta".

La società consortile si rivela, alla luce di quanto sopra, come idoneo strumento di soggettività giuridica al fine di soddisfare tutte le caratteristiche richieste dall'articolo 13, commi 7 e 8, del d.lgs 276/2003, per la realizzazione del raccordo pubblico-privato ai fini della descritta agenzia sociale.

Si deve sottolineare, in particolare, che il suo scopo, di stampo mutualistico, è compatibile con i fini sociali dell'agenzia sociale; d'altro canto, la possibilità per la società consortile di sviluppare un'attività ed uno scopo che costituiscano un *quid novi* rispetto alle attività ed agli scopi dei singoli soci consorziati non trova alcun limite nella disciplina tipica del consorzio, che esclude questa possibilità. In particolare, risulta evidente al riguardo che i soci di tale ipotetica società consortile, nel coordinare e svolgere una rete fra le proprie attività, creano una complessiva iniziativa di raccordo pubblico-privato che si inserisce nel mercato del lavoro come un *quid* mai esistito, né di fatto, né di diritto (non essendo mai stato normato prima d'ora).

Ovviamente, la natura dello scopo dell'agenzia ex art. 13 d.lgs 276/2003, esclusivamente pubblicistico, il rilievo "politico" della sua attività, la presenza di un capitale, anche solo eventuale, pubblico e la necessaria regia pubblica sul soggetto giuridico, tutti elementi compatibili con la società consortile, ne accentuano il possibile "soggetto" di riferimento per la legislazione regionale attuativa.

Infine, la struttura aperta della società consortile, favorisce la partecipazione di tutti quei soci che non fanno parte dell'iniziale compagine societaria, ma che, strada facendo, si individuano come idonei al conseguimento degli scopi e delle attività dell'agenzia sociale, escludendo obblighi e procedure particolari finalizzati a garantire la cosiddetta evidenza pubblica nella selezione dei soci. *Last but not the least*, la disciplina di cui all'articolo 2615-ter, comma 2, c.c., secondo la quale l'atto costitutivo



delle società consortili può stabilire l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro (possibilità, questa, invece esclusa per le normali società) rende concreta e definitiva quella esclusione dal rischio di impresa sopra menzionato, conseguendone la stabilità nel tempo di tale soggetto giuridico. Tale stabilità sarebbe, oltre tutto, auspicabile visto il fine di interesse generale che l'agenzia sociale è chiamata a garantire.

### **Le modalità del raccordo – il ruolo dei servizi pubblici per il lavoro**

Il "raccordo" tra pubblico e privato presuppone l'operatività contemporanea di entrambe le tipologie di soggetti. Se, infatti, il legislatore avesse ragionato in termini di pura e semplice privatizzazione dei servizi, non avrebbe affrontato il problema del coordinamento e dialogo tra privato e pubblico. Pertanto, si deve dare per scontato ed acclarato che i servizi per il lavoro pubblici continuano ad esistere e, di conseguenza, sono chiamati a svolgere evidentemente un ruolo.

Occorre, tuttavia, chiarire in premessa cosa si intende per servizi pubblici o privati, con specifico riferimento alle attività inerenti il mercato del lavoro. Non pare, infatti, corretto enfatizzare eccessivamente l'accezione di "privato". Una reale privatizzazione di servizi è possibile se ricorrono contemporaneamente le seguenti condizioni:

- 1) il soggetto giuridico che eroga il servizio ha personalità giuridica di diritto privato;
- 2) dispone di capitale totalmente privato;
- 3) agisce attraverso atti di natura negoziale (obbligazioni) e non amministrativa;
- 4) gestisce un servizio profit o di mercato;
- 5) si finanzia interamente ed esclusivamente con introiti derivanti dalle attività di mercato.

Nei fatti, non tutte queste condizioni si verificano per i servizi per il lavoro gestiti dai soggetti privati, autorizzati o accreditati. In particolare, manca la penultima e l'ultima delle condizioni indicate prima: infatti, i servizi rivolti ai lavoratori sono necessariamente gratuiti, perché non sono di mercato. Sono servizi di interesse generale, per altro costituzionalmente garantiti, da erogare ai lavoratori senza distinzioni di censo, sesso, età, nazionalità, sulla base del loro bisogno.

Questo comporta una conseguenza inevitabile: tutte le politiche attive del lavoro rivolte alle persone, per lo svolgimento delle quali si preveda l'intervento dei soggetti privati, non possono che essere finanziate con risorse pubbliche; al limite, i soggetti privati possono decidere volontariamente concorrere al finanziamento, con risorse proprie specificamente destinate a tali scopi; oppure, concorrono utilizzando risorse proprie, con specifica destinazione fissata dalla legge. In quest'ultimo caso, nella realtà, le risorse non possono considerarsi del tutto private: vi è una destinazione ad interesse pubblico, prefissata dalla legge (è il caso del contributo obbligatorio al Formatemp, ad esempio). Pertanto, i servizi rivolti ai lavoratori sono comunque "pubblici", chiunque sia il soggetto che li eroghi e li gestisca, in quanto gratuiti e, pertanto, da gestire in assenza di scopo di lucro, in quanto rivolti ad un interesse generale ed in quanto regolati da modalità operative ed organizzative fissate unilateralmente dall'amministrazione pubblica. Il regime dell'autorizzazione si basa su una rigida determinazione dell'orga-

nizzazione e del capitale dei soggetti e prevede un rigoroso sistema di controlli; il regime dell'accREDITamento entra maggiormente nel dettaglio dell'organizzazione, delle professionalità che i soggetti debbono possedere e delle modalità di erogazione dei servizi, che debbono conformarsi ai requisiti minimi essenziali previsti dalle regioni. In effetti, i soggetti accreditati sono parte assolutamente integrante della rete dei servizi per il lavoro i quali sono e restano pubblici, mentre natura mista, pubblica o privata, possono avere gli enti che li erogano.

Pertanto, risulta chiaro, allora, che essendo comunque i servizi per il lavoro pubblici, le politiche attive non possono che essere a loro volta pubbliche e l'impossibilità, per i privati, di chiedere una remunerazione delle attività svolte direttamente ai cittadini implica che gli oneri finanziari delle varie possibili manovre siano nella gran parte di natura pubblica.

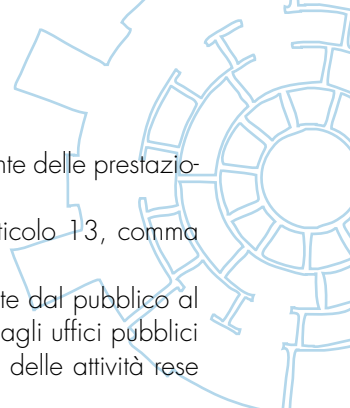
Per essere ancora più chiari, si è visto sopra che i centri per l'impiego hanno un rapporto eccessivamente sproporzionato tra propri operatori e lavoratori disoccupati; questo significa che risulta difficile, se non impossibile, attivare concretamente funzioni come il presidio del piano di azione individuale e del patto di servizio. Le convocazioni per i colloqui di orientamento o le proposte lavorative e formative, per rimanere ai più semplici servizi, non possono riguardare la totalità dei lavoratori.

Laddove, allora, una provincia decidesse di potenziare queste attività essenziali di attuazione delle disposizioni del d.lgs. 181/2000, potrebbe decidere di affidare ai soggetti accreditati parte o l'insieme delle funzioni: posto che i centri per l'impiego possono effettuare 1000 convocazioni, le restanti 1000 potrebbero essere affidate ai privati. Con relativa remunerazione per l'attività svolta. È evidente, infatti, che il soggetto privato svolgerebbe queste funzioni come prestazione di servizio, che non potendo essere remunerato con un prezzo da chiedere al cittadino, verrebbe necessariamente compensato dall'amministrazione committente.

Appare, quindi, connaturato al sistema che il raccordo preveda comunque una remunerazione, diretta o indiretta, delle attività svolte dai privati, che non possono essere finanziate da prezzi pagati dai cittadini. Del resto, al netto di regole sul patto di stabilità e vincoli alle assunzioni, se le province volessero potenziare i servizi offerti dai Cpi connessi ad attività necessariamente da svolgere mediante risorse umane (i colloqui, la stipula del Pai, le convocazioni, le attività formative, il tutoraggio non possono essere effettuati da un computer), dovrebbe investire finanziariamente per acquisire nuove risorse umane, nella misura necessaria ad allargare i servizi a tutta l'utenza. Ovviamente, il problema consiste nel garantire servizi adeguati entro un limite di spesa congruo, per evitare sprechi.

Il raccordo tramite affidamento di servizi sulla base di procedure di gara potrebbe rivelarsi fondamentale, per determinare livelli di prezzo "di mercato"; al contempo, la determinazione delle modalità di erogazione delle prestazioni dovrebbe necessariamente orientarsi verso standard uguali per tutti, allo scopo di evitare trattamenti differenti per i cittadini.

Il raccordo tra pubblico e privato, pertanto, presuppone:

- 
- a) rapporti di natura negoziale, nei quali il pubblico sia il committente delle prestazioni di servizio rese dai privati;
  - b) rapporti anche di natura convenzionale, come nel caso dell'articolo 13, comma 8, del d.lgs 276/2003;
  - c) la predeterminazione di livelli misurabili delle prestazioni richieste dal pubblico al privato, con la garanzia che detti livelli siano assicurati anche dagli uffici pubblici e che non vi siano eccessivi scostamenti tra i livelli di efficacia delle attività rese dai privati;
  - d) finanziamenti in termini di erogazioni dirette ai soggetti privati, oppure impiego di parte delle "doti" finanziarie assegnate ai lavoratori, o agevolazioni per le assunzioni, come nel caso dell'articolo 13.

Quale può essere, allora, il ruolo concreto dei servizi pubblici veri e propri, cioè dei centri per l'impiego delle province?

Si è detto prima che il legislatore prevedendo il raccordo tra pubblico e privato postula inconfutabilmente la presenza e, conseguentemente, un ruolo del pubblico.

Non pare sufficiente limitarsi ad affermare che il pubblico deve certamente svolgere attività di programmazione e concertazione con le parti sociali, in sede di commissioni tripartite, oppure certificare lo stato occupazionale. Su quest'ultimo aspetto, è facile rilevare che laddove le banche dati venissero aperte anche agli utenti privati, laddove i software riuscissero a garantire calcoli precisi della disoccupazione, qualsiasi sportello potrebbe fornire queste informazioni e certificazioni.

Il ruolo dei servizi pubblici deve, dunque, essere qualcosa d'altro e di più ricco. Da quanto emerso sin qui, è evidente che il pubblico:

- a) determina le politiche attive del lavoro generali;
- b) dispone dei finanziamenti;
- c) fissa gli obiettivi concreti: target di lavoratori, doti finanziarie, sistema di intervento, obiettivi occupazionali, ecc...;
- d) autorizza o accredita i soggetti;
- e) in particolare, le province elaborano progetti specifici di sostegno a chi cerca lavoro, che possono coinvolgere i soggetti autorizzati o accreditati sulla base di bandi specifici;
- f) sempre le province, possono promuovere forme di raccordo strutturate, attraverso l'agenzia sociale, per fare di essa il centro del sistema dei soggetti privati che collaborano nelle politiche attive;
- g) determina i livelli minimi essenziali delle prestazioni e gli standard operativi dei servizi;
- h) fissa (come per le varie linee di intervento dei fondi strutturali) i costi delle prestazioni;
- i) controlla l'operato attraverso i rendiconti dei soggetti dei quali si avvale;
- j) promuove le politiche attive, favorendo i "contatti" con gli utenti, attraverso i propri sportelli;
- k) estende la capacità di contatto, attraverso convenzioni con comuni, agenzie per il lavoro, soggetti accreditati;

l) promuove l'accessibilità piena a servizi come la compilazione dei curriculum, la presentazione delle domande di lavoro, la presentazione delle istanze di mobilità, l'adesione alle domande, l'informazione piena sulle tematiche del lavoro, dello studio e delle imprese, la descrizione dei soggetti che svolgono funzioni nel mercato del lavoro, la risposta a domande frequenti, mediante portali internet<sup>18</sup> ed altri servizi per avvicinare cittadini ed imprese al mercato del lavoro.

In sostanza, il pubblico può e deve svolgere funzioni di regolazione del mercato, sia attraverso la programmazione e, appunto, la posizione di regole. Sia, anche, mediante interventi diretti nel mercato, utili a scongiurarne le disfunzioni e la selettività, conseguenze inevitabili di un mercato vero e proprio.

Ecco perché i servizi pubblici sono presenti e "servono", hanno una precisa funzione. I soggetti privati possono svolgere un ruolo fondamentale aggiungendo, ma non sostituendo, la loro attività a quella pubblica. D'altra parte, poiché la Costituzione fonda un vero e proprio diritto pretensivo dei cittadini alle tutele e al sostegno nel mercato del lavoro, tali pretese possono essere rivolte solo ed esclusivamente nei riguardi del servizio propriamente pubblico. È questo servizio che deve assicurare in modo indifferenziato tutti i servizi, tutti gli interventi, in via diretta o mediante le convenzioni con i privati. Il cittadino può scegliere se rivolgersi a questi ultimi, i quali, tuttavia, possono rendere solo quei servizi e quelle attività regolate dalla legge e nei limiti dei rapporti convenzionali e contrattuali condotti con i soggetti pubblici: tali limiti possono essere finanziari, di tipologie di intervento (ad esempio, solo incontro domanda/offerta o solo orientamento), di target. I centri per l'impiego debbono accogliere tutte le istanze, senza eccezione alcuna, potendo poi scegliere il più adeguato strumento per soddisfare il bisogno.

Funzione fondamentale, allora, dei servizi pubblici è la "diagnosi" del fabbisogno, sia del lavoratore, sia delle imprese. Infatti, sono queste ultime che producono la domanda, sicché l'attività di promozione delle politiche del lavoro non può essere limitata ai soli lavoratori. Occorrono rapporti convenzionali, simmetrici al piano di azione individuale che si stipula con i cittadini, anche con le aziende<sup>19</sup>, per fidelizzarle nel ricorso ai canali formali di ricerca.

È questo lo scopo ultimo dei servizi pubblici, intesi, in questo caso, come sistema misto pubblico-privato: realizzare tutte le azioni necessarie a fare sì che il canale formale di ricerca, quello regolato dalla legge e dai sistemi organizzativi, assuma sempre maggiore peso, per evitare la condizione di svantaggio più deteriore, l'impossibilità, cioè, di accedere ad opportunità lavorative (per i cittadini) o di selezionare i migliori (per le imprese), a causa della mancanza di "conoscenze" o di rendite di posizione di qualunque tipo nel mercato.

<sup>18</sup> Ne è esempio il portale della Provincia di Verona <http://www.j4u.provincia.vr.it/>.

<sup>19</sup> La Provincia di Verona da anni sperimenta con le imprese il piano di azione aziendale (Paa).

## 1.2. LA “TRANSIZIONE EUROPEA”: DALLE POLITICHE DI WELFARE A QUELLE DI WORKFARE

Emanuele Tagetto e Marco Miciulla, *Cosp Verona*

In questo paragrafo si vuole dare un accenno ad alcuni sistemi di Welfare dei Paesi dell’Unione Europea per favorire un confronto tra possibili modelli e politiche di intervento.

Negli anni novanta i sistemi di welfare, nella maggior parte dei casi, si basavano sulla gestione di modelli di natura assicurativa (volontaria o universale) basati sulla contribuzione diretta nazionale e sulla leva fiscale generale integrati da sussidi provenienti da: “fondi strutturali”, investimenti della Banca Centrale Europea, Fondo Sociale Europeo e Fondo di Adeguamento alla Globalizzazione. Erano spesso interventi diretti in favore della persona disoccupata e di matrice assistenzialistica.

La **programmazione di Lisbona di marzo del 2000** ha rivoluzionato l’ottica generale di intervento dell’Unione Europea in materia di politiche per il lavoro e il welfare: i sussidi economici (“benefits”) e i crediti fiscali (erogati per un periodo prestabilito e a breve, immediatamente successivo all’ingresso nello stato di disoccupazione) vengono per la prima volta subordinati alla concreta volontà del beneficiario di partecipare ad attività (orientamento, formazione, stage, accompagnamento al lavoro) volte a migliorarne l’occupabilità. Si parla, allora, come nel modello anglosassone di **“in work benefits”** e di benefits o sussidi **“employment conditional”**.

I **PES (i Servizi Pubblici per l’impiego dei Paesi Europei)**, che diventano l’istituzione chiave di questa nuova prospettiva, vengono investiti di nuovi importanti ruoli e resi responsabili:

- del monitoraggio del mercato del lavoro a livello territoriale;
- della promozione dell’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro;
- dell’accesso all’erogazione delle indennità e dei sussidi di disoccupazione.

Come ben descritto nel capitolo precedente, i Servizi per l’impiego concentrano la loro attenzione con un orientamento al “cliente” impostando servizi rivolti a bisogni specifici e potenziando, al contempo, processi di informatizzazione, semplificazione delle procedure amministrative, promozione di reti territoriali, integrazione del settore pubblico con le agenzie del privato.

### Alcuni modelli europei nell’organizzazione delle politiche attive del lavoro e dei rispettivi servizi

#### Il Modello Inglese

Segue l’assunto delle “*opportunità di lavoro per tutti*” cioè del raggiungimento del massimo impiego possibile collegato contestualmente allo sviluppo e alla creazione delle maggiori opportunità di occupazione per l’intera cittadinanza.

Sulla base del “**Jobseeker Agreement**” e del “**New Deal**” (fascia di età 18-24 anni, in primis) i disoccupati sono tenuti a recarsi periodicamente presso il Centro per l’impiego di riferimento, firmarne apposito registro e sostenere brevi colloqui con il tutor di riferimento (“**personal adviser**”) che li accompagna a percorsi integrati ed individuali di riqualificazione professionale e collocamento.

Il modello inglese si caratterizza per una **significativa centralizzazione** e una modesta autonomia a livello locale. I Servizi per l’impiego sono organizzati territorialmente attraverso i **Job Centre Plus (JCP)** che integrano nel loro ente le funzioni di orientamento e formazione per il lavoro insieme a quelle di gestione e controllo delle politiche dei sussidi sociali.

È un modello di tipo **semi-concorrenziale** in quanto pubblico e privato agiscono distintamente, fornendo servizi di consulenza orientativa e formativa individuale intensiva, ma anche **semi-complementare** in quanto in specifiche aree “difficili” (**employment zones**) il pubblico demanda il proprio ruolo ad agenzie private specializzate tramite appalti. Ciò è legato al fatto che per fronteggiare situazioni di particolare disagio (territori ad alto tasso di disoccupazione e disagio sociale) il privato è considerato dotato di strumenti più flessibili e dinamici per efficaci modalità di intervento.

## Il Modello Francese

La Francia, rispetto al modello inglese, privilegia strumenti atti a rafforzare la **coesione sociale** e la solidarietà nei confronti di determinate categorie svantaggiate la cui re/integrazione nel mondo del lavoro avviene attraverso la creazione di **un nuovo settore di “pubblico intervento”**, frutto di un mix di interventi a cavallo tra politiche assistenziali di protezione sociale ed esigenze economiche del nuovo mercato.

Il modello francese ha visto la sua riforma in tempi assai recenti attraverso la *legge di programmazione per la coesione sociale* del 2005 e dei Servizi pubblici nel 2008. Con la fine del monopolio pubblico è stato creato un operatore centrale unico, l’**ANPE (Agenzia Nazionale per il Lavoro)** che è un ente con una propria personalità giuridica e autonomia finanziaria.

A fianco all’Anpe sono sorte tutta una serie di strutture locali, ad essa collegate attraverso partenariati, modulate secondo logiche di complementarietà tra soggetti pubblici e privati.

Successivamente, dalla fusione tra l’Anpe e l’**UNEDIC** (la struttura deputata all’erogazione dei sussidi previdenziali e assistenziali) è nato lo “**Sportello Unico dei Servizi**”, dando vita al sistema delle politiche attive del lavoro francesi aperte a:

- partnership in forme cooperative;
- appalti con fornitori privati per l’erogazione di servizi specialistici;
- progetti pilota per testare l’efficacia del partenariato pubblico/privato;
- interventi come l’azione “Grande Compte” che ha permesso di siglare accordi con grandi aziende private per il reclutamento del personale.

Il settore dei servizi privati per l’impiego rimane ancora relativamente poco sviluppato; non a caso, l’approccio francese in termini di Pes è di **natura cooperativo**: l’attore

principale rimane sicuramente lo Stato, mentre il ruolo dei privati è legato alle forniture di servizi specializzati sulla base di gare di appalto e attraverso continue attività di valutazione *peer to peer*, autovalutazioni, o valutazioni indipendenti con rilascio di certificazioni di qualità.

## Il Modello Tedesco

Dal 2002 il modello tedesco di *workfare* pone due condizioni reciproche alla base delle politiche per il lavoro: sicurezza sociale e sostegno al reddito insieme al **principio di attivazione dell'individuo**.

Il sistema tedesco si caratterizza per la **complementarietà tra pubblico e privato** e un buon livello di concertazione: il ruolo centrale di progettazione, decisione, coordinamento e controllo spetta allo Stato federale che opera attraverso un suo ente pubblico autonomo che è **l'Agenzia Federale per il Lavoro**, a sua volta competente per la gestione delle prestazioni a sostegno del reddito.

I Centri per l'impiego pubblici integrano le politiche del lavoro con quelle assistenziali sociali e assieme alle **Municipalità** costituiscono lo **"Sportello Unico dei Servizi di Assistenza"** (sussidi e supporto alla ricerca del lavoro): **l'ONE-STOP-SHOP**.

Ad ogni ufficio di collocamento pubblico è collegata **un'agenzia privata di lavoro interinale**: attraverso il *"voucher di collocamento"*, il settore pubblico si assicura il controllo sull'operato delle agenzie private, secondo parametri che ne misurano l'efficienza, l'efficacia della spesa, il rispetto del principio di libera scelta dei beneficiari e i principi di empowerment ed attivazioni dei singoli utenti. Inoltre, il sistema di valutazione dei servizi prevede in Germania, sia per gli operatori pubblici che privati, il pagamento dei servizi loro affidati sulla base dei risultati occupazionali raggiunti (premierità).

## Il Modello Olandese

Il modello olandese segue l'assunto che il *"lavoro sia preferibile ai sussidi"*.

La riforma iniziata nel 1995 e portata a compimento nel 2004 segue i seguenti obiettivi: ridurre il numero dei beneficiari dei sussidi; garantire il livello minimo di sostegno al reddito per coloro che non possono lavorare; accrescere il numero di persone in uscita da modelli assistenziali del welfare e di ingresso al lavoro.

Il modello olandese determina un sistema di sicurezza sociale improntato sulla priorità di aumentare il tasso di partecipazione alla forza lavoro: il Governo centrale stabilisce le politiche e i parametri generali, costituisce una **"catena" di servizi** e lascia ad un ente specifico e separato la supervisione sulla legalità ed efficienza delle autorità indipendenti a cui viene affidato l'organizzazione concreta dei Servizi per l'impiego.

Punti focali del sistema sono le **"autorità municipali"** responsabili dell'amministrazione e della gestione dei sussidi per l'assistenza sociale e, contemporaneamente, del reintegro dei disoccupati di lunga durata. L'elevato decentramento favorisce un regime di **concorrenza** tra i servizi offerti dal pubblico e quelli proposti dagli operatori privati. In definitiva, il modello olandese può essere definito di **"quasi mercato concorrenziale"**;



in esso il soggetto pubblico è chiamato alla competizione con quello privato, ed entrambi possono accedere ai finanziamenti senza limiti di quote o di missioni riservate. Molto spesso, proprio i servizi privati si occupano dell'integrazione e del *placement* di coloro che sono disoccupati da più di 6 mesi.

## Il Modello Danese

Il modello danese segue il principio del *"più persone al lavoro"* ed è spesso chiamato *"triangolo d'oro"* o *"triangolo della flexicurity"*.

In Danimarca, il monopolio pubblico dei servizi per l'impiego cade nel 1994: il sistema dei Centri per l'impiego danesi viene semplificato attraverso la creazione dei **"Centri unici di servizio"** che, grazie ad una buona diffusione territoriale, svolgono le proprie funzioni in partnership con le autorità comunali (**Municipalità**).

Il **binomio danese pubblico-privato** viene risolto con una netta separazione degli utenti:

- lo Stato è considerato responsabile dei disoccupati assicurati (contro la disoccupazione)
- le amministrazioni comunali di quelli privi di assicurazione (contro la disoccupazione), in partecipazione con i centri unici e le agenzie private.

I Servizi per l'impiego pubblici sono i responsabili dell'attivazione di un percorso di accompagnamento al lavoro per tutte le persone disoccupate da almeno 6 mesi e che lo richiedano. Punto di forza della **flexicurity** danese è una spesa pubblica pensionistica ripartita tra i costi della pensione (di base e generale), a cui si associano i vantaggi di una pensione integrativa (individuale e su base contributiva).

Il modello di welfare danese ha fatto del ricorso a tipologie contrattuali di *"lavoro atipico"* una risposta efficiente alle nuove performance del mercato non sostituendo, né indebolendo, la forza lavoro strutturale ma complementandola sotto il binomio **flessibilità e sicurezza sociale**.

Ogni contratto "flessibile" di lavoro accomuna in sé l'obiettivo della **formazione "on the job"** in azienda e la combinazione tra lavoro e riqualificazione professionale del disoccupato/inoccupato; la stessa durata contrattuale non è mai libera, ma frutto della mediazione tra l'agenzia di impiego e il lavoratore medesimo, e a livello di sistema, tra i **Servizi pubblici per l'impiego danesi, i job centre locali e le municipalità**.

Il modello danese può essere annoverato, senza dubbio, come combinazione tra elevato dinamismo e alta protezione sociale (da cui nasce il termine di **flexicurity**) e alla cui base stanno le seguenti tre caratteristiche:

- **flessibilità** intesa come alto grado di mobilità lavorativa e medio livello di protezione di fronte a licenziamenti;
- **sicurezza sociale** garantita da un sistema efficace di sussidi alla disoccupazione e incentivi alla riqualificazione/reinserimento professionale;
- **efficaci programmi di politica attiva del lavoro**: basso costo sociale della disoccupazione, in quanto chi beneficia dell'indennità è immediatamente chiamato ad attivarsi con il supporto di percorsi di accompagnamento che ne facilitano la reintegrazione nel mercato in tempi più brevi.

## La crisi attuale in Europa: stagnazione economica e crollo dell'occupazione

Il nuovo **Piano Europeo di Ripresa Economica** evidenzia l'esigenza di riprogrammare le risorse, gli strumenti e gli obiettivi della politica comunitaria rilanciando il ruolo dei "fondi strutturali", primo tra tutti il Fondo Sociale Europeo. Le modifiche al **Regolamento Fse n°1081/2006** in chiave di semplificazione (del principio di integrazione, efficacia e coerenza con gli altri piani di sostegno alle economie dei Paesi Ue) "evolutive" nel cosiddetto programma "**Fse accelerato**". Il sistema prevede che ogni finanziamento copra quasi il 100% del costo degli interventi strutturali, lasciando ai singoli Stati membri la possibilità di indirizzare i propri fondi nazionali verso istanze localmente mirate (il Fondo sale da 0,53 miliardi di euro, erogati nel 2009, agli attuali 1,76 miliardi totali).

Di fronte ai nuovi e repentini cambiamenti del mercato del lavoro si sviluppa l'Iniziativa europea "**nuove competenze per nuovi lavori**" le cui modalità operative prevedono:

- uno stanziamento complessivo di 19 miliardi di euro a sostegno delle politiche di mantenimento dell'occupazione e del reperimento di nuova forza lavoro, attraverso programmi sinergici di formazione, riqualificazione, aiuti all'imprenditorialità e miglioramento dei Servizi per l'impiego;
- nuove risorse dal bilancio comunitario da aggiungere ai finanziamenti della BCE per rafforzare il sistema del microcredito;
- incentivi ai contratti di apprendistato;
- programmi Fse di formazione e lavoro a tempo ridotto;
- la facilitazione di processi di mobilità orizzontale e verticale;
- azioni di leva fiscale e contributiva nell'inserimento di gruppi svantaggiati nelle aree di forte domanda di manodopera;
- la promozione della rete "Eures", con la possibilità per il/la lavoratore/trice di essere supportato nella mobilità lavorativa da un paese all'altro;
- servizi di supporto alla fase di start up e avvio d'impresa.

## Interventi di reazione alla crisi occupazionale di alcuni Stati membri

### In Francia

L'intervento del Fse, con un investimento di 26 miliardi di euro totali, passa attraverso la nascita del **Pôle Emploi, il Servizio Pubblico primario per l'occupazione francese**, e il suo **Fondo di investimento sociale** con tre obiettivi principali:

- proteggere l'occupazione ed evitare i licenziamenti attraverso strumenti come: **l'attività parziale e la riconversione professionale** che sostengono il lavoratore nei casi di chiusura temporanea dell'azienda o di riduzione del regolare orario di lavoro; il **contratto di transizione professionale** che prevede un assegno pari all'80% del salario medio percepito precedentemente dal lavoratore licenziato per

motivi economici, durante il suo percorso di riqualificazione; e la **convenzione di reinserimento personalizzata** supporta da un'“indennità differenziale”;

- stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro attraverso il dispositivo di legge “**Zero Charges**” che esonera le piccole imprese dal pagamento dei contributi per le assunzioni effettuate nel corso del 2009;
- promuovere l'accesso al lavoro attraverso: l'attivazione della misura dell'**apprendistato** per i giovani; lo sviluppo di formule in alternanza che associno l'occupazione alla formazione e sviluppo di competenze specifiche (**contratti di professionalizzazione**); l'**accompagnamento personalizzato** con l'elaborazione di un piano di azione di reinserimento individuale, comprensivo di: bilancio di competenze, misure di sostegno sociale (*reddito di solidarietà attiva, sussidio di ritorno al lavoro o sussidio temporaneo di attesa*) e psicologico, orientamento alle nuove esigenze del mercato del lavoro; azioni di validazione dell'esperienza compiuta e certificazione della professionalità acquisita.

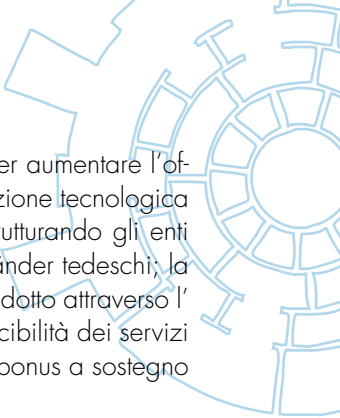
### Nei Paesi Bassi

In materia anticrisi i Paesi Bassi agiscono attraverso le seguenti azioni:

- La riorganizzazione dei tempi di lavoro con misure temporanee per la riduzione dell'orario lavorativo (attivazione di “**Mobility Centre**”) o attraverso tavoli istituzionali di concertazione tra aziende, Parti sociali e Società civile da cui nascono gli “**Short Time Working Agreement (Stwa)**” o, ancora, modelli di benefits a sostegno della transizione temporanea dal full-time al part-time.
- Politiche di sostenibilità del sistema finanziario, di disincentivazione fiscale ai licenziamenti, di elevato livello di integrazione con le politiche di *flexicurity* e protezione sociale come: “**l'Azione D**” atta a proteggere le fasce di occupati che, a causa del loro basso livello di qualificazione e della mancanza di certificazione formale, rischiano di essere esposti a marginalizzazione ed espulsione sociale (“*Modello VPL – Validation of Prior Learning*” per la valorizzazione dell'esperienza formativa professionale); o interventi pensionistici di innalzamento età pensionabile a 67 anni; o ancora, “**l'Azione A**”: 200 milioni di euro a cui possono accedere i comuni per organizzare localmente percorsi mirati di coaching e formazione per soggetti diversamente abili, lavoratori anziani e giovani in cerca di prima occupazione.
- Investimenti cospicui nei cosiddetti “**Istituti della Conoscenza**” con un ammontare totale di 800 milioni di euro per far crescere, attraverso il sistema della formazione continua, la capacità di innovazione del Paese.

### In Germania

In seguito alla forte recessione economica dei volumi produttivi molte aziende hanno fatto ricorso allo strumento del “**kurzarbeit**” (lavoro ad orario ridotto) cercando, così, di evitare i licenziamenti, di contenere il numero di disoccupati e sostenere la forza lavoro in crisi con idonei ammortizzatori sociali. Il Governo tedesco agisce, quindi, con un “**Primo pacchetto anticrisi**” attraverso: costituzione dell’**Istituto di Credito per**



**la Ricostruzione**", una manovra aggiuntiva di 15 miliardi di euro per aumentare l'offerta del credito alle piccole e medie imprese promuovendo l'innovazione tecnologica e la ricerca; un aumento degli investimenti nel settore pubblico ristrutturando gli enti locali più deboli con finanziamenti che raggiungono miratamente i Länder tedeschi; la promozione di livelli di qualificazione in regime di orario lavorativo ridotto attraverso l'**"Agenzia Federale per l'impiego"**; l'introduzione di un'ampia deducibilità dei servizi a pagamento; la riduzione della tassa sui redditi; l'assegnazione di bonus a sostegno delle politiche famigliari.

Un **"Secondo pacchetto anticrisi"** è varato nel marzo 2009: la cabina di regia è gestita dall'**"Istituto per la ricerca e la formazione aziendale"**, insieme alle organizzazioni sindacali tedesche, cofinanziato dal Fondo Fse, per la copertura dei costi formativi in misura variabile dal 25 all'80% e per tutte le iniziative, entro o fuori il normale orario lavorativo, di formazione continua (*"Programma Richtlinie"*), includendo tra i beneficiari anche i lavoratori somministrati e gli occupati a tempo determinato.

## BIBLIOGRAFIA

*Crisi. Misure e strategie nazionali a confronto*, Collana Focus, Roma 2009

Ceccarelli D., *Crisi occupazionali e riforma dei servizi per il lavoro*, in *Misurare l'occupabilità: indicazioni da alcune esperienze europee* (nello specifico Parte IV, Estratto I) a cura dell'Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale Regione Friuli Venezia Giulia, Franco Angeli Editore, Milano 2008

ISFOL, *Il Sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte*, a cura di B. Anastasia, M. Mancini, U. Trivellato, Collana "I Tartufi" n. 32, Roma 2009

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita Buona nella Società attiva*, Roma 2009

ISFOL, *Le politiche di welfare in Europa: esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, Roma, 2005

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Italia-Lavoro, *Welfare to work*, report dei lavori conclusivi dell'Expo dell'Educazione e del lavoro, Fiera di Milano, 1-4 marzo 2005

Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli Editore, Torino 2004

“usando il linguaggio che indica negli ultimi i destinatari dell’impegno di solidarietà e di aiuto, si può dire che oggi, oltre agli ultimi, esistono i penultimi, i terzultimi, i quartultimi. La scala sociale è fatta di molti gradini (...) la povertà è l’ultimo gradino di una scala più generale: la disuguaglianza.

Ermanno Gorrieri (Parti uguali tra diseguali)

### 1.3. LE NUOVE DISUGUAGLIANZE: ANALISI DI SFONDO SUL TERRITORIO VERONESE

La seguente ricerca è stata curata dal Comitato Tecnico Scientifico di progetto composto da: Barbara Giacomini, Deborah Biazzi, Emanuele Tagetto

#### Hanno contribuito ai Focus di Ricerca:

Sergio Cecchi

*Professore Aggregato di Sociologia Facoltà di Scienze della Formazione Università di Verona*

*Focus: Incidenza delle variabili di esclusione sociale sulle biografie dei soggetti: possibili forme di intervento e politiche di welfare*

Luigi Oliveri

*Dirigente Coordinatore Area Funzionale Servizi alla Persona e alla Comunità della Provincia di Verona*

*Focus: Modelli di integrazione pubblico-privato: l’esperienza della Provincia di Verona a partire dall’art. 13 Dlgs n. 276/03*

Donata Gottardi

*Professore Ordinario di Diritto del Lavoro Facoltà di Giurisprudenza Università di Verona*

*Focus: Modelli e strumenti di flexicurity. Uno sguardo Europeo.*

Carla Maria Ruffini

*Esperta di career counseling, orientamento, bilancio di competenze e sviluppo delle risorse umane presso Studio Meta & Associati S.r.l. e Professoressa a contratto di Metodologie e strumenti per l’orientamento presso la Facoltà di Psicologia dell’Università di Bologna.*

*Focus: L’integrazione lavorativa delle persone in condizione di svantaggio. Finalità, stakeholders, sistema dei servizi*

## Introduzione

Il presente lavoro di ricerca si colloca all'interno di un più ampio progetto ("I profili delle disuguaglianze: dall'analisi al modello di Agenzia Sociale per il Lavoro contro le discriminazioni" DGR 2341 dell'8 agosto 2008 Asse III – Inclusion Sociale "Interventi per migliorare l'integrazione e/o il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati") il cui obiettivo è la definizione di un innovato modello di Agenzia Sociale per il Lavoro che abbia come mission la realizzazione di efficaci azioni di presa in carico e d'inclusione socio-professionale per soggetti svantaggiati.

Obiettivo primario della presente indagine è stato quindi l'approfondimento del tema dello svantaggio per offrire all'Agenzia Sociale un supporto conoscitivo al fine di orientarsi nella lettura e interpretazione del tema delle **nuove disuguaglianze**<sup>20</sup>; ciò anche perché occuparsi di svantaggio reca con sé l'insidia e il rischio di cadere in analisi stereotipate e poco attuali rispetto ai repentini cambiamenti della nostra struttura sociale. Infatti, il complesso comporsi d'inedite aree di debolezza sociale ci pone di fronte a nuovi paradigmi metodologici e operativi rispetto a persone che vivono, da un lato, nuove forme di disagio ancora poco riconoscibili e, dall'altro, situazioni multi-problematiche (casa, lavoro, sostegno psicologico e sanitario, scolarizzazione e professionalizzazione, rete relazionale ecc.) con conseguenti disuguaglianze soprattutto rispetto alla possibilità di assumere "una posizione competitiva sul mercato del lavoro e collocandosi ai *blocchi di partenza* ad uguali livelli di opportunità"<sup>21</sup> e all'esercizio di diritti di piena cittadinanza.

Riflettendo sul modello di **Agenzia Sociale per il Lavoro quale spazio fisico e simbolico per l'elaborazione di risposte efficaci all'interno di un infrastutturato sistema di work fare pubblico/privato** si è partiti dunque dalla seguente domanda: "quali sono nell'*hic et nunc* del territorio veronese i nuovi soggetti svantaggiati? Chi, nell'attuale congiuntura locale, potrebbe maggiormente necessitare del supporto dei servizi integrati di un'Agenzia Sociale per il Lavoro al fine di prevenire e fronteggiare il rischio di esclusione sociale?". Ovviamente, ma è indispensabile sottolinearlo, il presupposto a cui sono seguite le riflessioni esposte finora e da cui seguiranno le prossime considerazioni è che il "lavoro", nonostante la sua progressiva frammentazione, resti comunque a tutt'oggi "una delle attività indispensabili a fondare l'appartenenza, il riconoscimento e la dignità sociale di un qualsiasi individuo"<sup>22</sup>. A ciò dovremmo aggiungere che, all'interno di politiche di work fare, esso può rappresentare uno strumento efficace

<sup>20</sup> Con il termine nuove disuguaglianze si fa riferimento a determinate condizioni di svantaggio originate da fragilità di relazione, precarietà lavorativa e di reddito, insicurezza sociale e malattia, inadeguatezza ad un sistema dominato dalla competitività e produttività. Le nuove disuguaglianze si determinano anche sulla base di fattori di cambiamento, demografico e sociale che si sviluppano all'interno delle nostre società ed intervengono ostacolando l'accesso alle risorse materiali e conoscitive (Punto 1.1. e 1.2 Allegato A Dgr n.2341 dell'8.08.08 Regione Veneto)

<sup>21</sup> Dal report di Progetto Equal Me.t.ri.c.a "Lavori tradizionali e nuove fasce deboli", Fondazione Aldini Valeriani, 2003

<sup>22</sup> Ibidem.

di inclusione se accompagnato da adeguate riflessioni sulla “qualità e tipologia” di opportunità professionali che il sistema di servizi e i piani di sviluppo locale sono in grado di evidenziare<sup>23</sup>.

Esposta quindi la *ratio* del presente lavoro di ricerca, il lettore incontrerà la cornice teorica alla quale si è fatto riferimento per la conduzione dell’indagine qualitativa sul campo e gli esiti della ricerca qualitativa. Infine sono esposti i dati emersi dalle interviste agli osservatori privilegiati, alcuni dati “quantitativi” rispetto ai cambiamenti del Mercato del Lavoro e agli indici di povertà nel nostro territorio.

Questo documento rappresenta la prima fase di una ricerca che sarà implementata, durante tutto l’arco del progetto attraverso la riflessione sulle esperienze e sulle pratiche che emergeranno:

- dal contributo delle progettualità in atto sul territorio per persone in condizione di svantaggio promosse da attori pubblici e privati in rete;
- dalla presa in carico, per la sperimentazione di azioni di accompagnamento, di 20 soggetti appartenenti alla categoria delle nuove disuguaglianze ed individuati attraverso la presente ricerca;
- dalla sperimentazione del dispositivo di tutoraggio unico per l’erogazione di servizi multifunzionali in risposta ai fabbisogni dei soggetti e delle imprese;
- dalla modellizzazione dell’Agenzia Sociale per il Lavoro e dal sistema di convenienze da essa prodotte a favore dei beneficiari finali, dei servizi, della comunità territoriale di operatori, delle imprese e dei policy makers.

## LA CORNICE TEORICA

Affrontando una riflessione sul “lavoro” come veicolo prioritario per agire sulla prevenzione dell’esclusione sociale, si incontrano due aree scientifiche distinte ma che, al tempo stesso, si intrecciano: la sociologia del lavoro e l’etica economica. Nel presente capitolo, quindi, si procederà, in primo luogo, presentando sinteticamente i più significativi mutamenti socio economici e del mercato del lavoro, e per questo ci si riferirà alle teorie di Castel, Marazzi, Accornero e De Rosa. In secondo luogo si affronterà la tematica delle nuove fasce deboli emergenti riferendosi, principalmente, alle teorie degli autori Sen, Bauman e Chicchi.

<sup>23</sup> Dall’intervento del Professore Sergio Cecchi Facoltà di Scienze della Formazione Università di Verona – Focus di ricerca del 26.06.09

## I mutamenti socioeconomici e del mercato del lavoro<sup>24</sup>

Affrontare la tematica dei cambiamenti che stanno alla base delle trasformazioni del mercato del lavoro non può prescindere da una riflessione sui grandi mutamenti economici che hanno interessato i paesi ad alto sviluppo capitalistico e, quindi, anche l'Italia (il nord est in particolar modo). Occorre prendere coscienza che il sistema economico capitalistico ha portato a distanziarsi sempre più da quei principi produttivi che avevano caratterizzato l'epoca Fordista<sup>25</sup>, ovvero la fiducia in mercati sconfinati e in risorse infinite; nel corso degli anni, infatti, il mercato ha iniziato il proprio processo di saturazione, in forza del commercio globale, accelerando il progressivo esaurimento di materie prime e risorse ambientali. La dinamica e la forma individuata dal ciclo economico, per far fronte ad un contesto così in divenire, è stata, principalmente, la **riduzione dei costi del lavoro**, considerati via via eccessivi in un panorama economico e finanziario mondializzato, pressato dalla crescente concorrenza internazionale. L'introduzione del termine "produzione snella" ha significato anche l'esternalizzazione di interi segmenti produttivi e il ricorso a fornitori, consulenti talvolta ex dipendenti, trasformati in "lavoratori autonomi" per aumentare produttività e l'efficienza abbassandone i costi (a tale processo viene ricondotta, ad esempio la peculiare caratteristica di piccola-media impresa del territorio nordestino italiano, nata appunto come "accordo" tra imprenditore e dipendente che "suonava" più o meno così: "tu esci dalla azienda come operaio, apri un piccolo laboratorio autonomo e io ti garantisco gli ordini e quindi il profitto"). Ciò ha significato un cambiamento radicale nella struttura dell'organizzazione aziendale: la grande impresa, il grande ospedale, la grande università, non sono più stati l'unico datore di lavoro di un gran numero di persone.<sup>26</sup> A tal proposito si osservi come, fino a prima dell'arrivo anche in Italia della crisi economico-finanziaria statunitense, le piccole e medie imprese si dimostravano molto più attive nel creare occupazione<sup>27</sup>, a confronto con le grandi imprese sovente impegnate in processi di riorganizzazione aziendale. Chiamate a rispondere in tempi brevissimi alle oscillazioni delle domande di mercato e del trend di consumo le imprese hanno approntato sistemi produttivi "Just in time" attraverso un'organizzazione del lavoro che, per evitare sovrapproduzione (merci invendute destinate a deprezzarsi), sa modellarsi con flessibilità alle esigenze del qui

<sup>24</sup> In questa sede si riporta una panoramica in estrema sintesi, si rimanda chi fosse interessato all'approfondimento di tale tematica al libro "Il posto dei Calzini", Marazzi; e "Sociologia dei lavori", De Rosa.

<sup>25</sup> Il fordismo nasce in America nei primi anni del 1900 sulle basi di teorizzazioni quali quella taylorista, che prevedeva una forte razionalizzazione dell'azienda e del processo produttivo. Tale teoria aveva come presupposti un'organizzazione scientifica del lavoro, una netta divisione tra lavori esecutivi e programmazione aziendale e la massima scomposizione e semplificazione delle mansioni. Tale modo di produzione, portato alle estreme conseguenze come l'applicazione della catena di montaggio nelle industrie Ford, era un sistema che poteva contare su un mercato ancora vergine e privo di concorrenza.

<sup>26</sup> Il posto dei calzini, C. Marazzi, Bollati Borlinghieri, 1999. Torino

<sup>27</sup> Nonostante il decentramento produttivo, di cui sopra, si stia trasformando in una delocalizzazione produttiva (è il caso delle aziende che esternalizzano la produzione in paesi in cui i costi del lavoro sono nettamente inferiori, ad esempio il sud est asiatico).

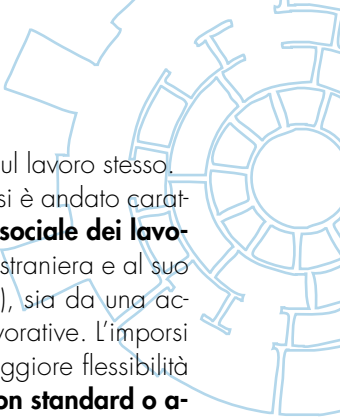


ed ora, poiché ogni minima variazione della domanda può essere fatale o salvifica per l'impresa moderna (Marazzi, 1999).

In tale mutato scenario, rispetto all'epoca fordista, l'azienda passa da **modelli di integrazione verticale** (contenimento all'interno della stessa azienda di tutto il processo produttivo e delle fasi ad esso correlate, per poter controllare ed eventualmente intervenire direttamente sull'intera sequenza lavorativa. Si pensi agli stabilimenti della Ford ma anche Fiat qui in Italia in cui si poteva trovare la ferrovia, la centrale elettrica, la fonderia ... in tutto quasi cento edifici, sparsi in una superficie sconfinata) a **modelli orizzontalmente diffusi sul territorio**, tra reti di imprese. Nascono legami sia funzionali che operativi tra imprese di diverse dimensioni e relativi know-how, si potenzia il settore terziario: dal modello centralizzato si passa all'impresa a rete, al network, al reticolo industriale globale. È il processo di de-verticalizzazione che ha originato i distretti e il cosiddetto "lavoro autonomo di seconda generazione" (consulenze specializzate e agenzie di servizi).

Si parla di capitalismo molecolare o di atomizzazione dell'azienda laddove ogni impresa diventa una cellula tra le altre, il nodo di una rete che non si riconosce più in un'autorità centrale attraverso relazioni di tipo gerarchico. Non esistono più rapporti di dipendenza esclusiva tra l'azienda madre e l'impresa subfornitrice, ma ogni nodo intesse la propria ragnatela di rapporti con le aziende della rete in modo a-gerarchico, non piramidale. Dopo la fabbrica fordista, la fabbrica snella e la fabbrica integrata arriva dunque la fabbrica globale, snodo di reti funzionalmente attigue o delocalizzate (anche ai quattro angoli della terra). Supportato dai sofisticati apporti dell'innovazione tecnologica lo spazio si trasforma da fisico a virtuale producendo scarti epocali nel rapporto tra individui e contesti professionali. Ma se da un lato l'azienda orizzontale si avvale di un arcipelago di unità produttive e di servizi, dall'altro, si assiste ad una contrazione e concentrazione delle decisioni strategiche. A livello macro e in un contesto che è diventato globale, si attua una divisione profonda tra operazioni concrete all'interno di processi produttivi e management strategico (delle informazioni, dei capitali, ecc.). Mentre la produzione (o la sua cessazione) si realizza in spazi reali, visibili, concreti, le strategie e i flussi gestiti da grandi gruppi imprenditoriali/finanziari si connotano come sempre più sfuggenti, virtuali e astratti. Le grandi aziende "storiche" nazionali caratterizzate da un solido rapporto con il territorio si assottigliano a livello locale per dilatarsi a rete nello spazio transnazionale, fino a far perdere le loro tracce. Ciò a cui abbiamo assistito è stata dunque questa trasformazione del capitalismo che ha potenziato il proprio potere strategico (empowerment) sul piano globale riducendo i propri termini operativi (occupazione, sviluppo locale, legami fiduciari) sul piano locale (downsizing). Allargando tale prospettiva Bauman evidenzia la contraddizione tra un'élite che gestisce il governo economico globale e una politica locale caratterizzata dalla perdita di potere degli stati nazionali non più in grado di realizzare una politica sociale autonoma secondo i tradizionali modelli europei di welfare [Bauman 2003].

Alla luce di queste considerazioni è possibile ora delineare una panoramica sui princi-



pali mutamenti intervenuti nelle dinamiche del mercato del lavoro e sul lavoro stesso. In primo luogo, dobbiamo tenere presente che il mercato del lavoro si è andato caratterizzando sia da una maggiore **eterogeneità nella composizione sociale dei lavoratori** (si pensi al massiccio fenomeno della manodopera di origine straniera e al suo impatto sulla produzione e assetto sociale nel territorio del nord est), sia da una accresciuta variabilità nelle prestazioni professionali e nelle carriere lavorative. L'imporre dei nuovi modelli produttivi connessi alla ricerca di una sempre maggiore flessibilità ha prodotto una crescente **pluralizzazione delle forme di lavoro non standard o atipiche** (si noti, a tal proposito, l'utilizzo di un linguaggio che procede costantemente per definizioni in negativo) tra cui si moltiplicherebbero le attività professionali di tipo precario (in senso lato e non) che costituiscono la base della segmentazione degli status del lavoro [Maruani Reynaud 1993; Lallament 1994].

Altro fenomeno da segnalare è la **perdita di importanza dei blocchi di domanda del lavoro** tipicamente industriale e standardizzata sia dal punto di vista del numero dei posti che dell'omogeneità dei requisiti [Accornero 1994]. L'industria (questo è addirittura evidente nelle piccole medie imprese) e i relativi processi di selezione ripongono nuove aspettative sull'insieme di abilità trasversali connesse all'identità soggettiva e al saper essere di ogni individuo. Aldo Bonomi ha definito, in proposito, il lavoro postfordista come "il lavoro dei sentimenti messi al lavoro" [Bonomi 1996]; e Bascetta dello "sfumare fino a completa evanescenza, del confine tra lavoro e non lavoro" [Bascetta 1994]. Alcuni autori focalizzano e sintetizzano il processo di deresponsabilizzazione indotto dal mercato globale attraverso l'esempio di un modello di impresa che non si occupa più nemmeno di dare regole ai propri lavoratori ma chiede ad ognuno di loro di dimostrare di valere più dei colleghi.

Va inoltre infatti considerato che i fenomeni sopradescritti hanno rapidamente introdotto **nuovi pre-requisiti di accesso al lavoro** (cultura di base, alfabetizzazione informatica e linguistica, disponibilità a mobilità e flessibilità, gestione strategica delle informazioni e delle relazioni professionali ecc.) e **crescenti standard prestazionali per il suo mantenimento**. Tale contesto ha prodotto un vantaggio competitivo per i lavoratori con professionalità medio – alte (che hanno fatto registrare un ulteriore aumento del loro contenuto professionale) con accesso divario verso lavoratori con bassa specializzazione o dequalificati (che hanno visto ristagnare o peggiorare la loro posizione). Questo fenomeno sarebbe riconducibile e si accompagnerebbe anche alla trasversale divaricazione tra lavori ad alto contenuto intellettuale o di specializzazione e lavori che, nonostante richiedano uno sforzo notevole per essere prodotti, si caratterizzano per mansionari facilmente sostituibili o automatizzabili.

Dal punto di vista dell'interpretazione "soggettiva" del significato del lavoro, è da segnalare, inoltre, correlata alle caratteristiche di atipicità, l'affermarsi di una **offerta di lavoro "atomistica"** costretta ad autorappresentare i propri interessi "agendo" individualmente, rischiando di minare alla base le forme consuete di solidarietà sociale, rappresentanza e memoria competente che si erano consolidate in Italia ed in Europa negli ultimi quarant'anni. Le "identità professionalizzate" al servizio delle

nuove organizzazioni presentano biografie discontinue in cui il significato attribuito al lavoro assume nuove sfumature tra conquista e perdita di sé oscillando **tra desiderio di appartenenza e timore di isolamento**. La frammentazione dei tempi e degli spazi fisici del lavoro ha coinciso con l'indebolimento delle relazioni da esso veicolate costringendoci a considerare con attenzione e a verificare da vicino i processi di marginalizzazione ed esclusione che hanno determinato nuove e gravi forme di disuguaglianza sociale<sup>28</sup>.

Per sviluppare una riflessione in merito a queste ultime si rende necessario cogliere l'esigenza di **innovare i paradigmi di uguaglianza e di meritocrazia**. La prima in forza di una società delle differenze capaci di coabitare in modo integrato<sup>29</sup> e la seconda poiché il principio meritocratico rischia di diventare lo statuto di una società in cui la mancata esibizione di doti particolari diventa una giustificazione all'esclusione [Bauman 2003]. Altrettanto importante per leggere ed interpretare le caratteristiche del fenomeno delle nuove disuguaglianze è partire da chiari modelli di riferimento approfondendo **in che modo i singoli individui percepiscono (e nominano) la loro debolezza socio - professionale** e, parimenti, con che modalità/paradigmi quest'ultima viene interpretata dagli attori della politica e dei servizi alle persone. Come esposto in premessa la disciplina che più si interroga sul fenomeno della disuguaglianza è l'etica economica, in particolare, la domanda fondamentale che si pone questa disciplina e che quindi siamo a porci, con Sen, nell'intraprendere questa analisi è **disuguaglianza di cosa?**<sup>30</sup>

In tal senso, il tema delle nuove disuguaglianze potrebbe essere ulteriormente sviluppato con una riflessione allargata rispetto a tutte quelle persone, della fascia 45 – 55 anni, che, invalidate dalla congiuntura economica negativa, devono drasticamente mettere in discussione i propri standard di vita e le proprie aspettative professionali. Queste persone, mettendo in atto processi di auto - esclusione, rischiano di approdare ai servizi territoriali (centri impiego, centri di orientamento, servizi sociali, agenzie formative) quando la loro condizione si protrae sfociando in emergenza.

Di seguito si cercherà dunque di definire la disuguaglianza partendo dall'analisi delle fasce dello svantaggio 'tradizionale' per poi soffermarsi sulle cosiddette fasce 'emergenti' al fine di individuare anche i possibili fattori che concorrono a formare queste inedite forme di debolezza sociale.

<sup>28</sup> Dall'intervento del Professore S. Cecchi - Facoltà di Scienze della Formazione Università di Verona – Focus di ricerca del 26.06.09

<sup>29</sup> Ibidem

<sup>30</sup> A tale proposito Eurispes parla da tempo dei "quasi poveri" o dei "poveri in giacca e cravatta" come evidenziato dall'indagine esplorativa sulla vulnerabilità sociale e i nuovi percorsi di impoverimento a Schio "Sottotracce Emergenti" a cura della Cooperativa Samarconda, Schio (Vicenza), 2008 [www.samarconda.progettozatterablu.it](http://www.samarconda.progettozatterablu.it)

## Le fasce deboli emergenti

Nell'affrontare il tema delle fasce deboli emergenti non si può prescindere dal descrivere quelle categorie di soggetti che, trovandosi in una situazione di svantaggio sociale, hanno già avuto un riconoscimento normativo della loro debolezza che dovrebbe facilitarne l'ingresso nel mercato del lavoro e il riconoscimento di pari opportunità. Tra esse la normativa opera una categorizzazione distinguendo variabili di debolezza oggettiva connesse a:

- fattori fisici congeniti o consequenziali;
- patologie psichiatriche;
- fattori di contesto familiare pluriproblematico e scelte che possiamo definire alternative rispetto alle norme sociali del contesto di vita.<sup>31</sup>

Le persone afferenti alla prima categoria, pur nella sfortuna dell'handicap fisico o della malattia, rappresentano la categoria maggiormente protetta dalla legge che ha normato forme di collocamento mirato (legge 68/99) accompagnandole a specifiche azioni positive per l'adattamento realizzante al contesto professionale. Più complessa la situazione di coloro che affetti da malattie di tipo psichiatrico o debolezze psicologiche altamente invalidanti trovano maggiori ostacoli e prevalenti risposte attraverso l'inserimento in cooperative sociali di tipo B e, in ogni caso, attraverso risposte oggi ricercate all'esterno del sistema socio-economico considerato "più forte". A proposito infine delle variabili connesse al contesto sociale di provenienza, occorre distinguere le persone che debbono la loro marginalità a fattori derivanti da contesti familiari pluriproblematici (connotati da disagio economico, affettivo e relazionale, fenomeni di violenza ecc.) da quelle la cui marginalità è derivata da eventi traumatici o da scelte esistenziali personali alternative (ad esempio il consumo di sostanze considerate illegali).

Parallelamente e internamente a queste **categorie di lavoratori svantaggiati contemplate dalle direttive europee** (fino al recente regolamento (CE) 800/08) e recepite dalla normativa nazionale e regionale con appositi interventi, si assiste allo sviluppo di **nuove aree di debolezza** in progressiva e preoccupante espansione ma che tuttavia non sembrano più costituire, come accadeva nel passato, classi omogenee descrivibili secondo parametri socio – statistici tradizionali (es. fasi particolari del ciclo di vita, zone geografiche di residenza, status familiare ecc.) o attraverso modelli validi per la società salariale ormai in progressivo declino [Castel 1995]. Ne è una prova la consolidata necessità (che si è fatta pratica funzionale presso i servizi alla persona) di approcciare tale fenomeno con una maggiore e approfondita analisi delle specifiche situazioni personali, seguendo quotidiane **prospettive di ricerca a partire dalle storie di vita delle persone**. Secondo molti autori, gli stessi concetti di occupazione e disoccupazione (pur mantenendo la propria ovvia

<sup>31</sup> Articolo 2, comma 1, lettera f), del REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione.

ed imprescindibile utilità statistica funzionale a politiche di intervento e guida dei decisori), appaiono lenti fragili rispetto al passato se isolati dall'insieme di fattori che determinano la partecipazione o esclusione di un individuo alla società. La situazione di chi oggi esperisce forme di debolezza socio professionale può essere dunque più facilmente compresa **a partire dagli "incidenti di percorso" che hanno portato quella determinata persona a "deragliare dai binari"** [Chicchi 2000]. Ponendo l'accento sugli effetti negativi indotti dal mercato, Robert Castel definisce le fasce deboli i **"soprannumerari"** indicando con tale termine chi non è stato invalidato da una patologia fisica o mentale bensì dagli effetti del mercato. Per dirla con Jaques Danzelot si potrebbe parlare in tal senso dei **"normali inutili"** o dei **"poveri abili"** secondo Sen. Il loro "problema" nascerebbe da un mercato sempre più selettivo e iper-competitivo che, a fronte di una riduzione dei posti di lavoro in particolari settori e distretti, li rende inutili e non immediatamente funzionali allo sviluppo economico del sistema (al contrario della classe operaia della società industriale che non poteva essere esclusa dai processi produttivi perché forza necessaria alla accumulazione del capitale). Il senso di inadeguatezza e competizione generato da tali processi, unito alla difficoltà tutta moderna di "cercare soluzioni individuali a contraddizioni sistemiche" (Bauman, 2003), ha prodotto un impatto sulla coesione sociale i cui effetti negativi vedono confluire proprio i più deboli tra loro<sup>32</sup>.

Ma per comprendere appieno la realtà del fenomeno delle nuove disuguaglianze e tentare di giungere ad una sua definizione occorre fare un'ulteriore ed importante distinzione tra:

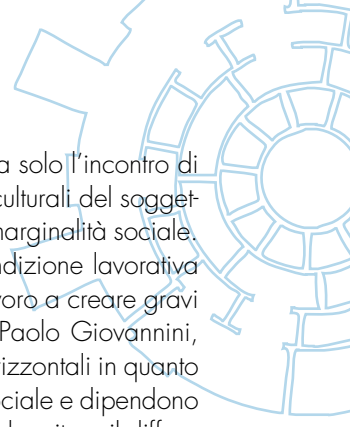
- **situazioni di grave debolezza** che comportano il rischio di una conseguente emarginazione sociale;
- **situazioni caratterizzate prevalentemente dalla difficoltà di stabilizzare o migliorare la propria presenza sul mercato del lavoro** (che non presentano quindi estremo rischio di emarginazione sociale come le prime).

È possibile infatti rilevare, attraverso i dati statistici forniti dalle fonti istituzionali<sup>33</sup>, che esistono aree sociali che sono potenzialmente più esposte a rischio di disoccupazione e/o sottoccupazione: giovani e donne ad esempio; ma solo una parte di questi, in relazione a molteplici fattori, connessi alle loro biografie personali (figli minori o anziani a carico ad esempio) e di contesto socio-economico, si troveranno in situazioni di debolezza sociale. È allora necessario procedere con una ulteriore distinzione terminologica (Chicchi 2001) tra:

- **fasce deboli emergenti** tenendo conto del fatto che la loro debolezza è sì economi-

<sup>32</sup> "Sulle classi popolari si sono fatti pesare gli obblighi di una cultura dell'accoglienza verso persone provenienti da altri mondi che non avevano voluto, di cui non conoscevano le motivazioni e che non erano pronte a gestire. A ciò si aggiunge il fatto, con specificità che riguardano anche la storia del nord est, che chi era povero ieri disprezza i poveri oggi come una specie di risarcimento di ritorno" Riflessioni liberamente riportate dall'intervento di Luisa Muraro "Italia paese di ex poveri assediato dai poveri" nel corso del Seminario di Diotima e tenuto il 16 ottobre 2009 presso l'Università degli studi di Verona.

<sup>33</sup> [www.cidospel.com](http://www.cidospel.com)



ca (difficoltà di stabilizzarsi o rientrare nel mercato del lavoro) ma solo l'incontro di questa ultima con altri deficit personali e relazionali, normativi e culturali del soggetto può comportare il formarsi di una situazione di vera e propria marginalità sociale. Sarebbe quindi il complesso intrecciarsi di fattori interni alla condizione lavorativa con altri fattori sociali che si formano al di fuori del mondo del lavoro a creare gravi forme di debolezza sociale. In questo senso Aris Accornero e Paolo Giovannini, parlano di prestare attenzione alle **disuguaglianze orizzontali** (orizzontali in quanto attraversano trasversalmente la condizione lavorativa e lo status sociale e dipendono anche da fattori di natura sociologica). Tra queste si potrebbe anche citare il diffuso fenomeno del *disagio adulto* connesso alle cosiddette "patologie della modernità" (condizione di solitudine, isolamento, deficit relazionale e comunicativo, non di rado borderline, non connessa esclusivamente alla presenza di specifiche patologie ma a particolari assetti della trasformazione sociale: separazioni familiari, zone di residenza come quartieri di periferia o zone di transito ecc.);

- **nuove aree sociali di disagio occupazionale** che esprimono una debolezza economica esclusivamente collegata alla congiuntura economica negativa riferibile a comparti produttivi e famiglie professionali specifiche.

In secondo luogo è necessario considerare che oggi sempre più viene a cadere la relazione automatica di causa effetto tra disoccupazione ed esclusione sociale<sup>34</sup>, in tal senso è possibile ribadire che lo svantaggio sociale si distribuisce in maniera complessa e che **non è detto che tutti i soggetti disoccupati o male occupati rischino oggi allo stesso modo di scivolare fuori dai luoghi di riconoscimento sociale** e quindi di esperire condizioni di svantaggio sociale grave. E, allo stesso tempo, non per tutti il lavoro è garanzia di piena inclusione socio-professionale.

Lo stesso concetto di povertà è oggi quasi unanimemente interpretato in relazione alla collocazione degli individui all'interno della scala sociale e in relazione alla loro possibilità di accedere a **risorse immateriali** e **opportunità di tipo culturale, relazionale** e, in ogni caso, rapportate al livello di qualità di vita espresso dalla società di appartenenza. Parliamo qui di cittadinanza attiva e professionale.

Inoltre, alla luce del dibattito giunto a maturazione negli ultimi anni sul tema delle nuove povertà emerge che siano **soprattutto le carenze di tipo relazionale a condizionare potenziali spirali di povertà e lo stesso prolungarsi dello stato di disoccupazione**. La domanda che allora si pone a questo punto, per perseguire l'obiettivo iniziale di questo lavoro di ricerca (ovvero fornire spunti ad un'Agenzia Sociale per il Lavoro che abbia come mission l'inclusione socio-professionale di soggetti svantaggiati) è: **quali sono i fattori rilevanti che possono portare da una condizione di difficoltà socio-occupazionale ad una condizione di vera e propria esclusione sociale?**

<sup>34</sup> Si veda a questo proposito i risultati della ricerca empirica internazionale denominata Yuseder e che per l'Italia ha visto la partecipazione del Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna. [www.ipj.unibremen.de/yuseder](http://www.ipj.unibremen.de/yuseder). Pubblicata anche nel testo *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Vando Borghi, Franco Angeli, Milano 2000

Per tentare di rispondere a questa domanda si è ritenuto di riferirsi principalmente al prezioso lavoro elaborato da Amartya Sen. In particolare la prima riflessione che Sen ha introdotto e che riprende i concetti sopracitati, è stata quella di ritenere la dimensione "economica", definita soprattutto attraverso il calcolo quantitativo del reddito, insufficiente a chiarire e determinare il livello di debolezza di un soggetto e il suo conseguente rischio di esclusione sociale. Come infatti ci ricorda Sen:

"il grado effettivo di disuguaglianza delle opportunità che le persone hanno di fronte non può essere immediatamente dedotto dall'ordine di grandezza della disuguaglianza dei redditi, poiché quel che possiamo fare, quel che possiamo o non possiamo acquisire, non dipendono solamente dal nostro reddito, ma anche dalla varietà di caratteristiche fisiche e sociali che influenzano le nostre vite e che ci rendono quello che siamo" [Sen 1992, p.49].

In quest'ottica interpretativa è utile considerare il **concetto di capabilities** di Sen che sembra presentare alcuni vantaggi metodologici rispetto ad altri possibili strumenti di analisi. Questo concetto, che possiamo qui molto genericamente intendere come la "capacità di acquisire funzionamenti" per il raggiungimento del proprio benessere sociale e più in generale come "la libertà di procedere verso obiettivi ritenuti importanti", [Sen 1992, p.64] permette di concentrare l'attenzione, nella determinazione della debolezza di un soggetto, non solo sul livello delle risorse disponibili (economiche, cognitive, relazionali ecc.) ma anche sulla effettiva possibilità di "conversione" delle stesse in certi funzionamenti ritenuti importanti. In particolare, per funzionamento Sen intende una condizione che permetta all'individuo **non di avere qualcosa (egualitarismo) ma di essere qualcuno**; in altre parole per Sen c'è una sostanziale differenza tra il possedere un bene e tra ciò che un individuo può fare possedendo quel bene<sup>35</sup>. Quindi, elaborata la teoria del funzionamento, Sen si domanda "chi sia, in tale contesto, a maggior rischio di vulnerabilità e quindi di esclusione sociale". **Lo svantaggiato è dunque colui che non possiede le capacità per godere dei funzionamenti di base.** Attraverso questo approccio, è così possibile intendere una condizione di svantaggio grave come un'assenza di un livello adeguato di alcune capacità di raggiungere i livelli di **funzionamento tipici della società di appartenenza** [Sen 1992].

Evidenziando l'importanza che Sen attribuisce alla conoscenza della società di appartenenza, riportiamo qui di seguito uno schema delle capacità ritenute basilari nella società occidentale, utile per comprendere meglio l'approccio di Sen:

<sup>35</sup> Ogni individuo, in ogni contesto storico e geografico, si confronta con un insieme di funzionamenti collegati all'alimentazione, alla salute e all'abbigliamento, alla comunicazione e ai trasporti, all'educazione e alla rappresentanza politica, alla libertà, ecc. Ossia, ogni società si identifica per un insieme particolare di funzionamenti che riflettono le condizioni di sviluppo economico, sociale e umano raggiunto.

<p><b>IN-CAPACITÀ A SODDISFARE LE PROPRIE NECESSITÀ ECONOMICHE</b> <i>(debolezza economica)</i></p>	<p>Domicilio in contesti spaziali degradati, Non accesso a redditi alternativi e/o informali, Assenza di sussidi, Mancanza di sostegno familiare, Ecc.</p>
<p><b>IN-CAPACITÀ NEL 'MANIPOLARE' EFFICACEMENTE L'UNIVERSO SIMBOLICO CARATTERISTICO DELLA MODERNITÀ AVANZATA E A TRATTARE A PROPRIO VANTAGGIO LA "CULTURA" DEL RISCHIO</b> <i>(debolezza culturale)</i></p>	<p>Non conoscenza di linguaggi, Titolo di studio basso, Abbandono scolastico, Difficoltà di apprendimento, Mancanza di competenze orientative, Capacità cognitive scarse, Mancanza di intrapresa, Ecc.</p>
<p><b>IN-CAPACITÀ A GODERE DEL SOSTEGNO DI RETI SOCIALI PRIMARIE E SECONDARIE</b> <i>(debolezza relazionale)</i></p>	<p>Scarso capitale sociale, Famiglia non solidale, Reti sociali poco diffuse, Scarsi legami fiduciari, Ecc.</p>
<p><b>IN-CAPACITÀ NEL FARSI RICONOSCERE LA PROPRIA DEBOLEZZA SOCIO-ECONOMICA</b> <i>(debolezza istituzionale)</i></p>	<p>Mancanza di norme di tutela ad hoc, Impossibilità ad essere incluso all'interno di progetti di contrasto del disagio, Ecc.</p>

Il modello di analisi sui rischi di esclusione sociale basato sul concetto di capacità deve dunque essere inteso come uno **strumento di misurazione della libertà di un soggetto di convertire delle risorse sociali (relazionali, economiche, culturali e normative) in stati (funzionamenti)** utili alla realizzazione del suo specifico benessere sociale/lavorativo e non solo all'acquisizione di un bene.

Quindi, per concludere, si è scelto tale approccio teorico proprio perché rivela una particolare adeguatezza nell'interpretazione della società contemporanea, nella quale i gruppi di individui, coinvolti in processi di indebolimento sociale, non sembrano più costituire, come nel passato, classi omogenee (Castel, 1995) descrivibili secondo le rilevazioni variabili classiche di sesso, età, livello di istruzione, reddito, classe sociale, mobilità sociale, povertà, ecc. riconducibili, appunto, a "beni" da utilizzare piuttosto che a **"capacità da attivare"**. Quelli di cui tratteremo, sono, invece, gruppi sociali che necessitano di una chiave descrittiva in grado di cogliere le sfumature di un modello sociale individualistico nel quale risaltano sempre più le variabili squisitamente soggettive dell'individuo nella sua realizzazione all'"essere al mondo".

Nel capitolo terzo si metteranno in luce i risultati delle indagini condotte con osservatori privilegiati del territorio di Verona, rispetto alle quali si anticipa che è stata riscontrata proprio questa **difficoltà prima di tutto descrittiva nei confronti delle nuove disuguaglianze**; dando così credito all'ipotesi sopracitata, dell'inadeguatez-



za degli approcci di “stratificazione” e “categorizzazione” nella lettura delle nuove geografie della debolezza occupazionale e sociale. La connotazione negativa del termine povero, per nulla rinfrancata dall’aggettivo “nuovo”, si accompagna a ricerche terminologiche di sinonimi che, pur necessari alla funzionalità dei servizi erogati, rischiano di performare essi stessi la realtà sociale producendo stigmatizzazioni. Inoltre, non dimentichiamo che il termine “povertà” sembrava ormai essere dissueto e dismesso, rimosso dall’accelerata produttiva e di ricchezza che aveva rinfrancato, con percentuali di disoccupazione ben al di sotto della media nazionale, il contesto del ricco nord est di cui la provincia di Verona fa parte. A ciò va aggiunto che alcune categorie di persone che attualmente esperiscono condizioni di svantaggio non si rivolgono al sistema dei servizi socio-assistenziali proprio perché incapaci di riconoscersi nelle filosofie definitorie dei loro destinatari. O perché, come afferma l’autore Rahanema “quando un commerciante, un artista o un impiegato subiscono un tracollo finanziario e non hanno più i mezzi di sussistenza, continuano ad essere definiti in rapporto al loro statuto professionale, e non vengono classificati come poveri. Solo nel momento in cui l’individuo accetta l’assistenza perde il suo status precedente e la sua vita privata diventa un affare di tutti” [Rahanema 2003]. La scommessa di ricercare nuovi linguaggi e pratiche dovrà dunque accompagnarsi ad approcci basati su **sistemi di reciprocità oltre logiche asimmetriche, assistenzialiste o meramente solidaristiche** riportando al centro la relazione tra attori e persone capaci di condividere e implementare, per dirla alla Sen, i propri funzionamenti.

Nel documento “14 voci per un glossario del welfare” Isfol riassume tale aspirazione con un invito a reinterrogare il significato di alcune parole chiave che qui riportiamo:

- alterità
- beni relazionali
- cura
- decisione esperta
- empatia
- felicità
- giustizia redistributiva
- homelessness
- livelli essenziali delle prestazioni
- misure di povertà
- normale
- ospitalità
- partecipazione
- riconoscimento.

## LE NUOVE FASCE DEBOLI NEL TERRITORIO DI VERONA: IL PUNTO DI VISTA DEGLI OSSERVATORI PRIVILEGIATI

Nel presente capitolo si riportano le principali risultanze emerse da una indagine qualitativa condotta nel territorio di Verona sulla tematica delle nuove diseguaglianze. L'indagine, di tipo conoscitivo, si è posta due obiettivi specifici:

- In linea con la cornice teorica entro la quale questo lavoro si colloca, si è scelto di andare a descrivere i discorsi riguardanti la tematica delle nuove fasce deboli. Tali discorsi sono stati raccolti attraverso delle interviste a professionisti che albergano i luoghi sociali e del lavoro e che, per questo, vengono ritenuti osservatori privilegiati sul tema;
- In secondo luogo ci si è posti l'obiettivo di raccogliere il materiale informativo, formativo e di mappare gli eventuali interventi di politica attiva e passiva portati avanti o sperimentati come efficaci dai servizi/enti nei quali abbiamo condotto le interviste.

### Lo strumento di indagine

Per condurre l'indagine, ci si è avvalsi di una griglia di intervista semi strutturata divisa in tre sezioni:

- la prima parte è rivolta a raccogliere informazioni di tipo "anagrafico" riguardo all'ente presso il quale l'operatore intervistato presta servizio;
- la seconda parte, finalizzata al raggiungimento del primo obiettivo sopra esplicitato, è costituita da domande aperte riguardanti la debolezza sociale e articolate sui quattro livelli di debolezza/incapacità individuati dalla teoria di A. Sen;
- la terza sezione, finalizzata al raggiungimento del secondo obiettivo, chiede all'intervistato una panoramica degli interventi di politica attiva e passiva per il lavoro all'interno dell'ente/servizio, raccogliendo anche il punto di vista sull'efficacia e sui punti di debolezza di tali interventi.

### Il gruppo oggetto di indagine

Per quanto riguarda il target delle interviste si è scelto di non attuare precisa strategia di campionamento, ma di scegliere i soggetti da intervistare tra gli enti/servizi "partner"<sup>36</sup> all'interno del progetto più ampio entro il quale questa indagine si colloca; per questo si è scelto di non parlare di campione ma di gruppo oggetto di indagine. La ricerca ha coinvolto principalmente:

<sup>36</sup> Il gruppo oggetto di indagine non ha una rilevanza numerica statisticamente significativa, perciò le riflessioni che di seguito verranno riportate per voce degli osservatori privilegiati, seppur ritenute molto attendibili, non hanno velleità di descrivere "la realtà" del territorio veronese, ma di restituire il punto di vista di chi, operando costantemente e quotidianamente sul territorio, ne coglie i mutamenti, le sfumature e talvolta le emergenze.

- professionisti dei servizi sociali di alcuni enti locali della provincia di Verona;
- operatori di servizi specifici per il disagio sociale (Comunità riabilitative);
- operatori del servizio di integrazione lavorativa (Sil) dell'Ulss 20 di Verona;
- osservatori provenienti dal "mondo datoriale" (Associazioni di categoria) e sindacale che hanno quotidianamente a che fare con l'esigenza delle imprese e dei lavoratori.

In ogni caso, la scelta del gruppo di indagine è stata pensata con l'obiettivo di integrare il punto di vista che emergerà, in fase di realizzazione del seguente progetto, da parte di esperti afferenti ai servizi per l'orientamento, la formazione e il lavoro operativamente coinvolti nel partenariato. Con ciò si è voluto valorizzare il significato e l'apporto di tutti i soggetti in rete nella presente iniziativa.

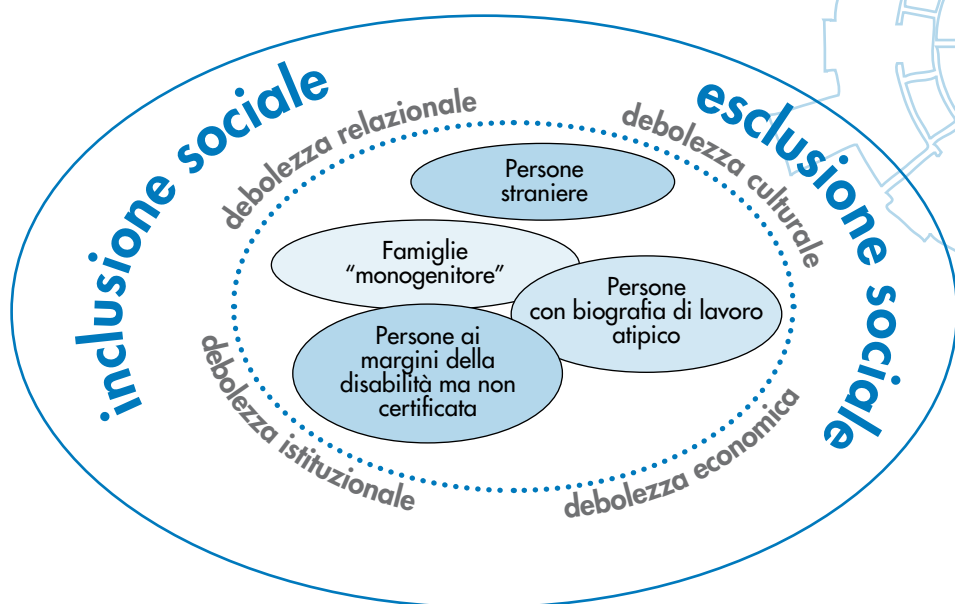
### Analisi delle interviste agli osservatori privilegiati

L'analisi dei testi raccolti attraverso le domande aperte è stata effettuata con una codifica *ex ante*<sup>37</sup>, la costruzione delle categorie conoscitive ha rispecchiato la distinzione nelle quattro capacità (e aree di debolezza) di base individuate dalla teoria di Sen (vedi paragrafo 1.2) ovvero:

- Capacità/debolezza economica
- Capacità/debolezza relazionale
- Capacità/debolezza culturale
- Capacità/debolezza istituzionale

Per chiarezza espositiva, e per ragioni di sintesi, si è scelto di presentare i dati emersi dalle interviste in maniera riepilogativa, accompagnando ogni dato principale con uno stralcio significativo di una intervista. La presente riflessione ha costituito la base per l'individuazione dei 20 beneficiari (suddivisi in focus target) da coinvolgere nelle azioni sperimentali di accompagnamento al lavoro oggetto della presente iniziativa. Una prima evidenza riguarda il fatto che **un pensiero concreto sulle nuove disuguaglianze e sulle politiche di work fare debba andare oltre le tradizionali categorie di soggetti rappresentati come fruitori dei servizi sociali**. Di seguito si riporta una rappresentazione grafica dei risultati delle interviste, con lo scopo di fornire un supporto "intuitivo" alla lettura:

<sup>37</sup> Per codifica *ex ante* si intende una metodologia di analisi dei testi in cui la griglia concettuale viene assegnata prima della lettura dei testi, in questo caso la griglia concettuale, in linea con il riferimento teorico, ha fatto riferimento alle 4 aree di capacità di base messe in luce dalla teoria di Sen.



#### Fonte: Nostra Elaborazione

*Legenda:* Il disegno vuole mettere in luce come attualmente la “linea di demarcazione” che separa l’inclusione sociale dal rischio di esclusione sia molto sfumata e labile e che il concetto di esclusione non è direttamente assimilabile ai concetti di “dentro e fuori”, ma ha più a che fare con un determinato posizionamento all’interno della realtà sociale. Non è solo una posizione economica bassa a far scivolare le persone in uno stato di marginalità sociale che può condurre all’esclusione. Esistono infatti una serie di “disuguaglianze orizzontali” (orizzontali poiché possono attraversare qualsiasi tipo di “classe” sociale) che incidono sulla posizione sociale che una persona occupa: queste “disuguaglianze orizzontali” sono state definite, come si può vedere dal grafico “debolezza relazionale”, “debolezza economica”, “debolezza culturale”, “debolezza istituzionale”. Le fasce di persone inserite all’interno dell’area dell’esclusione, sono quelle che in questo momento storico sono, più di altre, portatrici di queste forme di debolezze.

Innanzitutto, prima di presentare e commentare i risultati della ricerca è importante sottolineare che la maggior parte dei soggetti coinvolti nell’indagine ha evidenziato le forti trasformazioni che hanno coinvolto il mercato del lavoro in quest’ultimo anno anche nel nostro territorio, e quanto queste abbiano influito sull’emersione di nuove fasce di soggetti a rischio di svantaggio e di esclusione sociale. Si è inoltre rilevata una forte difficoltà nel trovare un **accordo nei linguaggi**, nel trovare formule descrittive per tentare di definire chi siano o quali siano le nuove fasce deboli emergenti. Repertori discorsivi come “debolezza sociale”, “vulnerabilità sociale”, “rischio di emarginazione”, “rischio di esclusione”, “svantaggio”, “zona grigia”, sembrano essere usati in maniera sinonimica. Questo rende conto sicuramente di quanto detto sopra, ovvero che di fronte a cambiamenti sociali molto veloci, la prima “sicurezza” che salta, anche nel mondo degli “addetti ai lavori”, è quella della definizione e categorizzazione.

Detto ciò, come si evince dal grafico, dall'analisi delle interviste condotte sono emerse principalmente quattro macroaree di variabili e relativi focus target utili per una prima individuazione di persone oggetto di diseguaglianze. Si tratta di soggetti rispetto ai quali i servizi e dispositivi esistenti sono valutati ancora insufficienti o di inefficace applicazione, in particolare:

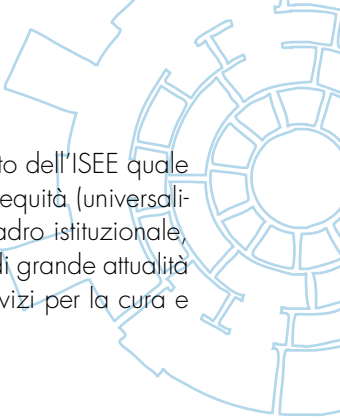
**1. Lavoratori con biografie di atipicità o presenti nel mercato del lavoro con contratti non standard.** Tale primo dato, che ha raccolto il consenso di tutti gli intervistati, lascia emergere un quadro di gravità ed emergenza riferita alla condizione di chi è privo di "reti di protezione":

- economica (tra le possibili vanno citate: ammortizzatori sociali, misure di sostegno alla transizione da lavoro a lavoro, il reddito minimo di inserimento la cui applicazione è stata sperimentata in Veneto presso il comune di Rovigo<sup>38</sup>, le misure di flexicurity codificate in principi e buone pratiche dal Parlamento Europeo<sup>39</sup> ma ancora oggetto di dibattito applicativo nel nostro paese);
- familiare (anche in forza delle attuali trasformazioni sociali, dei flussi migratori e della diffusa mobilità geografica per esigenze professionali).

Per tale motivo i lavoratori atipici, nominati più diffusamente come "precari", sono stati collocati in un'area **a cavallo tra la debolezza economica e quella istituzionale**, essi infatti vivono nell'incapacità di soddisfare le proprie necessità economiche, ma al contempo anche nell'incapacità di vedersi riconoscere dalle istituzioni la loro "debolezza" con conseguente esclusione dai percorsi di sostegno e intervento (es. ammortizzatori). Inoltre, in presenza di situazioni caratterizzate da scarso potere relazionale e parentale, l'urgenza "atipicità" diventa un binomio con l'**emergenza abitativa**. A tale proposito è importante evidenziare che l'accesso agevolato a prestazioni o servizi comunali non destinati alla generalità dei soggetti e la soglia del disagio si basano sull'ISEE (Indicatore situazione economica equivalente) e su eventuale documentazione integrativa richiesta o prodotta dai beneficiari trattate attraverso la disciplina dei regolamenti comunali. Tale elemento imporrebbe già di per sé una **necessaria riflessione sulle opportunità di ricaduta, in termini geografici e territoriali, di una potenziale Agenzia Sociale per il Lavoro** chiamata ad intervenire su disuguaglianze talvolta collegate alla presenza o mancanza di servizi in zone geograficamente e amministrativamente circo-

<sup>38</sup> La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) nel periodo 1999/2001 ha riguardato 39 comuni in tutta Italia dei quali 5 nel nord, 10 nel centro e 24 nel sud e isole. La fase sperimentale del RMI è stata istituita con il Decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998. Il decreto definisce il RMI una misura di contrasto della povertà mediante sostegno al reddito per le persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, comma 1). Dalla finanziaria del 2003 non sono stati previsti ulteriori stanziamenti per il sostegno del reddito minimo che, pertanto, è stato abrogato fino ad ulteriori disposizioni.

<sup>39</sup> Riflessione emersa dal focus realizzato in collaborazione con la professoressa Donata Gottardi del 17.07.09. Per approfondimenti: risoluzione del Parlamento Europeo del 29 novembre 2007 su: principi comuni di flessicurezza.



scritte e differenti. Come evidenziato da diverse analisi<sup>40</sup>, lo strumento dell'ISEE quale mezzo per fornire prestazioni sociali universali basate su principi di equità (universalismo selettivo) meriterebbe oggi una revisione in relazione ad un quadro istituzionale, prima che locale, di "livelli di prestazioni essenziali". La questione è di grande attualità se si pensa alle differenze territoriali nell'accesso/erogazione di servizi per la cura e la responsabilità familiare.

Così una assistente sociale ci espone il problema:

*"A persone che fino a qualche tempo fa passavano da un lavoro all'altro abbastanza facilmente, veniva concesso di pagare in ritardo una rata dell'affitto poiché il padrone di casa sapeva che c'era una sicurezza non di lavoro ma di continuità di reddito... oggi queste persone sono sfrattate poiché la continuità di reddito non c'è più... ma non solo, il fantasma della crisi condiziona anche i proprietari che non danno più case in affitto a persone con contratti atipici, per esempio stagionali; noi, a livello locale, riusciamo ad aiutare queste persone solo attraverso reti di conoscenze informali... Se queste persone poi non hanno un genitore o un tetto sotto il quale tornare, dal rischio di esclusione si passa direttamente alla povertà assoluta".*

*"il lavoro atipico sta punendo i più coraggiosi, quelli che, nonostante contratti con garanzie minime molto deboli si sono comunque comprati la casa e formati una famiglia. Noi, quest'inverno, abbiamo visto famiglie di giovani rimasti senza lavoro ma con contratti atipici, quindi senza cassa integrazione o ammortizzatori sociali, con la retta del mutuo, la retta dell'asilo e non sapevano dove sbattere la testa. Cioè **sono arrivati per la prima volta non i casi sociali, ma famiglie che fino a ieri mai avremmo pensato di incontrare ai servizi sociali.** Quindi, prima è stato chiesto ai giovani di credere in questa economia basata sulla flessibilità e di credere comunque nel futuro facendo scelte di progettualità. Poi sono stati i primi a farne le spese, perché i cosiddetti bamboccioni, alla fine si sono rivelati più lungimiranti... hanno rischiato meno e ora si trovano in una situazione esistenziale meno critica, avendo assunto minor responsabilità".*

Gli elementi di vulnerabilità maggiormente connessi alle nuove povertà oggi si identificano con<sup>41</sup>: capacità di far fronte ad uno shock economico e alta probabilità di cambiamento repentino della propria situazione economica. Vulnerabilità che si avverano simultaneamente in corrispondenza di contratti a termine, non rinnovati o non rinnovabili (si pensi anche al caso delle imprese pubbliche). A ciò si aggiunge l'attuale questione dei **lavoratori parautonomi** (partite iva del terziario avanzato che spesso

<sup>40</sup> "L'ISE: alla prova dei fatti uno strumento irrinunciabile ma da riformare". Relazione a cura del Professor Stefano Toso – Università degli Studi di Bologna – Primo convegno nazionale di studi e confronto su "Le politiche di sostegno alle famiglie con figli: il contesto e le proposte" 6 – 7 ottobre 2006.

<sup>41</sup> Analisi sulle disuguaglianze di reddito a cura di Andrea Brandolini Servizio Studi Banca d'Italia 2008.

celano condizioni di subordinazione e sottotutela) trattati statisticamente come "imprese" e non rilevati dagli osservatori dei Centri per l'Impiego.

**2. Cittadini stranieri**, anche se, in questo caso, con le dovute distinzioni. Sembra infatti che in alcune zone territoriali si siano create delle sub-aggregazioni sociali di comunità di stranieri spontanee che, attraverso logiche di mutuo aiuto e in rete, attivano l'insieme del gruppo (che si riconosce in un sistema di valori e identità proprio alternativo al welfare statale) per sostenere le famiglie e le persone in difficoltà secondo logiche redistributive. Questo sembra avvenire principalmente nella comunità africana, in particolar modo Nigeriana e Ghanese. Supportare con adeguati servizi i cittadini migranti significa allora conoscere, prima di tutto, le reti tra migranti. Una distinzione particolare viene invece realizzata per le persone di origine marocchina e, più in generale, di religione islamica portando alla luce il forte stato di marginalità delle **donne musulmane**, molto spesso "segregate" in casa e impossibilitate, da una sorta di "autocensura", ad accedere ai luoghi di relazione e di lavoro. Vittima di un doppio pregiudizio (interno ed esterno alla propria comunità di appartenenza) questa fascia di persone è stata collocata graficamente **tra le aree della debolezza culturale e relazionale** proprio perché testimoniano, da un lato, scarso capitale sociale, e, dall'altro, una difficoltà nel manipolare il sistema simbolico, linguistico e valoriale della nostra società con particolare riferimento all'identità di genere. Questo tipo di debolezza, anche se non direttamente correlato con una emergenza economica porta inevitabilmente con sé un significato di esclusione sociale all'interno della più ampia sfera dei lavoratori migranti:

*"gli immigrati sono in difficoltà: prima di tutto perché la crisi sta portando ad una ripiegamento degli italiani verso lavori che avevano abbandonato da anni, rivendicandone il diritto solo per questioni di cittadinanza e non di competenza; poi c'è tutta la questione dell'integrazione dalla quale siamo lontanissimi...dobbiamo ancora provare a capirli. Arrivano persone allo sportello che non sanno come funziona lo stato italiano, ma proprio inteso come sistema dei servizi...provate voi a spiegare ad un Nigeriano che cos'è un assistente sociale... non capiscono, si chiedono: cosa vuole da me? mi può aiutare? E perché mi deve dire, o ha il potere di dirmi, cosa fare o non fare con i miei figli?...capite, la questione è basilare, sono universi culturali sordi tra loro. Per non parlare poi della questione femminile. Le donne musulmane sono e devono essere considerate una risorsa per il territorio perché sono persone a casa a disposizione della comunità...ma non riusciamo ad agganciarle. Basti pensare che abbiamo fatto un corso di Italiano nel quale siamo riuscite ad includerne 10, alla fine del corso abbiamo voluto fare la foto di gruppo...hanno dovuto chiedere il permesso ai mariti per farsi fotografare e, alla fine, solo a 2 è stata concessa la presenza nella foto ricordo".*

*"per gli immigrati c'è un'emergenza abitativa. Sembra impossibile, ma ancora oggi se non trovano un italiano che intercede, che fa da garante c'è diffidenza, non affittano le case agli stranieri. In questo caso poi i marocchini sono i più discriminati, girano delle favole e delle leggende me-*

tropolitane sugli appartamenti dati in affitto a persone di origine marocchina. Ora è vero che i primi flussi migratori che sono arrivati al nostro paese hanno un po' sconvolto gli affittuari, è vero che l'usanza di aprire e arieggiare le stanze è stata difficile da passare quindi, effettivamente, in questi appartamenti c'erano odori molto forti, anche derivanti dalla loro cucina; per non parlare del fatto che molto spesso ospitano connazionali magari in difficoltà...ma anche qui è ora di fare un reset, si parla di situazioni verificatesi 10 anni fa, ma più il tempo passa, poi ultimamente la situazione peggiora, più queste leggende si arricchiscono”.

- 3. famiglie monoparentali monoreddito** ossia famiglie formate da un genitore con figli, principalmente minori, a carico. Vale la pena di evidenziare che nella maggior parte dei casi si tratta di donne che vedono, per tradizione culturale e del diritto di famiglia, assegnarsi la cura e la crescita dei figli a seguito di eventuali separazioni. Questa fascia di persone è stata collocata **a cavallo tra tutte le debolezze** poiché caratterizzata da stato economico precario (uno stipendio in famiglia oggi non basta e, con un ribaltamento della tradizionale suddivisione sociale dei ruoli, spesso i mariti vivono essi stessi difficoltà collegate al lavoro che ostacolano l'emissione degli assegni di sostegno alla famiglia). Le famiglie monoreddito vivono una sorta di invisibilità rispetto al riconoscimento istituzionale della loro condizione, si pensi solo alla difficoltà di trovare dei posti disponibili negli asili nido comunali o un semplice doposcuola; vivono in una fragilità relazionale poiché il lavoro, la cura dei figli e il carico domestico non permette loro di riuscire a coltivare una rete relazionale al di fuori dello stretto nucleo familiare:

*“la maggior parte delle persone che sono venute a chiedere informazioni per la social card erano donne sole con figli a carico, noi le abbiamo dirottate alle poste perché non abbiamo il controllo diretto del servizio, ma erano già situazioni conosciute, la maggior parte di loro non percepisce gli alimenti...in questo ambito c'è un grosso problema rispetto al controllo e agli strumenti che una donna ha a disposizione per ottenere gli alimenti del padre dei figli. Si fa fatica ad aiutare queste persone perché il contributo economico risolve solo marginalmente il carico più psicologico e di responsabilità che si sentono sulla pelle, probabilmente avrebbero più bisogno di servizi capaci di sgravare, di spartire il carico, di dare il senso di appartenere ad un sistema...il senso di solitudine è un altro aspetto del quale tener conto rispetto a queste persone. In questo senso sta un po' meglio chi ha il genitore a casa, perché, anche se è un ulteriore soggetto da accudire, per la maggior parte dei casi, mette a disposizione la pensione o la casa stessa”.*

*“le donne sole con i figli piccoli sono in sofferenza, sono persone giovani l'età media che incontriamo noi sarà sui 35, 40 anni al massimo. Ma il problema non è il fatto che siano “sole” nel senso di non sposate...il problema è che è saltato il “ciclo familiare”. Una volta una donna aveva i figli entro i 25 anni e i genitori erano ancora giovani per aiutare nell'accudimento, nel frattempo i figli crescevano e quando la donna si trovava ad avere i genitori anziani poteva contare sui figli nella spartizione dei carichi di cura degli anziani. Ora queste donne si trovano ad avere figli piccoli e genitori anziani nella stessa*




*decade, 30 - 40 anni. Che è anche la decade più produttiva da un punto di vista lavorativo, se scendi dal treno del lavoro in questa decade, soprattutto se sei donna, non si sa quando, e se, potrai risalire...quindi la scelta qual è?...comunque la scelta passa da noi servizi sociali perché nella migliore delle ipotesi è una richiesta di aiuto, nella peggiore è l'ennesimo caso di anziano la cui famiglia non riesce più a gestire a casa e dal punto di vista economico.”*

- 4. Persone adulte con basse risorse personali, sociali ed economiche.** Si tratta di persone narrate come “soggette a fragilità” (e con problematiche non riconducibili ai requisiti per l’accesso al collocamento mirato ai sensi della legge 68/99) la cui descrizione sfugge spesso anche agli operatori specializzati. Il termine “zona grigia” è esemplificativo di un tentativo definitorio (che non trova ribaltamento in positivo) operato dalla maggior parte dei servizi. In riferimento a questa utenza viene denunciata, ancor prima del fenomeno della saturazione del mercato, l’inefficacia dei tradizionali dispositivi di ingresso e socializzazione al lavoro (stage, borse lavoro) un tempo “corsie riservate” a fasce deboli con vincoli soggettivi socialmente riconosciuti. Infatti, altro elemento da tenere in considerazione, è la difficoltà di organizzare una formazione ad hoc poiché, molto spesso, alla richiesta di una formazione altamente personalizzata e flessibile (in contenuti, forme e orari) non si trovano (o non si intercettano) risposte sufficienti sul territorio. Di seguito, uno stralcio di intervista di un operatore di un servizio per l’integrazione lavorativa:

*“non necessariamente le persone che accedono al servizio o che chiedono aiuto sono in situazioni economiche precarie, intercettiamo anche giovani che escono da scuola ma che hanno una fragilità per cui usciti da quella campana di vetro si trovano persi, quando questi poi diventano adulti e magari i genitori vengono a mancare ecco che assistiamo ad una brusca caduta della condizione economica. Molti sono isolati, hanno scarsa capacità di procurarsi relazioni nella rete naturale...la loro rete relazionale è composta da specialisti: psicologi, educatori...hanno una rete solo specialistica, che, se vogliamo, contribuisce a radicare il loro stato di fragilità. Poi l’altro problema che abbiamo oggi nell’aiutare l’inclusione di questi soggetti attraverso il lavoro è che si è intasato un canale che un tempo era riservato a noi...come faccio a chiedere ad una azienda di prendere un tirocinante “svantaggiato” quando il tirocinio è diventata la forma di accesso al lavoro dei laureati? perché un’azienda che può avere dieci stagisti laureati a costo zero deve scegliere lo svantaggiato? Se usi gli stessi strumenti per soggetti “normali” e “per i più deboli” non hai più nulla. Si è giocato troppo al ribasso”.*

*“... poi un altro problema è che queste persone sono talmente eterogenee che avrebbero bisogno di una formazione personalizzata, ma io non trovo questo tipo di offerta nel territorio anche potendola pagare. Se riesco a trovare un possibile collocamento ma questa persona ha bisogno di un corso, ad esempio da carrellista, non troverò mai nessuno che me lo faccia partire per un singolo individuo e nei tempi richiesti”.*



Dalla ricerca emerge come le così dette categorie protette continuino a ruotare ai margini di un mercato del lavoro che si presenta sempre più incerto e poco accogliente anche per chi, a fronte di vincoli oggettivi (problemi di salute, familiari, relazionali) non vi appartiene. La globalizzazione ed il conseguente fenomeno di delocalizzazione della produzione rendono più difficoltosi gli inserimenti lavorativi nelle imprese artigiane e metalmeccaniche, considerate fino ad oggi punti di riferimento del work fare locale, sia per il tipo di competenze richieste (adeguate al tipo di profili professionali espressi dal territorio), sia per le relazioni che i servizi riuscivano ad instaurare con i vari attori coinvolti (con il titolare in particolare). I processi di ristrutturazione aziendale e l'accento posto sulla produttività hanno progressivamente ridotto gli spazi per quella costruzione di "contesti protetti" in cui le differenze soggettive tentavano e, talvolta, trovavano uno spazio di accoglienza e coabitazione. Inoltre l'introduzione e lo sviluppo delle nuove tecnologie, che ha da un lato agevolato l'accesso al mondo produttivo di alcune categorie svantaggiate (i diversamente abili in particolare), dall'altro non costituisce ancora un punto di svolta per la maggior parte degli adulti con basso livello di scolarizzazione (variabile quest'ultima fortemente collegata al fenomeno della disoccupazione locale). Dalle interviste emerge un quadro del **disagio adulto** in cui le categorie di invalidità e svantaggio assumono margini sfumati ma a partire da parametri di misurazione diversi.

Seguendo l'impostazione teorica di Sen, queste persone si collocano nell'area della **debolezza istituzionale** poiché non vedono riconosciuta la loro condizione di svantaggio e, secondo i servizi interpellati, godono di insufficienti programmi ad hoc per la dimensione di inclusione sociale. A tal proposito risulterebbe importante operare un approfondimento della presenza e del livello di capabilities dell'adulto in condizione di disagio per consentire al sistema pubblico/privato di canalizzare risorse in modo mirato con strumenti condivisi che consentano, in primis, di distinguere:

- **soggetti ricorsivi dell'assistenza** per i quali sono già state attivate risorse e percorsi per l'occupabilità/empowerment con esito negativo e per i quali non si configura una debolezza istituzionale;
- **soggetti che ricorrono all'assistenza per una condizione di precarietà connessa a patologie croniche e invalidità fisiche o psichiche non riconducibili alla legge 68/99** per la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato.

Come anticipato, queste persone, misurano un alto livello di debolezza istituzionale a fronte di problematiche che sovente **non hanno carattere transitorio e che richiedono un complessivo ed articolato approccio multi professionale in cui, risulta fondamentale, chiarire e nominare chi gestisce la presa in carico del soggetto con continuità e capacità di sintesi;**

- **soggetti che ricorrono all'assistenza per una condizione di precarietà** connessa invece a: debolezza economica (es. mancanza di sostegno familiare o di servizi di conciliazione per accedere alla formazione e al lavoro a fronte di

adeguate competenze di base e professionali); debolezza culturale (es. deficit di intrapresa e regolazione interna nell'affrontare il rapporto con l'organizzazione del lavoro e la tenuta in contesti professionali); debolezza relazionale (es: mancanza di reti parentali e amicali); debolezza istituzionale (es: mancanza di interventi ad hoc che rispondano in modo integrato e continuativo alla mancanza dei funzionamenti sopra descritti). In questo caso, la precarietà vissuta dal soggetto, potrebbe assumere infatti un **carattere transitorio a fronte di adeguati interventi** (che dovranno tenere conto dell'individuo e del contesto nel quale è inserito). Ciò implica porre fondamentale attenzione a rafforzare le competenze di un sistema esperto di servizi in grado di animare, con creatività ed innovazione, tutte le risorse sociali e possibili sinergie territoriali per prevenire forme di cronicizzazione nell'assistenza. **A tal fine è fondamentale che servizi preposti alle politiche attive e passive si muovano congiuntamente anche da un punto di vista cronologico.**

L'osservatorio offerto dagli intervistati evidenzia quanto il quadro di problematiche sopradescritte sia attualmente riferibile anche a persone giovani, in particolare della fascia 18 – 30, per le quali il tradizionale vantaggio anagrafico non si traduce più in funzionamenti utili all'inclusione socio professionale soprattutto in presenza di debolezze relazionali (mancanza di reti parentali di sostegno) e culturale (basso titolo, abbandono scolastico, difficoltà nell'accedere e governare strategicamente le informazioni, scarsa regolazione interna ecc.).

Da queste narrazioni, che esprimono il punto di vista "situato" di operatori dei servizi socio-sanitari della provincia di Verona, emerge un'eterogeneità di bisogni che non trova sempre corrispettiva diversificazione nei dispositivi a disposizione (in particolare nei percorsi di formazione professionale).

Emerge inoltre dalle interviste, una riflessione significativa, soprattutto se messa in relazione con i dati sulla povertà presentati in appendice; ovvero che, dal punto di vista della debolezza economica, ciò che "salva" molte persone e famiglie dall'emarginazione sociale è il fatto di vivere con un anziano. Nella maggior parte dei casi, infatti, questo contribuisce, seppur minimamente, con una pensione o addirittura mettendo a disposizione la casa o, nel caso in cui sia autosufficiente, nella cura dei figli. Il fronteggiamento di transizioni critiche per i soggetti che abitano la soglia di nuove diseguaglianze si gioca spesso sulla trama fragile o fitta delle relazioni parentali. Per chi è invisibile al sistema del welfare state è l'anziano in carico a fungere quasi da "ammortizzatore sociale". Riflessione a cui va aggiunta l'inevitabile constatazione che sono soprattutto i migranti ad essere drammaticamente esclusi da questa forma di "welfare familiare".

Per concludere, si sottolinea che i dati qualitativi sopra presentati hanno una preoccupante "affinità" con i dati quantitativi e territoriali riportati in appendice riguardanti il rapporto Istat sulla povertà delle famiglie. Molti intervistati, hanno riferito di **situazioni di grave rischio di esclusione sociale anche in assenza di emergenze meramente economiche.** Ciò in linea con l'insieme di teorie oggi fortemente critiche nei confronti

degli indici di misurazione della povertà e del PIL ritenuti insufficienti a descrivere nuovi fenomeni di potenziale discriminazione.

### Un punto di vista sul tutor unico

Per quanto riguarda il secondo obiettivo che l'indagine si è posta, è risultato interessante confrontarsi con gli intervistati sulle professionalità utili a fronteggiare il fenomeno delle nuove disuguaglianze. Si è posta l'attenzione sull'evoluzione del dispositivo di accompagnamento al lavoro nella direzione di una figura di **tutor unico** che, mutuando alcune esperienze di rete realizzate sul territorio veronese<sup>42</sup> e ispirandosi alle metodologie del case management<sup>43</sup>, si ponga, all'interno del modello di Agenzia Sociale per il Lavoro, come figura chiave per l'inclusione socio-professionale. Posta infatti l'evidenza di una crescente zona grigia nel binomio occupazione/inclusione – disoccupazione/esclusione si paventa oggi necessaria un'evoluzione delle figure professionali in grado di presidiare e prevenire le variabili di disagio (intercorrelate alla situazione occupazionale) proprie di ogni biografia nella direzione di:

- favorire la cooperazione interistituzionale e tra servizi (possibile solo dentro un chiaro sistema di governance locale) convogliando risorse utili sui molteplici fabbisogni interconnessi (visione globale della persona) del singolo caso;
- costruire il passaggio da una logica dei doveri (verso clienti di servizi) ad una logica di reciproche responsabilità (empowerment di cittadinanza) basata inevitabilmente su legami fiduciari e centralità delle relazioni;
- l'integrazione efficiente (riduzione dei costi) tra politiche sociali, per il lavoro e la cittadinanza attiva (partecipazione alla comunità, conoscenza interculturale ecc.).

In particolare è stato chiesto agli osservatori intervistati come vedessero la possibilità di confrontarsi con una figura professionale creata ad hoc per l'inserimento lavorativo in grado di integrare (o garantire) la presa in carico dei destinatari:

- **nell'accesso ai dispositivi per l'occupabilità** (orientamento, formazione, stage, accompagnamento al lavoro, ecc.);
- **nel processo di incrocio domanda offerta e placement** (mediazione e negoziazione con il sistema impresa, terzo settore, network professionali e nella fase di socializzazione/adattamento positivo al contesto di lavoro);
- **nel gestire l'accompagnamento al lavoro del soggetto dialogando con un ampia rete di servizi utili al fronteggiamento di bisogni funzionali all'inserimento**

<sup>42</sup> In particolare, esprimendo la sinergia tra pubblico e privato nella Provincia di Verona: Progetto Network dei club per il lavoro, Progetti Orientamento Adulti Allegato A, Progetto F.S.E. A1, Progetto Over 45 Age Management Progetti F.s.e. Linea 1 e 2 Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione 2007-2013.

<sup>43</sup> Un focus dedicato al ruolo del **Case Management nei servizi per il lavoro** è stato sviluppato dalla Dott.ssa Carla Ruffini (Studio Meta & Associati) all'interno della formazione promossa dalla Provincia di Verona, in collaborazione con Cosp, per gli operatori dei servizi per l'impiego della Provincia di Verona (F.S.E Linea 1) nel febbraio 2009.

**occupazionale** (manutenzione della rete per prestazioni sociali e sanitarie, servizi di mediazione abitativa<sup>44</sup>, servizi di sostegno per l'accesso al credito ecc.);

- **nell'attivazione, riproduzione e creazione di capitale sociale (accompagnamento sociale) utile alla valorizzazione/recupero delle capacità del soggetto** che, oltre al mero percepire beni, potrebbe ritrovare senso di identità e ruolo sociale se:
  - supportato nel valorizzare competenze informali e non formali;
  - accompagnato, dal tutor, verso percorsi di partecipazione sociale integrativi o alternativi a quello lavorativo (reti di prossimità, gruppi di mutuo aiuto, cooperazione, sistema dell'educazione permanente degli adulti, promozione di luoghi di socializzazione e per il trasferimento di saperi ecc.).

Questa proposta ha avuto un buon impatto sugli intervistati, che hanno sottolineato la difficoltà talvolta di doversi interfacciare con una serie di professionalità molto specialistiche ma che spesso rischiano di perdere di vista la "veduta di insieme" sui bisogni complessivi della persona. Ogni servizio (a partire dai propri paradigmi di riferimento e specificità territoriale) tende legittimamente ad esprimere un punto di vista sulla condizione del soggetto che potrebbe necessitare di uno spazio di sintesi funzionale all'inserimento/reinserimento professionale e sociale.

Se tali sintesi (case workfare e tutoraggio) debba essere **ruolo operativo o funzione condivisa dal sistema**<sup>45</sup> (ad esempio, nella forma e nelle attribuzioni ad un'**Agenzia Sociale per il Lavoro come espressione dell'integrazione pubblico/privato**) è elemento senza dubbio da dibattere e approfondire, anche attraverso il confronto tra pratiche locali, regionali, europee.

In questo senso è molto interessante l'osservazione di un operatore di un Servizio veronese di Integrazione Lavorativa il quale ci dice:

*"quando mi attivo per rispondere ad una domanda di aiuto mi trovo a relazionarmi con una serie di operatori che lavorano come me in servizi sociali o lavorativi, ognuno dei quali ha un ruolo e ovviamente delle competenze più o meno specifiche; quindi io so che per la problematica "x" "y" "z" devo riferirmi a "tizio", "caio" e "sempronio". Nel momento in cui io faccio questo passaggio con questi operatori, accade una cosa che non è da sottovalutare, ovvero la persona che io ho in carico, per loro si trasforma in un "caso" e quelle che per me sono strategie per loro diventano soluzioni. Facendo un esempio concreto, io potrei chiedere ai servizi sociali di trovarmi un lavoro socialmente utile per sostenere il reddito di una persona in difficoltà, a questa domanda è verosimilmente possibile che loro si attivino per farmi avere un contributo economico tipo assegno di sostegno comunale. Questo perché per loro il caso si configura come insufficienza economica a cui corrisponde la loro soluzione percorribile. Ma può essere che per quella persona l'assegno*

<sup>44</sup> Si veda a tale proposito l'esperienza del progetto **AISA – Iniziativa per l'attivazione dei Agenzie di intermediazione sociale dell'abitare (gennaio 2009 – 2011)** realizzato con il sostegno della Fondazione CariVerona all'interno del progetto Zattera Blu che ha previsto l'attivazione di 6 sportelli sul territorio regionale. Per Verona: [www.energiesociali.it](http://www.energiesociali.it)

<sup>45</sup> La Rete dei Servizi per il Lavoro, Isfol, Roma 2008.

*sia controproducente e quindi quella strategia non risulti per me vincente. In questo caso se io avessi un referente con cui posso discutere della persona nella sua globalità e non in quanto caso, categoria, per il mio tipo di utenza sarebbe sicuramente molto utile”.*

Tuttavia nel presentare questa figura professionale c'è stato anche chi ne ha sollevato alcune criticità. Alcuni assistenti sociali hanno infatti sottolineato che ampliare la presa in carico da aspetti strettamente collegati all'inserimento lavorativo a quelli di inclusione sociale porta con sé il **rischio di creare sovrapposizioni di ruoli**. Quindi, nell'introdurre una riflessione relativa alle convenienze di una professionalità così poliedrica sarebbe imprescindibile una **definizione molto chiara e precisa del suo ruolo e degli ambiti di competenza supportati da adeguati protocolli condivisi tra servizi**.

Ispirandosi al modello del case management, la figura del tutor unico per l'inclusione socio – professionale, si troverebbe infatti ad agire con flessibilità e positivamente nel ricondurre l'utente ad usufruire di ogni servizio utile a rimuovere/froneggiare le problematiche soggettive ostative dell'inserimento/reinserimento professionale. La domanda è allora: il sistema locale avrebbe oggi necessità di figure in grado di:

- facilitare la fruibilità dei servizi e la loro integrazione non frammentaria?
- evitare sovrapposizioni dichiarando reciproche aspettative?
- implementare conoscenze reciproche con momenti di scambio non affidati esclusivamente alla spontaneità/singole buone volontà?

l'inflazionato termine di “rete” (metodo, valore in sé, sostegno formale, risorsa informale, gabbia o sostegno salvifico, pubblico/privato, processo top/down o down/top ecc.) potrebbe essere risignificato dalla seguente elaborazione: **“nel momento in cui stiamo dentro o fuori una determinata rete dobbiamo valutare quale interesse o desiderio ci muove. Cosa significa scegliere di starci?”**<sup>46</sup>. È già di per sé un'assunzione di responsabilità?

Ci domandiamo dunque se il tutor unico, come figura di sintesi e mediazione a servizio di un sistema locale di welfare to work, potrebbe allora:

- **consentire il superamento di logiche frammentarie** nell'allocazione delle risorse (progetti, sussidi ecc.) che la rete dei servizi locali (a volte con inconsapevoli sovrapposizioni) mette a disposizione del soggetto (= ottimizzazione delle risorse + integrazione programmata di politiche attive e passive del lavoro);
- garantire, all'interno degli strumenti offerti da un'efficiente Agenzia Sociale per il lavoro, un punto di riferimento continuativo e un servizio basato su reti operative consolidate per supportare le biografie professionali dei **soggetti che sempre più necessitano di aver garantita la loro sicurezza e partecipazione sociale anche durante periodi di inattività connessi alla perdita del lavoro** (= promozione dell'inclusione sociale);

<sup>46</sup> Riflessioni tratte dal Percorso di Formazione “Cultura e culture a confronto” promosso da Studio Guglielma Ricerca e creazione sociale in collaborazione con Comune di Verona, Caritas Diocesana Veronese e con il Servizio di Mediazione Culturale Linguistica di Azalea Cooperativa Sociale. Settembre 2009.

- Essere messo nelle condizioni (formali e organizzative) e incentivato a svolgere stabilmente la propria centrale funzione nella direzione di un **“servizio di interesse pubblico” (gestibile anche da una rete di soggetti non pubblici<sup>47</sup> operanti secondo espliciti intenti e protocolli formali di governance come previsto dalla riforma del mercato del lavoro del 2003).**

Alcuni recenti studi evidenziano che, a fronte di codificati sistemi di prestazione sociale e per l’inserimento professionale il modello o i modelli della mediazione sociale sono ancora poco strutturati. Per mediazione sociale intendiamo qui non solo la riforma dei modelli di cittadinanza fordisti ma la necessità di assumere una prospettiva di sistema rivolta a **“gestire l’incertezza (carattere strutturale della precarietà) propria di una vulnerabilità diffusa”** (Ranci 2002). La ricerca qui presentata ha confermato che la prevenzione del rischio di esclusione sociale necessita di servizi per il lavoro avanzati e **“misure di accompagnamento “alte” di cui la mediazione, che rappresenta un elemento di maturità del sistema, deve far parte<sup>48</sup>”**.

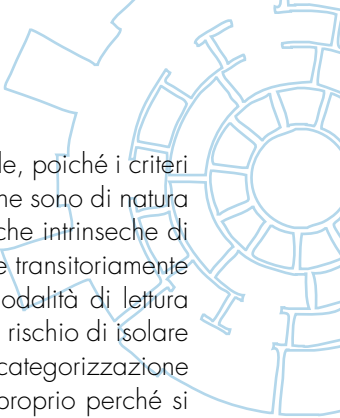
## ALCUNE RIFLESSIONI

Si è giunti infine alle conclusioni, con alcune riflessioni ed interrogativi che inevitabilmente si sono sollevati nel corso del nostro “viaggio”, magari di portata superiore rispetto all’obiettivo che ci ha indotti a intraprenderlo. Ricordando che la finalità generale di questo lavoro era quello di fornire un supporto conoscitivo per la costituzione di una sperimentale Agenzia Sociale per il Lavoro contro le discriminazioni, potremmo considerarlo raggiunto se il lettore avrà chiari quali sono i gruppi di persone che in questo momento stanno vivendo un forte rischio di esclusione sociale. Ovvero, riepilogando: gli stranieri, con particolare riferimento alle donne musulmane, coloro che sono impiegati nel mondo del lavoro con contratti atipici, le famiglie monoparentali che in larga parte sono costituite da donne con figli minori a carico ed infine coloro che vivono al centro di un disagio tutto contemporaneo (difficoltà psicologiche e psichiatriche) e ai margini della disabilità certificata. Ai margini poiché esclusi, come sempre quando si pone la necessità di “tirare una linea”, per questioni che appartengono più al sistema metrico decimale che a quello di sostegno e cura alla persona.

Detto ciò va ribadita una considerazione a chiosa di questa ricerca che potrebbe essere di supporto alla modellizzazione di un’Agenzia Sociale per il Lavoro: il tentativo di ricondurre ad alcune categorie di persone il rischio di esclusione sociale non deve

<sup>47</sup> Riflessione emersa nel corso del Focus condotto dal Dott. Luigi Oliveri – Dirigente Coordinatore dell’Area Funzionale Servizi alla persona e alla comunità della Provincia di Verona - relativamente a: “Modelli di integrazione pubblico privato: l’esperienza della provincia di Verona a partire dall’art.13 comma 1 del Dlg. 276/03” il giorno 10 luglio 2009.

<sup>48</sup> Un ponte tra formazione e lavoro: linee guida per formatori e operatori sull’inserimento lavorativo di soggetti a rischio di esclusione di sociale. A cura di Daniele Mezzana, 2005.



essere inteso come una operazione “diagnostica” del contesto sociale, poiché i criteri di lettura utilizzati per arrivare alla definizione di tali gruppi di persone sono di natura “situazionale”; criteri cioè che non fanno riferimento alle caratteristiche intrinseche di queste persone, ma al momento di vita ed alla posizione sociale che transitoriamente stanno assumendo nell’*hic et nunc* del contesto sociale. Questa modalità di lettura della realtà è stata scelta proprio perché pone attenzione al comune rischio di isolare e categorizzare fasce di persone che poi diventano vittime della categorizzazione stessa; ovvero, talvolta, i processi di discriminazione si verificano proprio perché si appartiene ad una certa categoria ormai riconosciuta socialmente e talvolta stigmatizzata, quindi in un certo senso proprio **la categorizzazione tende ad escludere**.

Sotto un altro aspetto questa scelta metodologica apre un’importante riflessione sulla necessità di una forma di **osservatorio permanente** di cui un’Agenzia Sociale per il Lavoro che voglia produrre inclusione socio – professionale deve dotarsi. Se è vero infatti che la vulnerabilità di alcune persone oggi è data da una posizione sociale transitoria ed in divenire, è necessario aver un “termometro” di questa transitorietà per riuscire ad intervenire in maniera mirata, efficace ed aggiornata. Ragionare in termini di intervento tempestivo e calibrato sul territorio, tuttavia, implica inevitabilmente, oltre a supporti conoscitivi, l’esigenza di passare definitivamente **da un’ottica di progetto ad un’ottica di servizio** (“non progetti per garantire servizi ma servizi per sviluppare progetti personalizzati”). Quindi l’Agenzia Sociale per il Lavoro dovrà, per intervenire in maniera efficace e produrre uno scarto di paradigma nel campo dell’inclusione sociale, imporsi come realtà strutturalmente forte e in grado di fornire continuità agli interventi attuandoli in maniera preventiva (anticipare bisogni) e non palliativa. Partendo dalle riflessioni effettuate, dagli attuali scenari del mercato del lavoro e dalla considerazione che la crisi del welfare state ha prodotto:

- crescenti e proficue collaborazioni tra pubblico e privato (*welfare mix*);
- valorizzazione delle risorse informali e relazionali (*capitale sociale*);
- selettività nell’allocare risorse verso chi è ritenuto più bisognoso (*universalismo selettivo*)

un modello di Agenzia Sociale per il Lavoro dovrebbe tener conto, rispetto al fenomeno delle nuove diseguaglianze:

- di strumenti e **indicatori condivisi** tra il sistema dei servizi pubblici e privati per la lettura delle variabili di occupabilità, spendibilità, rischio di emarginazione sociale dei beneficiari e monitoraggio condiviso dei loro percorsi;
- di procedure in grado di **infrastrutturare la rete** operativa, tecnica e di governance alla base di un locale sistema di welfare to work **senza limitare gli elementi di creatività, duttilità, fiducia e informalità** funzionali a fornire risposte ai bisogni complessi descritti nel capitolo precedente;
- della necessità di **puntare sulle risorse umane** (orientatori, tutor, coordinatori) sostenendo, con adeguati strumenti, il valore di comunità di pratica, specificità e professionalità esperte del territorio attrezzate poter fronteggiare la presa in carico di problematiche complesse attraverso adeguati standard di relazione, **capacità di**

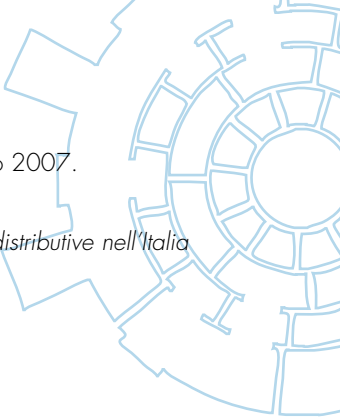


**moltiplicare legami e capitale sociale.** Ciò evidenzia l'importanza di favorire e facilitare lo scambio di informazioni a partire da una rete tra operatori che l'Agenzia potrebbe riconoscere e supportare formalmente come laboratorio di proposte e soluzioni. Fondamentale è infatti prevenire la situazione in cui il singolo servizio od operatore perdano fiducia nelle potenzialità del proprio ruolo per la mancanza di adeguati strumenti di lettura e fronteggiamento;

- delle possibili convenienze connesse alla costruzione di un rapporto di "unicità" con utenti che esprimono **bisogno di relazioni, oltre che di efficienti prestazioni.** Garantire un punto di riferimento per la presa in carico dell'utente, supportarlo attraverso reti formali e informali, potrebbe rappresentare quindi, insieme ad altri dispositivi, un "ponte" efficace per l'inclusione sociale e la chiave di volta per agire preventivamente nella lotta all'esclusione;
- di approcci di welfare integrato capaci di **scommettere anche sullo sviluppo locale** nel suo complesso, ivi comprese esperienze in grado di favorire l'incremento di: occupazione e qualità del lavoro, partecipazione attiva e capitale sociale, servizi ai lavoratori e alle imprese. In alternativa, ammortizzatori, doti di sostegno o sussidi potrebbero rischiare di limitarsi a misure di contrasto alla povertà reddituale senza prevenire le disuguaglianze e la disoccupazione. Ciò non è elemento di poco conto in rapporto al significato delle buone pratiche prodotte nel territorio di Verona sul fronte delle politiche per l'occupabilità e l'occupazione su ispirazione specifica dell'art. 13 DLgs 276/03 (misure di incentivazione del raccordo pubblico privato).

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- Accornero A., Carmignani F., *I paradossi della disoccupazione*, Mulino, Bologna 1986.
- Accornero A., *Il mondo della produzione*, Il Mulino, Bologna 1994.
- Anconelli M. Franzoni F., *La rete dei servizi alla persona*, Carrocci Faber, Roma 2003.
- Bauman Z., *Lavoro consumismo e nuove povertà*, Città Aperta, 2007.
- Bauman Z., *Globalizzazione e globalizzazione*, Armando Editore, 2005.
- Bauman Z., *Voglia di Comunità*, Laterza Editori, Roma 2003.
- Bonomi A., *Il trionfo della moltitudine*, Bollati Boringhieri, Torino 1996.
- Bologna S., *Ceti medi senza futuro? Scritti e appunti sul lavoro e altro*, Derive Approdi, Roma 2007
- Borghi V., *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Angeli, Milano 2002.
- Castel R., *Le insidie dell'esclusione*, in "Assistenza Sociale", n. 2 aprile-giugno 1996.
- Ci.do.S.Pe.L e Ipl (a cura di), *Il lavoro come cambia, come si rappresenta*, Franco Angeli, Milano 2001.
- Chicchi F., *Derive sociali*, Angeli, Milano 2001.
- Colasanto M., *Prove di workfare e learnfare*, in "Professionalità", n. 105 luglio-settembre 2009.

- 
- Donati P., *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, Franco Angeli, Milano 2007.
- Giovannini P. (a cura di), *I rumori della crisi*, Franco Angeli, Milano 1993.
- Gorrieri E. *Parti uguali tra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Il Mulino, Bologna 2002
- Gorz A., *La strada del paradiso*, Edizioni Lavoro, Roma 1994.
- Harvey D., *La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano 1993.
- Isfol (a cura di), *14 voci per un glossario del welfare*, Roma 2006.
- La Rosa M. (a cura di), *Sociologia dei lavori*, Angeli, Milano 2002.
- Leonardi, *Il lavoro che cambia*, in P. Giovannini (a cura di), "I rumori della crisi", Angeli, Milano 1993.
- Marazzi C., "Produzioni di merci a mezzo di linguaggio", in AA. VV., "Stato e diritti nel postfordismo", Manifestolibri, Roma 1996.
- Marazzi C., *Il posto dei calzini*, Casagrande, Bellinzona 1994.
- Mattone S., "La tutela del lavoro che cambia", in AA. VV., "Stato e diritti nel postfordismo", Manifestolibri, Roma 1996.
- Nannicini A., *Le parole per farlo. Donne e lavoro nel postfordismo*, Derive Approdi, Roma 2002.
- Rahnema M., *Quando la povertà diventa miseria*, Einaudi, Torino 2005.
- Ranci C., *Le nuove disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna 2002.
- Renga S., *Diritto del lavoro e diritto del non lavoro: tertium non datum*, in "Lavoro e diritto", 1995.
- Revelli M., *Economia e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo*, in P. Ingraio e R. Rossanda, "Appuntamenti di fine secolo", Manifestolibri, Roma 1995.
- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Mulino, Bologna 1996.
- Rifkin J., *La fine del lavoro*, Baldini&Castoldi, Milano 1995.
- Salvati M., *Economia e Sociologia: un rapporto difficile*, in "Stato e Mercato", numero 39, agosto 1993.
- Sen A. K., *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna 1992.

## SITOGRAFIA

Siti di enti di ricerca che divulgano dati statistici quantitativi sul mercato del lavoro e sull'economia:

[www.j4u.provincia.vr.it](http://www.j4u.provincia.vr.it)

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

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

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

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

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

Siti che propongono materiale di ricerca qualitativa e quantitativa e riflessioni di sfondo sulle tematiche del lavoro da un punto di vista economico, sociale e politico:

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

[www.cidospel.com](http://www.cidospel.com)

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

[www.capp.unimo.it](http://www.capp.unimo.it)

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

[www.nuovi-lavori.it](http://www.nuovi-lavori.it)

Siti che trattano la tematica delle politiche del lavoro, della formazione professionale dei cambiamenti sociali e dell'economia da un punto di vista europeo:

[http://europa.eu/pol/socio/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/socio/index_it.htm)

<http://www.eurofound.europa.eu/>

<http://www.etf.europa.eu/>

[http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm)

[http://www.apiceuropa.com/wp2/?page\\_id=354](http://www.apiceuropa.com/wp2/?page_id=354)

## DATI DI SFONDO

### I dati quantitativi di sfondo: le fonti istituzionali

In questa parte si presenteranno alcuni dati utili alla comprensione del fenomeno delle nuove diseguaglianze. Si darà un'apertura sul concetto di povertà e sulla sua misurazione, per questi dati si è attinto al rapporto Istat sulla povertà in Italia<sup>49</sup> e i dati forniti dalla Caritas di Verona. Si passerà poi ad una panoramica sul mercato del lavoro attingendo i dati dal rapporto Istat sul mercato del lavoro del secondo trimestre 2009.

#### A.1 La povertà

Prima di descrivere, con dati statistici, il livello di povertà delle famiglie italiane è opportuno sottolineare che è stata introdotta una nuova metodologia di calcolo della povertà assoluta da parte dell'Istat. In particolare l'innovazione radicale introdotta, al di là dell'utilizzo di metodi più rigorosi, è data dal fatto che lo stesso paniere "minimo" è calcolato nel suo costo in ciascuna ripartizione territoriale e differenziando per tipologia di comune di residenza. Di per sé, ciò però rappresenta solo una migliore rappresentazione, per così dire, "elementare" del fenomeno, nel senso che permette di raccogliere elementi di base più circostanziati per la costruzione della soglia di povertà. Procedendo alla vecchia maniera, questi elementi di base sarebbero stati aggregati, al fine di definire le diverse soglie di povertà con cui confrontare le risorse delle famiglie, a seconda della loro numerosità. E invece è proprio in questo passaggio che sta la piccola rivoluzione metodologica: non c'è più alcun processo di aggregazione e ciascuna famiglia ha la sua propria soglia, a seconda del numero di componenti, dell'età degli stessi, della grandezza del comune in cui risiede e della ripartizione territoriale. In altri termini, si è passati da un numero di sette soglie ad un numero elevatissimo, dato da tutte le possibili combinazioni degli elementi sopradescritti. Nella nota dell'Istat, dove si riportano i valori delle soglie per le tipologie familiari più diffuse, se ne contano 342.

Riportata questa precisazione seguitiamo presentando i dati tratti dal rapporto Istat relativi alla povertà del nostro paese nel 2008:

il rapporto Istat presenta i dati differenziati per area geografica Nord Centro e Mezzogiorno, per avere dei dati più specifici del territorio di **Verona** è necessario guardare ai dati forniti dalla Caritas Diocesana di Verona<sup>50</sup>. In particolare Caritas asserisce che Verona si allinea ai dati presentati da Istat per il nord, ma oltre a dati quantitativi fornisce alcune riflessioni sui cambiamenti del nostro territorio in riferimento alla percezione del fenomeno povertà guardata dall'osservatorio dei centri di ascolto dove, negli ultimi 8 mesi (gennaio – agosto 2009), sono passate 3.400 persone di cui: 87,5% stranieri,

<sup>49</sup> Il rapporto Istat fa riferimento a dati 2008. Per dati più aggiornati si rimanda al rapporto annuale di Caritas su Povertà ed Esclusione Sociale in Italia.

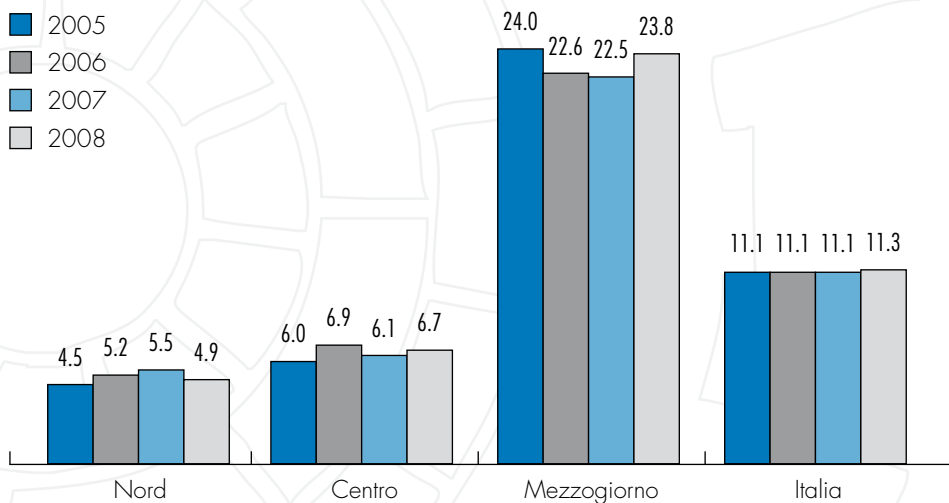
<sup>50</sup> Dati presentati in occasione del convegno "L'altra faccia della moneta: esperienze di microcredito" promosso da Mag Verona il 24.10.2009.

12,5% italiani. Tra agosto e settembre 2009 **la percentuale di italiani è passata al 20% soprattutto in relazione alla perdita del lavoro.** L'osservatorio Caritas rileva nuove disuguaglianze riferite a persone:

- **appartenenti a famiglie "disgregate"** (soprattutto uomini separati che, in corrispondenza della perdita del lavoro o in seguito agli esiti legali di separazioni, precipitano nell'indigenza).
- **vittime della dipendenza da gioco** (in questo senso si sottolinea che le nuove povertà si collegano anche a nuove forme di dipendenza);
- **piccoli artigiani e commercianti** che non sono riusciti a fronteggiare la crisi della domanda attraverso l'accesso al credito e che quindi versano in situazioni di grave indebitamento e che non hanno alcuna forma di ammortizzatore sociale.

Fatte queste precisazioni sul territorio veronese, i dati ufficiali Istat ci dicono che, in Italia, le famiglie che si trovano in condizioni di povertà relativa sono stimate in 2 milioni 737 mila e rappresentano l'11,3% delle famiglie residenti; nel complesso sono 8 milioni 78 mila gli individui poveri, il 13,6% dell'intera popolazione. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è rappresentata dalla spesa media mensile per persona, che nel 2008 è risultata pari a 999,67 euro (+1,4% rispetto alla linea del 2007). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come relativamente povere.

**Grafico 1.**  
**Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2005-2008** (valori percentuali)



Negli ultimi quattro anni (Graf.1) la percentuale di famiglie relativamente povere è rimasta sostanzialmente stabile e immutata.

Il fenomeno continua ad essere maggiormente diffuso nel Mezzogiorno (23,8%), dove

l'incidenza di povertà relativa è quasi cinque volte superiore a quella osservata nel resto del Paese (4,9% nel Nord e 6,7% nel Centro), e tra le famiglie più ampie. Si tratta per lo più di **coppie con tre o più figli** e di **famiglie con membri aggregati** (l'incidenza è rispettivamente del 25,2% e del 19,6%). La situazione è più grave se i figli hanno meno di diciotto anni: l'incidenza di povertà tra le famiglie con tre o più figli minori sale, infatti, in media, al 27,2% e, nel Mezzogiorno, addirittura al 38,8%.

La povertà è inoltre associata a **bassi livelli di istruzione** della persona di riferimento (l'incidenza è del 17,9% quando è a capo della famiglia una persona con al più la licenza elementare), a **bassi profili professionali** (tra le famiglie con componenti occupati è povero il 14,5% delle famiglie con a capo un operaio o assimilato) e, soprattutto, all'**esclusione dal mercato del lavoro**: l'incidenza di povertà tra le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione è pari al 33,9% e sale al 44,3% se in questa stessa situazione si trovano almeno due componenti (contro il 9,6% delle famiglie in cui nessun componente è alla ricerca di lavoro).

L'incidenza di povertà più elevata si registra, ovviamente, tra le famiglie in cui non vi sono occupati né ritirati dal lavoro; queste, infatti, risultano relativamente povere in quasi la metà dei casi (49,6%). Il fenomeno della povertà relativa, oltre che attraverso la misura della sua diffusione, può essere descritto anche rispetto alla sua gravità. L'intensità della povertà, che indica in termini percentuali di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si colloca al di sotto della linea di povertà, nel 2008 è risultata pari al 21,5% (era il 20,5% nel 2007): le famiglie povere hanno una spesa media equivalente sostanzialmente invariata rispetto al 2007 e pari a circa 784 euro al mese. Nel Mezzogiorno le famiglie povere presentano una spesa media mensile equivalente di circa 770 euro (l'intensità è del 23%), rispetto agli 820 e 804 euro osservati per il Nord e per il Centro (18% e 19,6% rispettivamente). Osservando il fenomeno con un maggior dettaglio territoriale, l'Emilia Romagna appare la regione con la più bassa incidenza di povertà (pari al 3,9%), seguita dalla Lombardia e dal Veneto, con valori inferiori al 5%.

Si riportano qui di seguito le tabelle riassuntive più significative per gli obiettivi del presente lavoro di ricerca:

#### Tavola 4

**Incidenza di povertà relativa per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia, per ripartizione geografica.**

**Anni 2007-2008** (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
<b>Ampiezza della famiglia</b>								
1 componente	5,0	3,0	4,6	3,3	16,2	17,2	8,1	7,1
2 componenti	5,2	4,8	6,3	7,1	20,4	21,7	9,7	9,9
3 componenti	5,6	4,8	5,6	5,7	24,7	23,0	11,5	10,5

4 componenti	5,0	7,4	8,6	9,2	25,5	28,6	14,2	16,7
5 componenti o più	12,2	12,8	12,0	18,1	32,9	38,1	22,4	25,9
<b>Tipologia familiare</b>								
Persona sola con meno di 65 anni	2,6	1,5	•	•	8,6	9,0	3,8	3,4
Persona sola con 65 anni e più	7,5	4,6	7,8	5,3	21,8	24,3	12,0	10,7
Coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	2,0	1,7	•	•	9,9	13,0	4,1	4,6
Coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	6,9	6,5	8,0	8,5	28,1	25,8	13,5	12,6
Coppia con 1 figlio	5,0	4,6	5,0	5,2	23,5	21,1	10,6	9,7
Coppia con 2 figli	4,6	6,9	8,1	8,2	25,2	28,0	14,0	16,2
Coppia con 3 o più figli	10,8	11,2	•	11,1	22,5	26,6	11,3	13,9
Monogenitore	6,1	6,4	•	11,1	22,5	26,6	11,3	13,9
Altre tipologie	13,4	10,9	11,8	13,4	30,3	37,3	18,0	19,6
<b>Famiglie con minori</b>								
Con 1 figlio minore	5,7	6,4	6,4	6,4	22,4	24,3	11,5	12,6
Con 2 figli minori	5,6	8,7	9,7	10,0	27,9	31,1	15,5	17,8
Con 3 o più figli minori	16,4	15,5	•	•	36,7	38,8	27,1	27,2
Almeno 1 figlio minore	6,3	7,8	8,5	8,4	26,1	28,3	14,1	15,6
<b>Famiglie con anziani</b>								
Con 1 anziano	7,1	5,0	7,1	6,8	22,1	24,1	11,8	11,4
Con 2 o più anziani	8,9	7,8	9,8	8,8	33,2	30,1	16,9	14,7
Almeni 1 anziano	7,6	5,9	8,0	7,5	25,8	26,0	13,5	12,5

(a) persona di riferimento; • dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

**Tavola 7**  
**Incidenza di povertà relativa per condizione e posizione professionale**  
**della persona di riferimento della famiglia, per ripartizione geografica.**  
**Anni 2007-2008** (valori percentuali)

Cond. e posizione professionale	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
<b>Occupato</b>	4,0	4,3	4,6	4,9	18,5	19,7	8,6	9,2
<b>Dipendente</b>	4,5	4,4	5,0	4,9	20,0	20,7	9,4	9,6
dirigente/impiegato	1,7	1,7	3,3	—	13,1	12,1	5,4	4,9
operaio o assimilato	7,6	7,4	7,0	7,9	27,1	28,8	13,9	14,5
<b>Autonomo</b>	2,5	3,7	3,5	4,8	13,8	16,6	6,3	7,9
imprenditore/libero professionista	•	•	•	•	8,8	6,8	3,7	3,3
lavoratore in proprio	2,7	5,0	5,2	6,9	16,3	22,4	7,9	11,2
<b>Non occupato</b>	7,2	5,6	8,4	8,6	26,6	28,0	13,9	13,6
Ritirato dal lavoro	6,8	5,3	7,6	7,0	25,5	25,1	12,3	11,3
In cerca di occupazione	13,9	12,4	•	•	38,1	47,0	27,5	33,9
In altra condizione	8,5	6,4	10,5	12,3	25,7	28,1	16,8	17,6

• dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

## Tavola 5

### Incidenza di povertà relativa per età della persona di riferimento e ripartizione geografica. Anni 2007-2008 (valori percentuali)

Età	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Fino a 34 anni	4,9	5,0	•	•	19,3	22,8	9,2	10,4
da 35 a 44 anni	4,3	6,0	6,8	7,2	21,9	24,9	10,3	12,1
da 45 a 54 anni	4,6	3,5	5,0	6,6	21,3	22,6	10,3	10,7
da 55 a 64 anni	3,8	2,9	4,6	4,7	19,0	19,9	8,9	8,8
65 anni e oltre	7,6	6,0	8,3	7,5	26,1	26,3	13,7	12,7

• dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

La sostanziale stabilità del fenomeno che, tra il 2007 e il 2008, si registra a livello nazionale è il risultato, da un lato, del peggioramento osservato tra le tipologie familiari che tradizionalmente presentano una elevata diffusione della povertà e, dall'altro, del miglioramento della condizione delle famiglie di anziani.

L'incidenza di povertà risulta in crescita fra le famiglie più ampie (dal 14,2% al 16,7% tra le famiglie di quattro componenti e dal 22,4% al 25,9% tra le famiglie di cinque o più); soprattutto per le coppie con due figli (dal 14% al 16,2%), e ancor più tra quelle con minori (dal 15,5% al 17,8%). Tra le **famiglie di monogenitori** la povertà, che nel 2007 era prossima alla media nazionale, raggiunge nel 2008 il 13,9% (se almeno una persona è in cerca di occupazione si attesta al 31%, contro il 23,4% del 2007). Consistenti aumenti si osservano, inoltre, tra le famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione (dal 27,5% al 33,9%), tra quelle che percepiscono esclusivamente redditi da lavoro, cioè con componenti occupati e senza ritirati dal lavoro (dall'8,7 al 9,7%) e ancor più tra le famiglie in cui vi sono componenti in cerca di occupazione (dal 19,9% al 31,2%). Segnali di peggioramento si osservano, infine, tra le **famiglie con a capo un lavoratore in proprio**, dal 7,9% all'11,2%, valore che tuttavia non supera quello medio nazionale.

Soltanto le famiglie con almeno un componente anziano mostrano una diminuzione dell'incidenza di povertà (dal 13,5% al 12,5%), che è ancora più marcata in presenza di due anziani o più (dal 16,9% al 14,7%).

Nel Nord si confermano le dinamiche osservate a livello nazionale: peggiora la condizione economica delle famiglie di maggiori dimensioni, di quelle con a capo un lavoratore in proprio, **migliora la condizione economica delle famiglie con anziani**.

Nel Centro la situazione non è significativamente mutata rispetto al 2007, mentre nel Mezzogiorno si confermano, solo ed esclusivamente, i risultati negativi osservati a livello nazionale: vedono peggiorare la propria condizione le famiglie con un elevato numero di componenti, quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione e le famiglie con a capo un lavoratore in proprio.

Per quanto riguarda la povertà assoluta, dal 2007 al 2008, l'incidenza è rimasta so-



stanzialmente stabile a livello nazionale, ma è significativamente aumentata nel Mezzogiorno, passando dal 5,8% al 7,9%.

La condizione di povertà assoluta peggiora tra le famiglie di quattro componenti, in particolare coppie con due figli, soprattutto se minori; tra le famiglie con a capo una persona con licenza media inferiore, con meno di 45 anni o con a capo un lavoratore autonomo. L'incidenza aumenta, inoltre, tra le famiglie con almeno un componente alla ricerca di occupazione, soprattutto quando si tratta della persona di riferimento.

## A.2 Il mercato del lavoro

L'Istituto nazionale di statistica ha condotto, con riferimento al **II trimestre 2009**, la consueta rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro in Italia, che mostra andamenti in linea con l'attuale periodo di crisi globale, ma anche dati singolari, che necessitano di un'adeguata interpretazione.

In linea generale, l'offerta di lavoro registra, rispetto allo stesso periodo del 2008, una riduzione dell'1% (-241.000 unità). L'occupazione diminuisce in tutto il territorio nazionale (tranne al centro, dove si registra un lieve aumento dello 0,2%), con particolare enfasi nel Mezzogiorno e per la **componente maschile della forza lavoro**.<sup>51</sup>

Rispetto al dato riferito all'identità di genere alcune riflessioni importanti dovrebbero riguardare quanto l'incidenza dello stato di disoccupazione sulla componente maschile incida sulle tradizionali dinamiche di rapporto tra i ruoli all'interno della famiglia. Durante la nostra ricerca alcuni servizi locali hanno infatti evidenziato uno scenario di crescente conflitto all'interno della famiglia laddove la figura maschile (raffigurata ancora nell'immaginario collettivo e sociale come *bread winner* = colui che porta i soldi a casa) espulsa dal mercato, in cassa integrazione o mobilità si trova a **ridefinire il proprio rapporto con la dimensione di cura, la gestione del proprio ruolo o del tempo quotidiano**.

**Tabella 4**  
**Occupati per sesso e ripartizione geografica. Il trimestre 2009**

Ripartizioni geografiche	Valori assoluti (migliaia di unità)			Variazione percentuali su II trim 08		
	Maschi e femmine	Maschi	Femmine	Maschi e femmine	Maschi	Femmine
Totale	23.203	13.870	9.333	-1,6	-2,2	-0,7
Nord	11.988	6.906	5.081	-1,0	-1,3	-0,5
Nord-ovest	6.906	3.995	2.912	-1,1	-1,2	-1,0
Nord-est	5.081	2.912	2.170	-0,8	-1,5	0,3
Centro	4.875	2.798	2.077	0,2	-0,6	1,3
Mezzogiorno	6.340	4.186	2.174	-4,1	-4,6	-3,2

<sup>51</sup> Alcuni passaggi interpretativi rispetto ai dati sono stati attinti da "Associazione Nuovi lavori" [www.nuovi-lavori.it](http://www.nuovi-lavori.it)

Con riferimento alla posizione professionale, si rileva una sensibile diminuzione occupazionale nei confronti dei **lavoratori dipendenti a termine**, che perdono 229.000 posti di lavoro (-9,4% rispetto ad un anno fa) e degli indipendenti (-3,5%), specie se a tempo parziale. Nettamente meglio la situazione dei lavoratori permanenti, che incrementano di 61.000 unità nel periodo in questione, segno di un mercato del lavoro "a due velocità": gli effetti della crisi si ripercuotono maggiormente nei confronti dei lavoratori precari, i primi a perdere il posto di lavoro in caso di riduzione del personale.

**Tabella 7**  
**Occupati per posizione professionale, carattere dell'occupazione e tipologia di orario. Il trimestre 2009**

Posizione professionale carattere dell'occupazione geografiche	Valori assoluti (migliaia di unità)	Variazioni su Il trim. '08		Incidenza %	
		Absolute (migliaia di unità)	Percentuali femmine	Il trim. '08	Il trim. '09
<b>Totale</b>	23.203	-378	-1,6	100,0	100,0
a tempo pieno	19.856	-265	-1,3	85,3	85,6
a tempo parziale	3.346	-113	-3,3	14,7	14,4
<b>Dipendenti</b>	17.328	-168	-1,0	74,2	74,7
Permanenti	15.113	61	0,4	63,8	65,1
a tempo pieno	13.012	18	0,1	55,1	56,1
a tempo parziale	2.101	43	2,1	8,7	9,1
A termine	2.214	-229	-9,4	10,4	9,5
a tempo pieno	1.699	-164	-8,8	7,9	7,3
a tempo parziale	515	-65	-11,2	2,5	2,2
<b>Indipendenti</b>	5.875	-210	-3,5	25,8	25,3
a tempo pieno	5.145	-119	-2,3	22,3	22,2
a tempo parziale	730	-91	-11,1	3,5	3,1

L'occupazione cala nell'industria (nel Mezzogiorno, ma anche nel Centro), specie in quella manifatturiera. A farne le spese sono soprattutto i lavoratori indipendenti (-5,8%).

Il settore delle costruzioni registra andamenti altalenanti, in forte calo nel Nord-est e nel Mezzogiorno (rispettivamente -8,3% e -7,5%) ed in crescita nel Nord-ovest e nel Centro (+5,4% e +2,8%). I servizi, invece, sembrano tenere meglio l'urto con la crisi, registrando valori più equilibrati e vicini alla parità (-0,9% in totale). Anche nel terziario sono i lavoratori indipendenti a risentire maggiormente del calo di occupazione (-3,5%), mentre nel Centro si registrano valori complessivamente positivi, con un +1,4% che fa pensare ad una progressiva "terziarizzazione" dell'economia delle regioni del centro Italia.

**Tabella 6**
**Occupati per posizione professionale, settore di attività economica e ripartizione geografica. Il trimestre 2009**

Ripartizioni geografiche	Valori assoluti (migliaia di unità)			Variazione percentuali su II trim 08			
	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale	
<b>Totale</b>	Totale	17.328	5.875	23.203	-1,0	-3,5	-1,6
	Nord	9.060	2.927	11.988	-0,1	-3,6	-1,0
	Nord-ovest	5.232	1.675	6.906	0,0	-4,6	-1,1
	Nord-est	3.829	1.253	5.081	-0,3	-2,1	-0,8
	Centro	3.620	1.255	4.875	0,5	-0,6	0,2
	Mezzogiorno	4.647	1.693	6.340	-3,7	-5,3	-4,1
<b>Agricoltura</b>	Totale	377	476	853	-3,2	1,3	-0,7
	Nord	100	249	349	-5,9	7,7	3,5
	Nord-ovest	51	116	166	-18,3	8,8	-1,2
	Nord-est	49	134	183	11,6	6,9	8,1
	Centro	52	71	123	37,5	6,6	17,7
	Mezzogiorno	226	155	381	-8,3	-9,3	-8,7
<b>Industria</b>	Totale	5.340	1.421	6.761	-2,7	-5,8	-3,4
	Nord	3.279	786	4.065	-0,7	-4,9	-1,5
	Nord-ovest	1.852	457	2.310	-1,1	-3,5	-1,6
	Nord-est	1.426	329	1.755	-0,1	-6,8	-1,4
	Centro	967	296	1.263	-3,0	-7,7	-4,2
	Mezzogiorno	1.094	338	1.433	-8,2	-6,2	-7,7
<b>Industria in senso stretto</b>	Totale	4.152	678	4.831	-2,5	-11,9	-3,9
	Nord	2.748	392	3.140	-0,9	-8,2	-1,9
	Nord-ovest	1.520	223	1.743	-3,0	-8,2	-3,7
	Nord-est	1.228	169	1.397	1,9	-8,3	0,5
	Centro	717	140	857	-5,3	-15,8	-7,1
	Mezzogiorno	687	147	834	-5,6	-17,1	-7,9
<b>Costruzioni</b>	Totale	1.188	742	1.930	-3,6	0,5	-2,1
	Nord	531	394	925	0,4	-1,4	-0,4
	Nord-ovest	332	234	567	8,4	1,4	5,4
	Nord-est	198	160	358	-10,7	-5,2	-8,3
	Centro	250	157	407	4,0	0,9	2,8
	Mezzogiorno	407	191	598	-12,2	4,4	-7,5
<b>Servizi</b>	Totale	11.610	3.979	15.589	0,0	-3,1	-0,9
	Nord	5.682	1.892	7.574	0,3	-4,3	-0,9
	Nord-ovest	3.329	1.101	4.430	1,1	-6,3	-0,9
	Nord-est	2.353	790	3.144	-0,7	-1,5	-0,9
	Centro	2.601	888	3.489	1,3	1,5	1,4
	Mezzogiorno	3.327	1.199	4.527	-1,8	-4,5	-2,5

In generale, quindi, l'occupazione appare in calo soprattutto nelle aree meridionali, specie nell'industria e per la componente maschile, per i lavoratori precari o indipendenti.

È interessante comparare la situazione appena descritta con le informazioni che scaturiscono dal tasso di disoccupazione e da quello di inattività, di seguito trattati in maniera sintetica.

Il tasso di disoccupazione (quindi le persone in cerca di occupazione tra i 15 e i 64 anni, in rapporto alla forza lavoro) aumenta soprattutto al Nord, con particolare riferimento alla componente maschile, in larga parte ex occupati; nel Mezzogiorno, al contrario, il tasso di disoccupazione (che rimane comunque molto elevato, pari al 12% contro la media nazionale del 7,4%) risulta praticamente stabile, registrando un aumento appena dello 0,1%, che è il risultato di un andamento più negativo per gli uomini (0,7%) compensato da una leggera diminuzione della disoccupazione per la componente femminile (-0,9%). **Mediamente più grave è la situazione per i giovani dai 15 ai 24 anni**, per i quali emergono le difficoltà legate ad un ingresso ritardato nel mercato del lavoro, mentre **l'andamento dei disoccupati di lunga durata risulta praticamente stabile**.

**Tabella 12**

**Tasso di disoccupazione per sesso e ripartizione geografica. Il trimestre 2009**

Ripartizioni geografiche		Valori percentuali			Variazione percentuali su Il trim 08		
		Totale	15-24 anni	lunga durata	Totale	15-24 anni	lunga durata
Maschi e femmine	Totale	7,4	24,0	3,3	0,6	3,6	0,2
	Nord	5,0	16,5	1,7	1,2	4,5	0,3
	Nord-ovest	5,4	17,5	2,0	1,3	5,4	0,4
	Nord-est	4,5	15,2	1,3	1,1	3,2	0,3
	Centro	6,7	22,7	2,9	0,3	5,5	0,3
	Mezzogiorno	12,0	35,3	6,4	0,1	2,3	-0,1
Maschi	Totale	6,3	21,6	2,6	0,9	4,2	0,2
	Nord	4,2	15,1	1,3	1,4	5,9	0,4
	Nord-ovest	4,6	16,1	1,5	1,5	7,4	0,4
	Nord-est	3,7	13,7	0,9	1,3	3,9	0,3
	Centro	5,2	20,5	2,0	0,4	6,3	0,2
	Mezzogiorno	10,3	31,0	5,2	0,7	2,3	0,2
Femmine	Totale	8,8	27,5	4,3	0,1	2,5	0,0
	Nord	6,0	18,5	2,3	0,8	2,5	0,3
	Nord-ovest	6,3	19,4	2,7	0,9	2,6	0,3
	Nord-est	5,6	17,3	1,9	0,7	2,3	0,3
	Centro	8,6	25,7	4,1	0,1	4,4	0,6
	Mezzogiorno	15,0	41,9	8,8	-0,9	1,6	-0,8

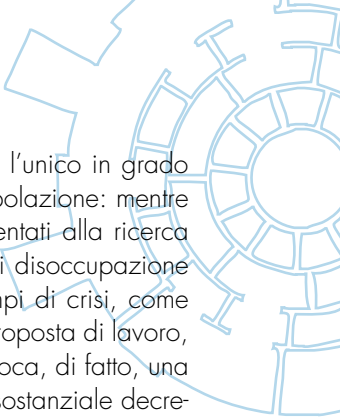
Oltre alla disoccupazione, **crece anche il tasso di inattività**, ovvero il numero di persone in età compresa tra i 15 e i 64 anni che non fanno parte delle forze di lavoro (non classificate come occupate o in cerca di occupazione). Da notare, però, che il numero delle persone inattive in rapporto alla popolazione aumenta soprattutto al Sud, raggiungendo nel complesso la percentuale del 48,8% (+2,2% rispetto al II trimestre 2008), mentre al Centro-Nord questo valore rimane quasi inalterato (+0,2%). La crescita degli inattivi nel Mezzogiorno, già molto sostenuta nei due precedenti trimestri, viene spiegata nel seguente modo dall'ISTAT: per la componente maschile essa *“interessa persone più adulte che non cercano un'occupazione perché pensano di non trovarla ovvero sono in attesa dei risultati di passate azioni di ricerca e persone più giovani che ritardano l'ingresso nel mercato del lavoro”*; mentre per la componente femminile *“si tratta soprattutto di ragioni legate al riproporsi del tradizionale ruolo in famiglia con la rinuncia alla ricerca di un impiego”*.

**Tabella 14**  
**Tasso di inattività 15-65 anni per sesso e ripartizione geografica.**  
**Il trimestre 2009**

Ripartizioni geografiche	Valori percentuali			Variazione percentuali su II trim 08		
	Maschi e femmine	Maschi	Femmine	Maschi e femmine	Maschi	Femmine
Totale	37,4	26,2	48,5	0,9	1,1	0,6
Nord	30,3	21,5	39,3	0,2	0,2	0,3
Nord-ovest	30,7	21,6	40,0	0,2	-0,1	0,6
Nord-est	29,8	21,5	38,3	0,2	0,5	-0,1
Centro	33,0	24,1	41,7	0,2	0,7	-0,4
Mezzogiorno	48,8	33,4	63,9	2,2	2,7	1,7

Da una lettura complessiva dei dati appare interessante analizzare come l'inattività dei lavoratori nel Mezzogiorno si ripercuota paradossalmente in maniera positiva sul tasso di disoccupazione. In altre parole, molte persone, scoraggiate nella ricerca di nuova occupazione, addirittura rinunciano a svolgere azioni di ricerca attiva, scomparendo, di fatto, tra quella parte di popolazione che statisticamente necessita di un impiego. Questo spiegherebbe il rallentamento della disoccupazione nelle aree meridionali del nostro Paese, in contro-tendenza rispetto al Centro e al Nord. Siamo quindi di fronte ad una sorta di "illusione statistica" che può trarre in inganno spingendoci a valutare in maniera parzialmente distorta gli indicatori legati alla disoccupazione.

I fenomeni di scoraggiamento, le motivazioni di natura familiare (soprattutto per le donne) e l'ingresso ritardato dei giovani nel mercato del lavoro spiegano solo in parte l'inattività della popolazione delle zone economicamente più depresse. Com'è possibile che, in tempo di crisi, possano diminuire le persone interessate alla ricerca di un nuovo lavoro?



In quest'ottica, il lavoro nero appare come un fattore determinante, l'unico in grado di giustificare un comportamento in apparenza irrazionale della popolazione: mentre in tempi di crescita economica i lavoratori sono maggiormente orientati alla ricerca di un lavoro regolare, anche a discapito di prolungare il periodo di disoccupazione (sperando che, prima o poi, riusciranno nel proprio intento), in tempi di crisi, come quello attuale, essi sembrano più propensi ad accettare qualunque proposta di lavoro, anche in assenza di regolare contratto. Questo comportamento provoca, di fatto, una diminuzione delle persone in cerca di (regolare) lavoro e quindi un sostanziale decremento della popolazione "attiva".

Accettando questa interpretazione risulta, per l'ottica del presente lavoro, ancora più necessaria la presenza sul territorio di un'Agenzia Sociale, capace di intercettare, in questi momenti di crisi, **fenomeni di "falsa inattività"** offrendo per contro opportunità di sviluppo delle capacità personali (intese secondo la teoria di Sen sopradescritta), che consentirebbero all'individuo di riattivarsi nel mercato del lavoro e di togliersi dal "cono d'ombra" del sommerso che non può che aumentare il rischio di esclusione sociale.

## APPENDICE B

### Lo strumento di indagine:

RIFERIMENTO: TRACCIA DI INTERVISTA SUL TEMA DELLE NUOVE DISUGUAGLIANZE

Ente:

Nome cognome
Incarico
Riferimento e-mail e telefono
Luogo e data dell'incontro

### AREA 1: anagrafica dell'ente

1. Esistono realtà simili alla vostra nel territorio? (solo per enti privati)

---

---

---

2. Se sì, avete una peculiarità, o un ambito specifico che vi appartiene rispetto alle altre realtà?

---

---

---

3. Quali sono i canali con i quali date visibilità al vostro ente/servizio?

---

---

---

4. Le persone che accedono al vostro ente/servizio come ne vengono a conoscenza?

---

---

---

## AREA 2: il contatto con l'utente

Obiettivo di quest'area è capire quale debolezza è più riconosciuta come prioritaria nel contatto con l'utente e se ci sono stati dei cambiamenti o delle evoluzioni nell'utenza.

Le debolezze sono state suddivise in cinque "range" (approccio di Sen):

- debolezza economica
- debolezza culturale
- debolezza relazionale
- debolezza istituzionale
- debolezza professionale

5. I soggetti che si rivolgono al suo ente a che fascia economica appartengono principalmente, nei suoi anni di lavoro ha riscontrato delle evoluzioni/cambiamenti nell'utenza rispetto allo status economico?

---

---

---

6. I soggetti che si rivolgono al suo ente a che livello culturale appartengono principalmente? nei suoi anni di lavoro ha riscontrato delle evoluzioni/cambiamenti nell'utenza rispetto al livello culturale? (conoscenza del linguaggio, titolo di studio, abbandono scolastico, capacità cognitive scarse...)

---

---

---

7. I soggetti che si rivolgono al suo ente, appartengono ad una rete sociale "solidale"? (famiglia poco presente, reti sociali poco diffuse, scarsi legami fiduciari, scarsi legami amicali). Ha assistito ad un cambiamento dell'utenza in questo senso?

---

---

---

8. I soggetti che si rivolgono al suo ente sono tutelati istituzionalmente? Anche in questo caso ha assistito a mutamenti nelle categorie di utenza? (mancanza di norme di tutela ad hoc, impossibilità di essere incluso all'interno di progetti, poca presenza istituzionale nel facilitare la disponibilità lavorativa...)

---

---

---



9. Avete dei dati o report riguardanti l'accesso? Avete dei materiali pubblicati dalla struttura?

### **AREA 3: i dispositivi per l'accompagnamento/orientamento**

10. All'interno del vostro ente o servizio quali interventi di politica **ATTIVA** per il lavoro portate avanti?

---

---

---

Quali sono i punti di forza?

---

---

---

Quali le criticità?

---

---

---

11. All'interno del vostro ente o servizio quali interventi di politica **PASSIVA** per il lavoro portate avanti?

---

---

---

Quali sono i punti di forza?

---

---

---

Quali le criticità?

---

---

---

12. All'interno degli interventi che portate avanti quali strumenti utilizzate? Avete sperimentato degli interventi di supporto che si sono rilevati maggiormente efficaci?

---

---

---

Quali sono i punti di forza?

---

---

---

Quali le criticità?

---

---

---

13. Se esistesse una professionalità dedicata *ad hoc* per l'inserimento lavorativo, capace di integrare, nella presa in carico, la dimensione di incrocio domanda/offerta con quella sociale; come la vedrebbe? Che tipo di formazione dovrebbe avere?

---

---

---

Le chiediamo cortesemente di fornirci il nome di una persona di riferimento che potrebbe partecipare ed essere coinvolta nelle successive fasi del progetto.

Nome:

Incarico:

Contatto telefonico:

Contatto e-mail:

---

### **Si ringraziano per la collaborazione e la partecipazione alla ricerca:**

Confindustria Verona

APIndustria Verona

AIV – Associazione Imprenditori del Villafranchese

Upa – Unione Provinciale Artigiani Verona

Comune di Bovolone – Servizi Sociali

Comune di Legnago – Servizi Sociali

Comune di San Pietro in Cariano – Servizi Sociali

Comune di Sant'Ambrogio di Valpolicella – Servizi Sociali

Servizio Integrazione Lavorativa (SIL) – Ulss 20

Cgil, Cisl, Uil Verona

Collaboratori volontari delle mense e dormitori Caritas Verona

“Ma non si può negare che senza una tradizione saldamente radicata (...) l'intera dimensione del passato risulta compromessa.

Corriamo il rischio di dimenticare: e questo oblio, a parte i contenuti che potrebbero andare perduti, equivarrebbe, umanamente parlando, a restare privi della dimensione della profondità nell'esistenza umana”

Hannah Arendt

## 1.4. LA SPECIFICITÀ E LE ESPERIENZE DI INTEGRAZIONE PUBBLICO PRIVATO DEL TERRITORIO VERONESE

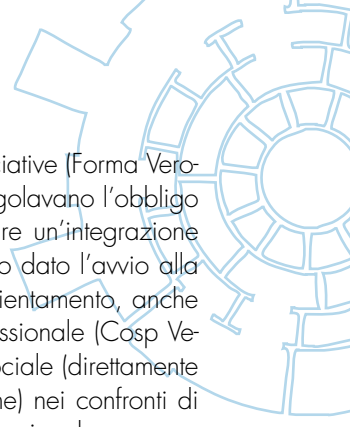
Contributo del Tavolo di Pilotaggio

Da tempo è diffusa l'esigenza di una riflessione per ripensare luoghi, tempi e attori della scena sociale e di sviluppo economico di un territorio. Tuttavia, se **ogni forma di sviluppo richiede prioritariamente “conoscersi a fondo” è importante, per la presente prospettiva di ricerca, narrare le tappe significative dell'esperienza veronese e delle sue evoluzioni nella direzione di un modello locale di Agenzia Sociale per il Lavoro.**

### La prima fase: “ESSERE IN RETE” (fine anni 90 – primi anni 2000)

La provincia di Verona ha conosciuto una nota espansione economica con un tasso di disoccupazione che è stato per anni definito “fisiologico”. Tale contesto, favorito da un territorio geograficamente ricco e diversificato, si è incentrato su un sistema produttivo e valoriale a base familiare e distrettuale che ha determinato un accelerato miglioramento delle condizioni materiali e di benessere diffuso. Coerentemente con il modello di sviluppo nordestino, il territorio veronese ha privilegiato modelli professionali incentrati sull'investimento e la fideilizzazione al contesto lavorativo, sociale, familiare (sovente prossimi o coincidenti). Ne sono conseguiti alcuni fenomeni specifici come una diffusa propensione all'autoimprenditoria, una riconoscibile prospettiva nella gestione del personale e una generale fiducia nelle possibilità di inserimento e reinserimento professionale. In tale quadro, a partire dagli anni novanta, si sono succedute *sperimentazioni innovative* di servizi per l'orientamento e la formazione ispirate a *modelli europei* (Job Center, Centri Retravailler, fino a giungere alla recente sperimentazione di una Città dei Mestieri e delle Professioni) e *nazionali* (Scuole della seconda opportunità, Servizi di informazione e animazione giovanile ecc.) che hanno perseguito l'obiettivo di innalzare il livello di progettualità, sviluppo e competenze dei/le cittadini/e e delle imprese. Tali esperienze, promosse sulla scia dei programmi comunitari, sono state favorite:

- **da fattori istituzionali e normativi** (già a partire dalla Riforma Berlinguer e attraverso le prime direttive regionali che invitavano i diversi attori della scena locale a mettersi in rete per garantire il raccordo tra esperienze di istruzione, formazione, lavoro). Negli anni novanta la fitta rete di centri di formazione professionale veronesi (*storicamente attivi e tradizionalmente impegnati nel supportare l'inserimento socio-professionale*



*dei giovani e di categorie protette*) si sono costituiti in forme associative (Forma Verona) per fornire risposte condivise alle evoluzioni normative che regolavano l'obbligo scolastico. Verona è stata così la prima provincia a sperimentare un'integrazione fattiva con le attività della scuola pubblica. Tali esperienze hanno dato l'avvio alla condivisione di linguaggi e modelli di intervento in materia di orientamento, anche con il supporto del Comitato per l'Orientamento Scolastico Professionale (Cosp Verona). Ne è emerso un progressivo ruolo di stimolo del privato sociale (direttamente a contatto con i bisogni delle fasce più deboli della popolazione) nei confronti di politiche locali di intervento per la formazione e l'inserimento professionale.

- **Dall'attivazione dei servizi locali in risposta alle trasformazioni del mercato del lavoro.** A partire dal 2000 (e per i successivi 4 anni), in occasione del primo finanziamento Fse A1, finalizzato al miglioramento dei servizi per l'impiego, le associazioni locali FormaVerona, Cosp e Cedis diventano punti di riferimento per erogare presso i Centri per l'Impiego provinciali sia attività di orientamento a beneficio dell'utenza che attività di coaching e supervisione per gli operatori nel quadro delle novità introdotte dalla riforma dei servizi all'impiego del 1998. Un'ulteriore esperienza di significato è stata rappresentata dal progetto NetWork dei Club per il Lavoro<sup>1</sup> che ha sperimentato un protocollo di rete tra diverse agenzie private per l'erogazione di servizi specialistici di orientamento e bilancio delle competenze attraverso l'istituzione di una piattaforma condivisa per la tracciabilità del percorso dell'utenza e lo scambio di strumenti tra operatori.

**Possiamo concludere che tale *prima fase* ha sancito una rete di reciproca conoscenza e collaborazione (dentro e fuori partnership formalizzate) tra operatori e servizi, tecnici e decisori che ha favorito la consapevolezza delle agenzie territoriali di ESSERE IN RETE cioè INSIEME NELLA SOLUZIONE DI ALCUNI BISOGNI LOCALI.**

**ESSERE IN RETE = INSIEME NELLA SOLUZIONE DEL PROBLEMA**

### **La seconda fase: LAVORARE IN RETE (dalla metà degli anni 2000 ad oggi)**

Le trasformazioni del mercato (flessibilizzazione prima e congiuntura negativa poi) e le evoluzioni normative (decentramento, riforme amministrative e dei servizi all'impiego) hanno, da un lato, ridisegnato le diverse esperienze locali nel quadro di standard regionali (accreditamento dei servizi per l'orientamento, la formazione e, recentemente, per il lavoro) e, dall'altro, progressivamente legittimato una prospettiva mista pubblico/privato nella progettazione e attuazione di Politiche per il Lavoro locali. Si realizzano esperienze che vedono operatori pubblici e privati lavorare fianco a fianco consolidando la consapevolezza di reciproche risorse e limiti.

<sup>1</sup> Progetto Network dei Club del Lavoro, coordinamento a cura di Cosp Verona 2000 in collaborazione con la Provincia di Verona e con il finanziamento della Fondazione Cariverona.

Contemporaneamente, gli effetti sociali indotti dalla crisi hanno rivelato l'inadeguatezza dei modelli tradizionali di welfare e accelerato pratiche operative di ulteriore collaborazione per la ricerca di soluzioni a problematiche complesse e acute (vedi ricerca illustrata nel capitolo 1.3) segnalate ai servizi per il lavoro (pubblici e privati) anche attraverso i servizi socio sanitari (a loro volta transitati verso un sistema regionale di welfare mix sulla base della Legge Quadro del 2000 per la Realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali).

Nel territorio veronese ciò ha spinto, già a partire dal 2005/2006, la Provincia di Verona a consolidare l'attribuzione di alcune funzioni specialistiche (dispositivi di orientamento, formazione professionalizzante e accompagnamento al lavoro, inserimento lavorativo di persone diversamente abili) in capo ad Enti Accreditati per missioni impegnati ad intercettare finanziamenti e perfezionare interventi contro lo svantaggio. Si citano di seguito, a titolo esemplificativo e senza la pretesa di essere esaustivi, alcuni progetti significativi che, grazie al contributo regionale, hanno favorito il processo di scambio e integrazione tra servizi pubblici e privati veronesi. **Tutte le iniziative descritte hanno variamente coinvolto in partnership le agenzie e gli enti attualmente impegnati nella realizzazione di interventi integrati per lo sviluppo dei servizi per il lavoro e nella riflessione intorno al modello di Agenzia Sociale veronese in collaborazione con la provincia.**

### **1) Interventi di orientamento per adulti (Allegato A Regione Veneto) dal 2003 ad oggi**

**Valore aggiunto:** Consolidamento di dispositivi di orientamento informativo e specialistico per le persone adulte erogati attraverso la collaborazione tra ente pubblico (servizi di informazione e sociali delle amministrazioni locali) e privato (agenzie di orientamento e formazione).

**Risultati di particolare significato per l'integrazione pubblico privato:** Rete attiva e visibile tra i diversi progetti presenti sul territorio provinciale in raccordo con i centri per l'impiego e relativi bacini di riferimento.

### **2) Progetto FSE Outplacement - 2006/07**

**Valore aggiunto:** Il progetto ha previsto la realizzazione di percorsi di accompagnamento e ricollocazione professionale per persone iscritte alle liste di mobilità a seguito di licenziamento per crisi aziendale o settoriale e rinviate a progetto dal competente Cpi. L'intervento ha rappresentato un significativo laboratorio per l'erogazione sinergica di politiche attive e passive per il lavoro.

**Risultati di particolare significato per l'integrazione pubblico privato:** Sperimentazione di un modello di intervento con il diretto coinvolgimento ex ante delle imprese del territorio selezionate sulla base dei vincoli/competenze dei beneficiari, scambio e condivisione di modalità operative con la rete dei Cpi dislocati su tutto il territorio provinciale.

### 3) Progetto FSE A1 - 2006/07

**Valore aggiunto:** Pianificazione e attivazione delle prime esperienze di accompagnamento al lavoro attraverso il forte contributo della rete territoriale con la fattiva collaborazione tra operatori dei Cpi (funzione accoglienza e incrocio domanda/offerta) e agenzie del privato per il reinserimento lavorativo di fasce deboli.

**Risultati di particolare significato per l'integrazione pubblico privato:** Manuale di Procedure per il Servizio di Accompagnamento al Lavoro del Settore Politiche attive del Lavoro della Provincia di Verona.

**Nota bene:** Nel 2006 l'Istituto A. Provolo, il Centro Polifunzionale Don Calabria, la Compagnia delle Opere di Verona, il Centro di Solidarietà di Verona affermatesi, anche attraverso le esperienze sopra descritte, come punti di riferimento per le Politiche Attive del Lavoro costituiscono una società consortile non a scopo di lucro, denominata *Lavoro&Società* finalizzata ad operare in qualità di "Agenzia Sociale" (secondo quanto previsto dal D.lgs 10 settembre 2003 n. 276) in favore dell'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati anche in convenzione con soggetti pubblici e/o privati (agenzie di somministrazione o altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai sensi del D.lgs 276/03) in anticipo rispetto all'avvento della normativa regionale di regolazione della materia. La mission dell'Agenzia si è concentrata, in una prima fase, e ottenendo le apposite autorizzazioni, sull'attività di intermediazione, ricerca, selezione ed outplacement in collegamento con il modello nazionale Piazza del Lavoro (per maggiori informazioni: [www.piazzadellavoro.it](http://www.piazzadellavoro.it))

### 4) Progetto Over 45 Age Management 2007/2008

**Valore aggiunto:** Attivazione sul territorio di un progetto di *Local Active Ageing Policy Center*, aperto ad imprenditori, lavoratori/trici, parti sociali ed operatori del settore, quale luogo di informazione, consulenza, intervento finalizzato alla ricollocazione di lavoratori over 45 disoccupati, in CIGS o in mobilità

**Risultati di particolare significato per l'integrazione pubblico privato:** Acquisizione di strumenti operativi e condivisione di buone pratiche regionali sul tema della seniority, coinvolgimento operativo dei Centri per l'Impiego per le azioni di: segnalazione utenza, condivisione di banche dati e informazioni in materia di ammortizzatori sociali.

### 5) Progetti FSE Linea 2 Occupabilità 2009/2010

**Valore aggiunto:** Realizzazione di interventi integrati di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro per donne, migranti, over 45 attraverso procedure condivise di selezione (intercettazione utenza e analisi di bisogni correlati a specifici target) tra operatori dei servizi per l'impiego e agenzie private. Ciò attraverso: figure di case manager preposte alla regia della presa in carico dell'utenza e al raccordo tra servizi di base erogati dai Cpi e dispositivi specialistici erogati in forma integrata tra la rete

di partner territoriali (tra cui le stesse Agenzie per il Lavoro concretamente coinvolte nell'azione di pre-selezione e accompagnamento al lavoro dei beneficiari).

**Risultati di particolare significato per l'integrazione pubblico privato:** Consolidamento di procedure di snodo per la presa in carico degli utenti dei Cpi attraverso azioni ispirate alla funzione di case management, condivisione di strumenti comuni di intervento attraverso piattaforma ftp di progetto, avvio di un sistema di tracciabilità, condivisione e scambio sul percorso dell'utente grazie al sistema Ido.

## 6) Progetti FSE Linea 1 Occupabilità 2009/2010

**Nota bene:** Nel 2008 la Provincia di Verona – Settore Politiche Attive del Lavoro - ha promosso apposito bando pubblico a chiamata per individuare, già in fase di progettazione, l'insieme di attori privati territoriali disponibili a candidarsi per intervenire nell'erogazione di servizi specialistici per l'occupabilità e l'occupazione. Tale passaggio ha consolidato, con regia della Provincia stessa, una sinergia operativa che si è tradotta in partnership di intervento e combinazione di diversi strumenti di policy.

**Valore aggiunto:** Confronto tra servizi pubblici e privati del territorio per individuare processi di miglioramento dei servizi per il lavoro offerti anche attraverso ipotesi di infrastruttura della rete (fino ad oggi in aggregazione informale o in partnership strumentale su specifici interventi/progetti). Ciò con la finalità di incrementare l'assetto operativo di governance delle politiche attive per il lavoro a supporto della regia provinciale.

**Risultati di particolare significato per l'integrazione pubblico privato e nella direzione dell'Agenzia Sociale per il Lavoro:**

Miglioramento interno dei servizi per l'impiego pubblici attraverso processi di auto valutazione (CAF); sperimentazione di alcuni servizi specialistici (Sportelli Donna e Sportelli Autoimprenditoria) presso i Cpi erogati in collaborazione con servizi privati specializzati; incremento della domanda di lavoro con il coinvolgimento di partner privati nella funzione di marketing dei Cpi; promozione di azioni per la conciliazione e di ricerche di analisi del mercato del lavoro locale e aggiornamento del repertorio delle figure professionali in maggiore tensione attraverso innovativi strumenti di analisi dei fabbisogni aziendali, formazione degli operatori dei Centri per l'Impiego anche attraverso momenti di scambio di pratiche rispetto alle evoluzioni dei progetti in atto. A ciò si aggiunge la definizione di livelli essenziali delle prestazioni per i servizi all'impiego (LEP) e analisi (anche economica) degli standard di servizio che la provincia potrebbe garantire con erogazione diretta o avvalendosi della rete territoriale (ciò anche mediante l'individuazione di ulteriori criteri di accreditamento basati su specificità e risultati emersi). Dentro tale quadro, l'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe garantire un interlocutore unico espressione di servizi specialistici ad integrazione della funzione dei Centri per l'Impiego.

**Possiamo concludere che tale *seconda fase* ha sancito l'inizio di un vero e proprio LAVORO IN RETE TRA ATTORI PUBBLICI E PRIVATI.**

**LAVORO IN RETE: = FRONTEGGIAMENTO RIFLESSIVO RENDENDOSI DISPONIBILI A CONNETTERE LE PROPRIE PRESTAZIONI CON ALTRE ATTINENTI/INTEGRATIVE ATTRAVERSO INTERAZIONI A CORTO RAGGIO**

### **Verso la terza fase: fare lavoro di rete e di governance**

Attraverso il presente progetto si è cercato di produrre una sintesi delle esperienze sopra descritte nella direzione di un modello di Agenzia Sociale focalizzando l'attenzione su forme e dispositivi maggiormente efficaci per l'inclusione socio professionale delle persone che, oggi, a Verona sono soggette a discriminazioni (tradizionali e nuove). Senza dubbio, l'emergere di inedite fragilità sociali ha velocemente evidenziato la necessità di fattivo collegamento tra politiche per il lavoro e sociali contrastando derive assistenzialistiche e valorizzando esperienze ispirate al **principio di sussidiarietà** come sistema di governo.

Un passaggio cruciale nella direzione della definizione del Modello è stata rappresentato dal:

#### **Progetto PIPP - Un modello per la realizzazione dell'integrazione dei servizi, a favore di "soggetti svantaggiati" 2010**

**Valore aggiunto:** Attraverso apposita Delibera del Consiglio della Provincia di Verona e per mezzo di una convenzione<sup>2</sup> tra la Provincia di Verona, la Società Consortile Lavoro & Società e Agenzie di Somministrazione del territorio (Umana, In Lavoro, Obiettivo Lavoro, Gi Group) viene concretamente dato atto ad un intervento di sostegno all'occupabilità e occupazione destinato a 160 lavoratori/trici svantaggiati/e servendosi delle disposizioni di cui all'articolo 13 del D.lgs 276/2003. Per la prima volta in campo nazionale, a Verona si avvia una concreta esperienza di integrazione pubblico/privato (come possibile espressione del funzionamento dell'Agenzia Sociale per il Lavoro) sulla base di regole normative fino a quel punto rimaste senza fattiva applicazione<sup>3</sup>. Ciò mediante due strumenti:

- 1) possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, **non percettori di ammortizzatori sociali**, derogando all'obbligo di assegnare loro un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'azienda presso la quale i lavo-

<sup>2</sup> La convenzione è allegata in appendice al presente report

<sup>3</sup> Oliveri L., *Spunti progettuali per l'attuazione della c.d. "agenzia sociale" prevista dalla Legge Biagi*, Bollettino Adapt, Luglio 2009



ratori sono inviati in missione, a parità di mansioni svolte, a condizione che l'Apl li assuma per non meno di sei mesi.

- 2) possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori **percettori di ammortizzatori sociali**, determinando il loro trattamento retributivo detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione.

**Risultato:** La sperimentazione, avviata ad aprile 2010, avrà durata di 2 anni e implicherà: l'assegnazione di una **dote** di sostegno al reddito per ogni beneficiario (1000 euro erogati tramite apposita procedura concordata con l'Inps, elemento questo di grande innovazione) trasformabile in incentivo aziendale in caso di assunzione di qualsiasi natura; la presenza di due figure chiave quali l'agente di sistema (case manager) e il **tutor unico** di accompagnamento, sulla base anche di quanto delineato nel presente progetto; la segnalazione di persone in condizione di svantaggio al progetto anche attraverso gli **enti locali** (servizi sociali e di orientamento al lavoro) tramite la definizione di apposite procedure di rinvio. Tale ultimo passaggio potrebbe rappresentare un'ulteriore innovativa **evoluzione del modello di Agenzia Sociale per il Lavoro** in via di applicazione a Verona attraverso il coinvolgimento diretto – convenzione o protocollo – delle amministrazioni comunali per l'erogazione funzionale di prestazioni sociali collegabili alla dote del soggetto e veicolate dalla figura del tutor unico.

Come descritto, **l'esperienza veronese sembra dunque offrire opportunità inedite di applicazione del principio di sussidiarietà**, allineate sul fronte della normativa vigente. Ricordiamo che costituzionalmente "il principio di sussidiarietà sancisce la valorizzazione di istanze di sviluppo, capacità creative delle persone e delle comunità locali, con il conseguente sostegno di queste capacità da parte delle istituzioni ai vari livelli nell'ambito di regole condivise". Come recitano esperienze di successo esso prevede innanzitutto: l'accumulazione di un patrimonio ideale condiviso tra le diverse componenti (es. il sistema valoriale, la vicinanza politica, la storia in comune e l'oggetto sociale come nell'esperienza della società consortile "Lavoro&Società") e la presenza di una rete di associazioni istituzionalmente riconosciute e sostenute come espressione di risorse territoriali capaci di risposte (come nella pratica sperimentata nel progetto FSE Linea 1 - Provincia di Verona).

Diverse discipline concordano nel definire oggi la **"nuova governance del lavoro a livello locale"**<sup>4</sup> come:

- 1) l'affermarsi di meccanismi decisionali e di implementazione delle politiche di tipo partecipativo, nei quali va diminuendo il ruolo svolto dal *government* a favore di relazioni di tipo orizzontale tra attori non tradizionali (*governance*);
- 2) il crescente ricorso a meccanismi di coordinamento tra politiche (ad esempio tra

<sup>4</sup> La nuova governance delle politiche locali per il lavoro. A cura di L.Burroni e D.Calenda. Rivista Sociologia del Lavoro. III Trimestre 2008

politiche locali per il lavoro e quelle per il welfare con un diretto coinvolgimento dei comuni).

Anche **a Verona si è assistito a questo tipo di evoluzione. Nel nostro territorio essa è stata originata principalmente:**

- 1) da micro interventi attivati a partire da bisogni sociali e professionali rilevati (processo down-top);
- 2) dal buon funzionamento di meccanismi relazionali e cooperativi (identici gruppi di lavoro hanno partecipato, negli anni, alle evoluzioni del sistema con atteggiamento propositivo);
- 3) dalla spinta innovativa di referenti di policy che hanno accolto istanze operative.

Ciò ha consentito il raggiungimento di un imprescindibile **punto di partenza (= essere nel lavoro di rete)** che si è tradotto in un capitale informale utile per leggere il territorio e tarare interventi in itinere. Come descritto, si presentano però oggi **le condizioni e l'urgenza** (per non disperdere il valore concreto del lavoro svolto e garantirne la trasferibilità) di proseguire nella direzione di un punto di sintesi **(= fare lavoro di rete)**.

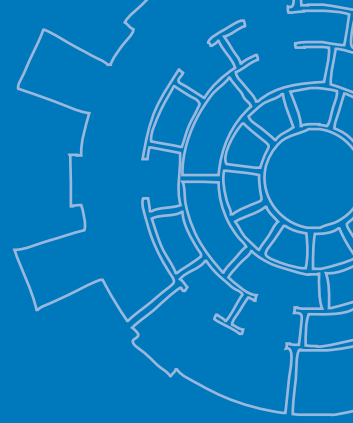
**FARE LAVORO DI RETE = DOTARSI DI STRUMENTI FORMALI (che garantiscano un'animazione finanziata e stabile del network) CAPACI DI CONSENTIRE E LEGITTIMARE LA CONTEMPORANEA PARTECIPAZIONE INTERNA E OSSERVAZIONE ESERNA DEL SISTEMA PER POTERLO MIGLIORARE**

Ciò implica una scommessa, non riduttiva e non retorica, sulla questione della *governance* e di chi debba, in ultima istanza, farsi portavoce di una sintesi operativa delle risorse che il nostro territorio ha dimostrato di poter mettere in campo. A tale fine evidenziamo gli elementi sostanziali che potrebbero essere presidiati dall'Agenzia Sociale quale "organizzazione ponte" (che collega, sostiene e facilita i contatti) tra government e governance.

<sup>5</sup> Si veda l'esempio della Provincia di Prato che si è dotata di un'Agenzia denominata ASEL (Agenzia di Servizi per le Economie Locali) per realizzare strumenti, studi e ricerche a sostegno e programmazione delle politiche territoriali. Tra i Soci dell'Agenzia vi è anche la Camera di Commercio.

GOVERNMENT	GOVERNANCE
Chiara volontà di risposta	Fornisce efficienza di risposta
Politiche di governo della cosa pubblica	Opera attraverso strumenti formalizzati di raccordo pubblico/privato
Risposta ai bisogni di soggetti svantaggiati	Garantisce Servizi continuativi
Risposta a bisogni sociali ottimizzando gli strumenti delle politiche attive del lavoro e risposta ai bisogni professionali ottimizzando le misure di sostegno sociale	Convenzioni Pubblico/Pubblico (Provincia/ Enti Locali) e Pubblico/Privato (Servizi integrati lavoro) per l'erogazione di servizi che diano espressione alla sintesi di esperienze già prodotta a livello territoriale
Promozione di sviluppo locale <sup>5</sup>	Coinvolgimento attivo delle imprese e delle parti sociali in fase di programmazione degli interventi.
Adozione di un approccio preventivo e di medio – lungo periodo	Osservatorio del mercato del lavoro e dei bisogni sociali. Azioni di sensibilizzazione.
Centralità del lavoro come “bene comune” e “strumento di inclusione”	Sinergie territoriali che contemplino approcci nuovi al lavoro, che ne interrogino e ne ricostruiscano il significato con attenzione ai temi della sostenibilità.

Ciò per evitare “buone esperienze senza futuro”, poiché proprio al futuro che immaginiamo dovrebbero tendere le politiche di oggi.



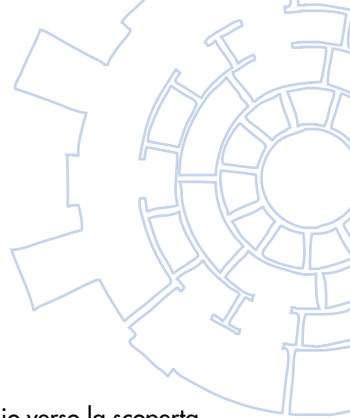
*Parte 2*

**LINEE GUIDA ED ESPERIENZE  
NELLA DIREZIONE DI UN'AGENZIA SOCIALE  
PER IL LAVORO VERONESE**

... "Perché l'esempio è lo stimolo più importante a migliorare"  
in ricordo di Maria Luisa Pombeni... *la prof*



## PREMESSA



L'unico vero viaggio verso la scoperta  
non consiste nella ricerca di nuovi paesaggi,  
ma nell'aver nuovi occhi.

Marcel Proust

### L'IMPORTANZA DI UN METODO DI INTERVENTO TRA OCCUPABILITÀ E OCCUPAZIONE

Emanuele Tagetto, *Cosp Verona*

In questo contributo si vuole offrire una riflessione introducendo un'ipotesi di metodologia di lavoro che possa identificare percorsi individualizzati e personalizzati per i soggetti che devono essere seguiti nel loro accompagnamento al lavoro. È una proposta per incrociare le loro risorse legate all'occupabilità con le opportunità di occupazione presenti. È una riflessione che si spera possa tornare utile a quelle professionalità che devono individuare percorsi di inserimento lavorativo e quindi possa favorire l'inclusione sociale dei soggetti in situazione di svantaggio. Infatti, la sfida più importante è attualmente quella di "determinare quali metodi e tecniche sviluppare per accompagnare i cittadini nelle transizioni professionali e personali che si trovano a dover affrontare. Questo richiede una serie di azioni che necessariamente devono toccare i sistemi interessati alla gestione e allo sviluppo dell'orientamento (sistema dell'*education* e sistema del lavoro) tramite una ridefinizione delle modalità organizzative e gestionali" (Odorardi 2008).

È necessario monitorare questo fenomeno in quanto un netto rallentamento delle opportunità occupazionali e sociali "fa supporre che la mobilità assoluta ascendente tra le generazioni si stia riducendo, con il rischio di frustrare le aspettative crescenti dei ceti medi e popolari per la prima volta dopo mezzo secolo" (Beck 1986). Le disegualianze sociali nel nostro paese non sono scomparse, anzi continuano a riproporsi, sono disegualianze che magari non coinvolgono più gruppi sociali o *classi* ma si distribuiscono su base individuale.

Non riconoscere le opportunità può portare ad una **sfiducia** nei confronti delle occasioni di lavoro e di crescita professionale, di miglioramento della qualità della vita e di *cittadinanza attiva*; potrebbe mettere in crisi la coesione sociale, tema percepito come un problema centrale e strategico sia per l'Italia che per le Istituzioni comunitarie. Infatti,

in periodi di crisi se peggiorano le condizioni di vita è necessario prestare attenzione e intervenire in modo tale che non aumenti la divaricazione tra gli stili di vita dei gruppi sociali, non cresca la marginalità e la diffusione di orientamenti culturali di tipo individualistico o di comportamenti di tipo opportunistico (Colozzi 2008). Una Agenzia Sociale per il lavoro dovrebbe quindi mettersi a disposizione degli attuatori delle politiche pubbliche, magari offrendo elementi di riflessione, in modo da organizzare interventi capaci di limitare le disuguaglianze prodotte dai processi di globalizzazione promuovendo coesione sociale. Si condivide quanto Nicoli (2009, 130) afferma nel sottolineare che i “frutti avvelenati di questa stagione sono la frattura tra cultura e lavoro, il contrasto tra etica del lavoro ed estetica del consumo, ma anche lo scambio tra alienazione e sicurezza, la riduzione del lavoro da opera civile e umana a mera attività. Ma anche la mancanza di immaginazione – propria dei nostalgici dell’epoca industriale, dove sono curiosamente accomunati sia i laudatori sia i critici di questa stagione – circa nuove possibilità di organizzazione sociale e condizione professionale”.

Nel descrivere questa ipotesi metodologica l’articolazione del pensiero centerà l’attenzione sulle categorie di “occupabilità” e “occupazione”.

Il termine di **occupabilità** è entrato nel linguaggio delle politiche attive del lavoro dal momento in cui l’Unione Europea (Consiglio europeo di Lisbona e di Stoccolma) con la declinazione della “Strategia europea per l’occupazione” (SEO), ha individuato i quattro pilastri centrali a sostegno dell’occupazione: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.


È importante condividere che:

favorire azioni a sostegno dell’occupabilità significa investire in dispositivi e/o attività, che siano in grado di sviluppare e far acquisire ai soggetti quelle competenze che facilitano l’inserimento lavorativo o il reinserimento nel mondo del lavoro o la tenuta del lavoro stesso e permettono, più in generale, di assicurare una maggior coesione sociale e partecipazione attiva alla vita di comunità, ossia il diritto e dovere di cittadinanza attiva.

È necessario collegare a questi dispositivi e/o attività integrate (orientamento, formazione e tirocinio, accompagnamento) anche tutte quelle **misure di sostegno** che consentono di frequentare i percorsi promossi per innalzare l’occupabilità. Il riferimento va alle integrazioni economiche, alla ricontrattazione dei mutui, all’accesso al credito in modo agevolato, ma anche alla possibilità di usufruire di servizi legati, ad esempio, alla cura e assistenza (minori, disabili e anziani), alla casa, alla mobilità e anche a servizi di supporto psicologico. Tutto ciò ponendo attenzione a non generare forme di assistenzialismo ma salvaguardando la finalità principale degli interventi che rimane sempre la possibilità di rendere *proattiva* la persona.

Interessante è la descrizione che Ceccarelli (2008) dà del **concetto di occupabilità**, in senso lato, mettendo in risalto alcune sue **caratterizzazioni**.

1) In primo luogo sottolinea la **dimensione spaziale e temporale** per cui è importante



tenere in considerazione le aree geografiche e i modelli sociali-culturali di contesto per cui le “probabilità di inserimento professionale sono, infatti, principalmente condizionate dalle caratteristiche individuali e soggettive dei singoli lavoratori, ma allo stesso tempo sono influenzate e si modificano, sia rispetto ai singoli mercati locali del lavoro, sia rispetto a contesti temporali diversi, sia ancora rispetto al proprio segmento di riferimento della forza lavoro” (Ibidem, 445). Per il nostro contesto di riferimento ciò si traduce nella **conoscenza delle specificità socio - economiche del territorio veronese**.

- 2) In secondo luogo, afferma che l’occupabilità è una dimensione analitica multidimensionale e quindi bisogna tenere in considerazione le **caratteristiche socio-professionali dei soggetti**, come le informazioni relative ai dati socio-anagrafici (genere, età, provenienza, ecc.), i loro percorsi formativi e professionali, la dimensione familiare, le competenze tecnico-professionali a cui poi bisogna collegare l’analisi di dimensioni “più immateriali afferenti ad esempio: i fattori di bisogno ed il quadro dei vincoli, il profilo motivazionale e delle aspettative, gli atteggiamenti verso il lavoro” (Ibidem, 446).
- 3) In terzo luogo, è necessario “misurare” l’occupabilità di un soggetto in tempi diversi. Significa conoscere l’occupabilità di un soggetto **ex-ante**, e cioè prima di introdurre un percorso di intervento, **in itinere** per verificare se quanto ipotizzato per lui stia permettendo di raggiungere dei risultati ipotizzati e quindi un aumento della condizione di occupabilità, ed **ex post** per valutare se, dopo specifici interventi, si sono prodotti dei cambiamenti nei soggetti. **“L’impiegabilità di una persona non dovrebbe essere valutata solo a priori, proprio quando si trova spesso in un momento di vulnerabilità**, ma è importante anche tenere conto di ciò che essa potrà fare con le risorse (azioni, strumenti, ecc.) che gli saranno messe a disposizione” (Ibidem).

Incentivare le risorse che sostengono l’occupabilità e le azioni che ne permettono l’utilizzo significa cercare di superare le **forme di intervento che possibilmente evitino alle persone un eventuale periodo di disoccupazione e inattività**. Il fine è quindi di arrivare a forme di intervento sistematiche, pianificate affinché i soggetti interagiscano consapevolmente e in modo attivo con il tessuto socio-economico e siano messi nelle situazioni di trovare un impiego soddisfacente partecipando alla vita attiva del Paese. Sempre più si rende dunque necessaria un’organizzazione (come il modello di Agenzia Sociale per il Lavoro qui analizzato) che cerchi di cogliere e razionalizzare “al meglio” le opportunità collegate alle politiche sociali, alle politiche attive e passive del lavoro, allo sviluppo della persona salvaguardando la sua crescita o mantenimento professionale coerentemente con le evoluzioni del contesto socio-economico. Per fare ciò è fondamentale collegare interventi contemporaneamente messi a disposizione da soggetti pubblici e privati.

**Bisogna anche avere ben chiaro che l’occupabilità va messa in rapporto con l’occupazione**. Ciò comporta conoscere sia gli andamenti del mercato del lavoro (reali possibilità di inserimento, figure professionali e/o le competenze richieste) sia come



la realistica evoluzione del lavoro in questi anni. Per evoluzione si intendono i cambiamenti delle forme e dei contratti di lavoro, delle singole professioni e delle realistiche possibilità di sviluppo sociale che il lavoro oggi può rappresentare.

A riguardo è interessante riportare quanto Reyneri sintetizza nel suo testo "Occupazione, lavoro e diseguaglianze sociali nella società dei servizi" (2009) dove descrive le più importanti evoluzioni dagli anni settanta a oggi. Nello specifico, egli evidenzia che l'ultimo trentennio è stato caratterizzato da grossi mutamenti per cui deindustrializzazione, terziarizzazione e globalizzazione hanno profondamente cambiato la struttura produttiva e la composizione del lavoro. Sempre più, oltre a lavori dipendenti a tempo indeterminato, si sono inseriti una molteplicità di contratti (co.co.pro, temporanei, ecc.). Infatti, nella società dei servizi è aumentata la domanda di prestazioni richieste alle libere professioni (tradizionali o nuove, in forma individuale o associata). Le imprese "e le organizzazioni pubbliche tendono sempre più a usare rapporti di lavoro instabili, a fini formativi o no, per le assunzioni non solo di giovani, ma anche di lavoratori adulti, riservandosi di stabilizzarli dopo un periodo molto più lungo di quello di prova previsto per il lavoro a tempo indeterminato" (Ibidem, 55). Sono nuove forme di flessibilità che non riguardano solo il deregolamento delle norme di tutela. Come descrive Vesan (2009) esistono ormai diverse forme di flessibilità:

- la flessibilità numerica che si riferisce alla variazione del numero dei lavoratori;
- la flessibilità temporale che si riferisce alla variazione dell'orario di lavoro;
- la flessibilità retributiva che si riferisce a incentivi, premi di produzione, politiche di moderazione salariale a livello nazionale, locale o aziendale;
- la flessibilità organizzativa che fa riferimento alle variazioni dei contenuti delle prestazioni lavorative;
- la flessibilità spaziale inerente alla collocazione fisica dell'attività lavorativa;
- la flessibilità relativa alle procedure di avviamento al lavoro e di assunzione dei lavoratori come le misure di liberalizzazione e semplificazione amministrativa degli avviamenti.

Ma a fronte della flessibilità vanno poi salvaguardate (Ibidem):

- la continua occupazione;
- la percezione di un reddito da lavoro adeguato;
- l'accesso a un adeguato livello di protezione sociale;
- la garanzia di buone condizioni di lavoro;
- l'accesso ad opportunità di produzione e riproduzione di competenze, nonché il riconoscimento delle competenze acquisite;
- la rappresentazione dei propri interessi e la tutela dei propri diritti;
- l'accesso ad opportunità di conciliazione dell'attività lavorativa con la vita privata.

Possiamo quindi sostenere che oggi non viene tanto a scomparire l'occupazione di lungo termine, ma diventa di cruciale importanza sostenere interventi per non confermare l'idea che oggi nel mercato del lavoro esistano solo forme di *precarariato*. Tali

pensieri rischiano infatti di innescare situazioni di insicurezza, instabilità nella crescita professionale e personale, mancanza di fiducia nei servizi per il lavoro.

## Un'ipotesi metodologica di intervento

Di seguito si vuole cercare di illustrare una possibile modalità di azione che colleghi tra loro la lettura dell'occupabilità di un soggetto con la possibile occupazione che potrebbe trovare. Dall'incrocio si può poi ipotizzare su quali tipologie di intervento andare ad investire per aumentare il piano dell'occupabilità del soggetto.

La presente riflessione prende le mosse da un progetto, coordinato dalla Professoressa Maria Luisa Pombeni, realizzato nella Programmazione FSE 2001-2006, che ha coinvolto la società di assistenza tecnica Ce.Trans. (Centro per le Transizioni al Lavoro e nel Lavoro). Per la Provincia di Bologna è stata realizzata una "Guida metodologica per la definizione di buone prassi" (2005) legate al rapporto tra occupabilità e occupazione da attivare presso i Centri per l'Impiego. Nello specifico, la guida ha illustrato delle possibili sequenze di azioni complesse atte a potenziare la condizione di occupabilità dei soggetti, mettendoli così in situazione attiva anche per la ricerca del lavoro.

L'importanza di condividere una possibile modalità di intervento (soprattutto a livello di sistema locale) nasce dalla necessità di chiarire quale articolazione di prassi (linguaggi e metodi comuni) sono necessarie per analizzare la condizione di occupabilità del soggetto e innalzarla rispetto a ipotesi di reale occupazione. Come Pombeni aveva sintetizzato nella "Guida" è opportuno che il professionista ipotizzi un percorso di accompagnamento del soggetto cogliendo e approfondendo tre aree di contenuti, che vanno identificati e possibilmente condivisi con il soggetto.

1) La prima area fa riferimento ad elementi di criticità nella **condizione personale**.

L'attenzione va posta su:

- elementi di criticità nella condizione personale come l'età "elevata", la condizione di genere, la cittadinanza e cultura di origine straniera;
- elementi di debolezza personale come la condizione fisica (differenti abilità, invalidità, malattie croniche, ...), l'assenza di rete familiare/sociale di supporto, la scarsa autonomia (es. se si presenta accompagnato/a), la scarsa cura di sé (nel vestire, nella pulizia, ...), la scarsa capacità di comunicare e interagire, precedenti problematici (dipendenza da sostanze/alcool, carcere, ...)
- elementi di criticità nella ricerca del lavoro come l'accudimento e cura (bambini, genitori anziani, ...), urgenze economiche (mutui, affitti, bollette, ...), condizionamenti familiari (genitori, partner, ...), tempi e orari, spostamenti o collegamenti difficili (assenza patente di guida, assenza o carenza mezzi di trasporto).

2) La seconda area da valutare riguarda i punti di forza e debolezza di un soggetto rispetto alla sua **professionalità**. Diventa di cruciale importanza cogliere il suo patrimonio formativo e professionale, attraverso il titolo di studio e la qualifica, e tutte le altre risorse che il soggetto ha acquisito nel tempo. Il riferimento va a tutte quelle

conoscenze e competenze formali, non-formali e informali che si sono sviluppate nei contesti di socializzazione. Individuare quanto è documentabile e trasferibile in altri contesti significa considerare:

- elementi di criticità nel patrimonio formativo come la bassa scolarità, la scarsa conoscenza della lingua italiana o di altre lingue straniere, nessuna conoscenza informatica, competenze di base, trasversali o orientative (Isfol 1994, 2002, 2003, 2005; Pombeni 2000, 2000a, 2000b, 2002, 2003, 2003b, 2005) non maturate, competenze tecniche obsolete o mai sperimentate,
- elementi di criticità nelle esperienze lavorative come la bassa professionalità, le ripetute interruzioni nei rapporti di lavoro, la lunga assenza dal mercato del lavoro, la selettività nella ricerca di lavoro.

- 3) La terza area da concordare si riferisce alla possibilità e **atteggiamento verso la ricerca di un nuovo lavoro**. Capire quindi se il soggetto ha preferenze lavorative realistiche rispetto al mercato del lavoro, ha obiettivi lavorativi professionali coerenti con le proprie risorse, si pone in modo positivo rispetto alle prospettive occupazionali o alle offerte che ne potrebbero alzare l'occupabilità, se ha messo in atto strategie di ricerca cogliendone gli esiti, se si pone in modo proattivo o passivo rispetto al supporto fornito.

Dopo aver raccolto informazioni su queste tre aree il professionista che deve accompagnare al lavoro un soggetto, deve individuare tutti quei dispositivi orientativi, formativi e sociali utili per aumentarne l'occupabilità. Il professionista deve configurarsi un confronto di dati, in questo momento qualitativi, che tende a collocare il soggetto disoccupato lungo un *continuum*, che va da scarse risorse di occupabilità ad elevate risorse nell'occupabilità, da scarse opportunità di occupazione ad elevate opportunità di occupazione (Schema 1). L'ipotesi che si può costruire sul soggetto può essere rappresentata su un piano cartesiano. Nell'asse delle ascisse avremo il piano dell'occupazione e quindi dove il professionista – tutor unico – ha ben chiaro le opportunità del mercato del lavoro locale ma anche le opportunità specifiche presenti nella realtà veronese sulla base degli obiettivi professionali definiti dal soggetto (o insieme al soggetto).

Nell'asse delle ordinate avremo il piano dell'occupabilità dove si colloca la lettura della condizione di occupabilità di un soggetto e quindi le possibili sue risorse e criticità, cercando sempre di aver ben chiaro le reali opportunità che può trovare in un territorio.

È uno schema che si può modificare in itinere considerando che si ha a che fare con persone. Tale aspetto va sottolineato anche in relazione allo strumento del PIANO DI AZIONE INDIVIDUALE (PAI) attraverso il quale, in collaborazione con l'operatore del CPI vengono definite "ipotesi" di azione che potranno variare in relazione alle situazioni specifiche dei beneficiari. Ciò soprattutto in presenza di vincoli e criticità acute che possono non emergere all'atto della presa in carico ma verificarsi nel corso dell'azione di accompagnamento. Si vuole inoltre qui descrivere un quadro di lettura bisogni che

faciliti l'operato dell'Agenzia Sociale per il Lavoro nell'individuare specifici beneficiari di riferimento e dispositivi ad *hoc* per il PIANO DI AZIONE INDIVIDUALE che il tutor unico dovrà attuare.

Per cercare di rendere maggiormente chiaro quanto descritto si procede ad una rappresentazione grafica dei quattro quadranti che si definiscono sul piano cartesiano.

### Schema 1



Una simile modalità può presupporre i punti di forza e di criticità per ipotizzare come intervenire per render maggiormente occupabile un soggetto che si presenta per una transizione verso il mondo del lavoro. Infatti, si possono descrivere soggetti con:

1. **Alta occupabilità e alta possibilità di occupazione (Quadrante 1)**; si tratta di persone che hanno maggiori possibilità di inserirsi in quanto portano esperienze professionali in settori spendibili, titoli di studio elevati e richiesti dal mercato, comportamenti individuali proattivi e orientati alla flessibilità, possibilità di usufruire di contratti "utili" alle aziende (vedi apprendistato e mobilità). Sono soggetti che si presentano adeguatamente anche nella cura di sé, hanno buone competenze relazionali e di comunicazione, una percezione realistica di ciò che sta accaden-

do. Per questi lavoratori, tendenzialmente immediatamente occupabili, si possono prevedere azioni di: pre-selezione e avvio al servizio di incrocio tra domanda e offerta (inserimento in banca dati), informazione orientativa sulla ricerca attiva del lavoro, sostegno all'auto-imprenditorialità.

Esempi di target di intervento: neo diplomato/neo laureato (con titoli di studio spendibili)...

2. **Alta possibilità di occupazione e bassa occupabilità** (*Quadrante 2*); si possono collocare in questa area i soggetti che avrebbero buone possibilità di ricollocarsi ma, per esigenze legate allo specifico momento di transizione o di vita, necessitano di misure di sostegno per aumentare la loro occupabilità, anche attraverso prestazioni sociali o sostegno al reddito garantito da enti preposti. Si tratta di persone che non vogliono più ricoprire ruoli esecutivi o dequalificati, che non lavorano da tempo e non si sentono più adeguati, che cercano un settore professionale più stabile dopo molto precariato oppure non hanno chiari i loro obiettivi professionali, le competenze maturate, le dinamiche e la normativa che regola il mercato del lavoro, il contesto socio-economico in cui sono inseriti. Per questi soggetti, si possono prevedere azioni di consulenza orientativa, formazione professionale e sociale, sostegno alla ricerca attiva.

Esempi di target di intervento: donne alla ricerca di part-time, donne che si devono reinserire, single con figli a carico, persone con gap formativo, persone con perdita di professionalità, cittadini non-comunitari...

3. **Bassa possibilità di occupazione e bassa occupabilità** (*Quadrante 3*); in questo gruppo sono presenti le persone con maggiori difficoltà/ostacoli all'inserimento lavorativo, soggetti su cui le risorse collegate all'occupabilità e alle possibilità di trovare una occupazione sono molto basse, situazioni spesso aggravate da problematiche personali di carattere psico-sociale e sanitario. Possono essere ricompresi in questa tipologia inoccupati con bassa scolarità o titolo non spendibile, lavoratori con basso profilo professionale, persone con carenza di motivazioni al lavoro, interessi professionali e dinamicità, con particolari vincoli sanitari o ricorsivi dell'assistenza. Per questi lavoratori sono da prevedere principalmente azioni di tutorato orientativo e accompagnamento personalizzato, magari anche all'interno di servizi sociali e/o sanitari. Molto spesso si prospettano interventi che necessitano di parecchio tempo (accompagnamento intensivo) per garantire un percorso efficace di inserimento lavorativo. Esempi di target di intervento: soggetti in carico ai servizi sociali, rifugiati politici, soggetti in carico ai Centri di Salute Mentale, soggetti con invalidità non riconducibile al canale del collocamento mirato, assistiti "cronici".

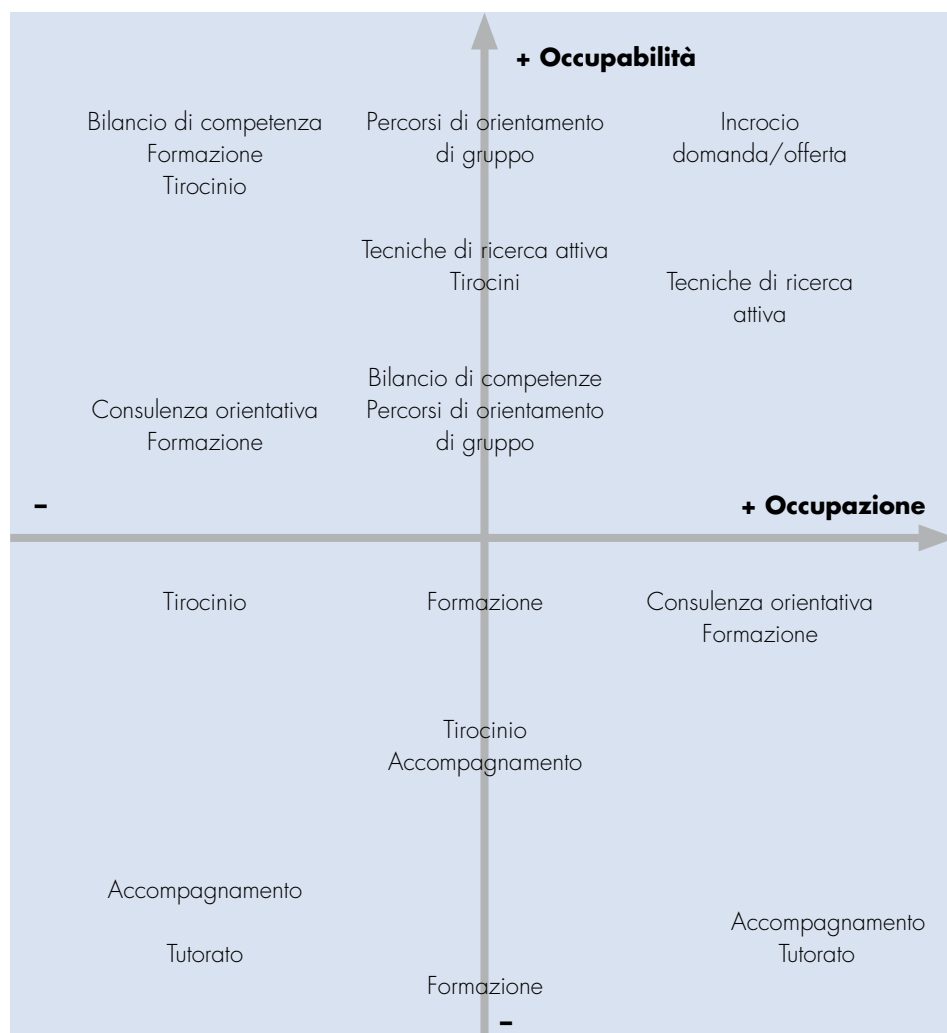
4. **Alta occupabilità e bassa possibilità di occupazione** (*Quadrante 4*); si tratta di persone motivate all'inserimento e disponibili al lavoro che non possiedono un profilo molto richiesto dal mercato; in linea di massima presentano interessanti esperienze lavorative ma in settori in crisi, oppure hanno titoli spendibili ma nessuna esperienza lavorativa o in altri casi ancora hanno lavorato sempre nello stesso posto con mansionario limitato e specifico. Sono persone che percepiscono nella

loro carriera lavorativa una situazione connessa ad un momento di transizione. Per questi soggetti si possono prevedere azioni di bilancio di competenze, tirocinio formativo, formazione professionale, sostegno all'auto-imprenditorialità.

Esempi di target di intervento: manager/quadri, professionalità di nicchia, lavoratori atipici che rappresentano "nuove" forme di professionalità (competenze non riconosciute istituzionalmente).

Questi presupposti potrebbero permettere di pianificare l'intervento in favore del soggetto cercando quindi di abbinare, rispetto alle criticità rilevate o emerse, i possibili dispositivi (Regione del Veneto 2009) orientativi, formativi e di accompagnamento utili per favorire l'effettivo incrocio domanda e offerta di lavoro.

## Schema 2



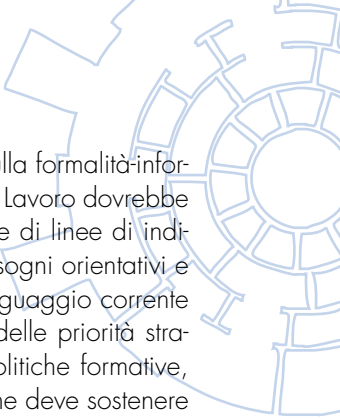
Per sostenere questa ipotesi è opportuno:

- condividere tra le risorse del territorio gli obiettivi per garantire condivisione nel rapporto tra occupabilità/occupazione e la metodologia di lavoro;
- garantire la presa in carico il soggetto da accompagnare nel percorso pianificato orientativo individualizzato e personalizzato;
- confrontarsi e raccogliere le informazioni con i colleghi di altri servizi che hanno avuto relazioni con il soggetto;
- verificare se il soggetto ha già partecipato a percorsi per l'occupabilità e quale è stato l'esito;
- favorire la collaborazione tra agenzie di socializzazione in una logica di rete;
- attivare le risorse territoriali indispensabili per la realizzazione della pianificazione del percorso individualizzato e personalizzato;
- monitorare il percorso pianificato;
- sostenere il soggetto nel percorso;
- verificare/valutare i risultati prodotti dal percorso.

È inoltre necessario promuovere gli interventi garantendo la possibilità di **confronto con referenti di più agenzie/servizi** che possono rappresentare risorse per leggere la condizione di occupabilità della persona. Questi rappresentano gli *stakeholders* e sono portatori di interessi differenti ma possono concorrere alla realizzazione dei percorsi personalizzati per assicurare un possibile incrocio tra occupabilità e occupazione.

Infatti, nello specifico, le persone che vengono descritte nei quadranti 2-3-4 necessitano di risorse per fronteggiare problemi di salute, disagio abitativo, emergenze finanziarie legate alla perdita del lavoro, carichi di cura familiare, mancanza di mezzi autonomi di trasporto e/o altre criticità vissute che limitano l'accesso a percorsi legati all'occupabilità (*difficoltà nella frequenza, mancanza di tempo ed energie da investire nel processo di riqualificazione e cambiamento, difficoltà a stabilire priorità tra le diverse emergenze in atto*) e nello stesso tempo all'occupazione (*difficoltà e/o impossibilità a rivedere le proprie condizioni di partenza nell'accedere a opportunità*). Tra queste agenzie vanno anche contemplate le **aziende**. Sempre più è necessario a implementare i contatti con il mondo produttivo per coglierne i fabbisogni, promuovere il servizio nelle imprese garantendo la manutenzione dei rapporti con il sistema produttivo anche dopo una fase di inserimento di un soggetto, sensibilizzare la valorizzazione del capitale umano centrato sulle competenze.

Se si ipotizza che possa esistere **un rapporto biunivoco tra occupabilità e occupazione**, fra le *mission* di una Agenzia Sociale per il Lavoro, che gestisce interventi a supporto dell'inserimento lavorativo e a garanzia dell'inclusione sociale, deve essere previsto il **continuo monitoraggio delle iniziative, di orientamento, formazione, lavoro e sociali esistenti su tutto il territorio**, con un occhio di riguardo anche ai temi dello sviluppo locale (Carboni 2009) e delle azioni sociali a garanzia del benessere dei cittadini (Bifulco 2005; Di Nicola, Stanzani, Tronca 2008). L'Agenzia Sociale deve quindi interloquire con la *governance*. Oggi nelle concrete forme di *governance* si



tendono ad incontrare sempre più forme di rapporti che si basano sulla formalità-informalità (Colozzi 2008). Per questo motivo una Agenzia Sociale per il Lavoro dovrebbe essere quello spazio di coordinamento, elaborazione e condivisione di linee di indirizzo percorribili dove trovano risposte le domande dei diversi fabbisogni orientativi e quindi formativi e lavorativi. Come sostiene Pombeni (2008) nel “linguaggio corrente si parla di cabina di regia, in cui il livello delle scelte politiche e delle priorità strategiche dell'orientamento deve necessariamente integrarsi con le politiche formative, sociali e del lavoro, mentre il livello di coordinamento e della gestione deve sostenere l'attivazione delle reti territoriali in funzione di obiettivi concreti, ma anche con finalità di *capitalizzare le competenze del sistema* (professionali e progettuali). La prospettiva potrebbe essere quella di accumulare il *know-how* del sistema, prendendolo dal basso e portandolo verso l'alto e viceversa; non è possibile, infatti, costruire lo sviluppo di un sistema territoriale esclusivamente su modalità di assistenza tecnica erogate da risorse esterne dal sistema stesso”. L'Agenzia Sociale per il Lavoro dovrebbe entrare in relazione con i **modelli di sviluppo locale** con percorsi che mettano in comunicazione **“liberi attori creativi entro un campo attrezzato di regole, evitando di prevalere di un mero gioco del mercato o la pretesa ormai spuntata delle grandi organizzazioni burocratiche”** (Perulli 2009). Oggi, sempre più, i territori comprendendo Regioni, Province e Comuni e si caratterizzano per la nuova economia della conoscenza e forti mercati (anche se oggi magari in crisi) che al loro interno comprendono una molteplicità di istituzioni che devono essere collegate tra loro e che possono essere sia distretti industriali, associazioni di imprese, enti finanziari, fondazioni, camere di commercio, università, agenzie formative, associazioni di categorie, parti sociali, organizzazioni professionali, agenzie per lo sviluppo, agenzie di servizio per le imprese, sia Terzo settore e altre forme *volontaristiche* del privato sociale. Tutti questi, rappresentano interlocutori privilegiati in quanto possono garantire occupazione ma anche mettere a disposizione risorse per innalzare l'occupabilità dei soggetti in transizione, promuovendo al contempo prevenzione dell'esclusione sociale.

## BIBLIOGRAFIA

- Beck U., *La società del rischio*, Carrocci, Roma 2000
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna 2009
- Bifulco L., a cura di, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carrocci, Roma 2005
- Carboni C., a cura di, *La governance dello sviluppo locale. Città e territori in Italia nell'epoca della globalizzazione*, il Mulino, Bologna 2009
- Ceccarelli D., *Misurare l'occupabilità: indicazioni e alcune esperienze europee*, in “Crisi occupazionali e riforma dei servizi per il lavoro” a cura dell'Agenzia Regionale del Lavoro della Formazione Professionale, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, FrancoAngeli, Milano 2008
- Ce.Trans, *Guida metodologica per la definizione di buone prassi*, FSE 2001-2006, P.A. 2003



– 4312/BO, “Attività di sostegno agli operatori dei Centri per l’Impiego per l’implementazione del nuovo modello di servizio”, 2005

Colozzi I., *La coesione sociale: che cos’è e come si misura*, Franco Angeli, Milano 2008

Di Nicola P., Stanzani S., Tronca L., *Reti di prossimità e capitale sociale in Italia*, Franco Angeli, Milano 2008

Girc, *Processi e percorsi per un orientamento di qualità*, Programma Leonardo Da Vinci - Seconda Fase 2000-2006, Commissione Europea, 2007

Isfol, *Competenze trasversali e comportamento organizzativo. Le abilità di base per il lavoro che cambia*, Franco Angeli, Milano 1994,

Isfol, *L’orientamento degli adulti sul lavoro. Linee guida e strumenti per gli operatori*, Monolite Editrice, Roma 2002

Isfol, *Profili professionali per l’orientamento: la proposta Isfol*, Franco Angeli, Milano 2003

Isfol, *Percorsi di orientamento. Indagine sulle buone pratiche*, Imago Media, Caserta 2005

Musso S., *Storia del lavoro in Italia dall’Unità a oggi*, Marsilio Editori, Venezia 2002

Nicoli D., *Il lavoratore coinvolto. Professionalità e formazione nella società della conoscenza*, Vita e Pensiero, Milano 2009

Odoardi C., *Il sistema di orientamento*, Laterza, Bari 2008

Perulli P., *Lo sviluppo delle economie locali*, in Sciolla L., a cura di, “Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta a oggi”, Editori Laterza, Roma 2009

Pombeni M.L., Canzutti S., *Profili orientativi: verso una definizione tipologica*, in “Risorsa Uomo”, Vol. 7, n. 1-2, pp. 109-129, 2000a

Pombeni M.L., Guglielmi D., *Competenze orientative: costrutti e misure*, in “Giornale Italiano di Psicologia dell’Orientamento”, 1/3, 26-37, 2000b

Pombeni M.L., Guglielmi D., *Differenziare le azioni di orientamento e specificare le professionalità*, in Isfol, “Modelli e strumenti per l’orientamento”, Franco Angeli, Milano 2002

Pombeni M.L., Guglielmi D., *Contesti e azioni di orientamento*, in Isfol, “Profili professionali per l’orientamento: la proposta Isfol”, pp. 58-78, Franco Angeli, Milano 2003a

*La definizione delle diverse tipologie di azione orientative. I sistemi, i servizi, le professionalità*, in “Professionalità”, n. 78, pp. VIII-XI, Franco Angeli, Milano 2003b

Pombeni M.L., Vattovani P., a cura di, *Centri dedicati per un sistema integrato di orientamento. Differenze per qualificare*, Franco Angeli, Milano 2005

Pombeni M.L., a cura di, *Prefazione*, in “Il Sistema di Orientamento”, Laterza, Bari 2008

Regione del Veneto, *L’Orientamento di Qualità*, Programma Leonardo da Vinci – Progetto AQOR 2007/2009, Assessorato alle Politiche dell’istruzione, formazione e lavoro, Direzione Regionale Lavoro, 2009

Reyneri E., *Occupazione, lavoro e disuguaglianze sociali nella società dei servizi*, in Sciolla L., a cura di, “Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta a oggi”, Editori Laterza, Roma 2009

Vessan P., *Flessibilità, sicurezza, e precarietà*, in “Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà”, il Mulino, Bologna 2009

“ciò che si percepisce nella fase attuale caratterizzata da una crescente frammentazione della società globale...non è solo e non tanto il divario economico degli esclusi, ma è soprattutto la loro estromissione dal piano della produzione del senso...Questo fenomeno relega nell’insignificanza coloro che non hanno la libertà di creare significati, con la conseguenza di provocare sempre più risentimento, frustrazione, emarginazione ed analoghe patologie dell’identità”

F. Ciaramelli, La distruzione del desiderio

## 2.1. IL TUTOR UNICO NELLA SPERIMENTAZIONE VERONESE

Deborah Biazzì, *Cosp Verona*

*in collaborazione con il Tavolo Tecnico e Operativo*

Partendo da una definizione della funzione possiamo descrivere l’operatore unico come: “una figura professionale di accompagnamento all’inserimento o reinserimento lavorativo che opera attraverso una valutazione di indicatori di occupabilità del lavoratore e l’identificazione di azioni di potenziamento delle variabili più deboli”<sup>1</sup>

La centralità di tale figura nella funzione di accompagnamento è stata recentemente ribadita:

- nell’art. 13 Dgls 276/2003 laddove, in riferimento alle misure di incentivazione del **raccordo tra pubblico e privato**, si consente alle agenzie autorizzate alla somministrazione di operare in deroga al regime generale in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un **tutore con adeguate competenze e professionalità**. In tale quadro normativo si colloca la sperimentazione veronese dell’Agenzia Sociale per il Lavoro attraverso il Piano di Integrazione Pubblico Privato (P.I.P.P.) per la presa in carico di soggetti svantaggiati attivato nel 2010 a partire da apposita convenzione tra Provincia di Verona e Società Consortile Lavoro & Società.
- nel sistema di accreditamento per i Servizi per il Lavoro introdotto dalla Regione Veneto (Dgr n. 1445 del 19.05.2009) ove si fa riferimento specifico alla figura di **operatore unico del mercato del lavoro** per il presidio delle funzioni di:
  - valutazione del caso individuale;
  - mediazione per l’incontro tra domanda e offerta di lavoro;
  - definizione di un progetto individuale di accompagnamento al lavoro;
  - attivazione di misure di sostegno all’inserimento lavorativo.

Tale figura professionale assume infatti un ruolo centrale all’interno del **sistema della dote individuale**: “il sistema della dote è pensato per *sostenere relazioni*.”

<sup>1</sup> D. Guglielmi, M.G. Mariani, M.L. Pombeni, Operatore di accompagnamento all’inserimento o reinserimento lavorativo: uno studio sulle attività e competenze, Franco Angeli, Milano 2008

Nell'insieme di relazioni che un soggetto intrattiene nel suo ambito familiare e sociale ve ne sono alcune che rivestono una particolare rilevanza e possono avere conseguenze positive di sviluppo che vanno al di là dello scambio di valore che si pone in essere nella relazione stessa. I contatti e le relazioni con il tutor, di natura educativa e formativa, sono di questo tipo<sup>2</sup>;

- dalla necessità di differenziare ruoli e dispositivi di intervento a fronte dei mutati scenari socioeconomici. La figura denominata **operatore unico per l'inserimento lavorativo** si sviluppa infatti come professionalità innovativa per la ri-collocazione promossa dai Servizi per l'Impiego<sup>3</sup> e assume un ruolo cardine nei Servizi per il Lavoro impostati secondo un modello cooperativo<sup>4</sup> pubblico privato come nel caso del **tutor personale** presso gli Sportelli Marco Biagi nel Comune di Milano.

Nel generale quadro di servizi/progetti<sup>5</sup> per l'orientamento, la formazione e il lavoro presenti nel territorio veronese la funzione di accompagnamento al lavoro si è esplicata attraverso il dispositivo di tutorato svolto da un operatore (in genere con esperienza in ambito pedagogico/educativo, orientativo/formativo e, più raramente, in ambito risorse umane e selezione del personale) coadiuvato da specifiche figure o da un'équipe (formata da orientatori, formatori, referenti di servizi) coordinata per l'esercizio delle seguenti funzioni: selezione e rinvio del beneficiario al progetto/dispositivo più idoneo, formulazione del Patto di Servizio e PAI, monitoraggio della presa in carico, coordinamento della rete interna ed esterna. Tale approccio, in parte assimilabile alla funzione di **case management**, a seconda dell'assetto organizzativo considerato (numero utenti/ore a disposizione) è stato sperimentato sia come **ruolo professionale** (agito da un operatore denominato Case Manager) che come **funzione condivisa** presidiata dalla rete di collaborazione tra attori pubblici e privati coinvolti nell'attuazione del PAI.

Nel progetto F.S.E. Pilota si è partiti dall'esperienza operativa e dagli studi sul Case Management<sup>6</sup> per individuare due funzioni distintive per l'accompagnamento al lavoro

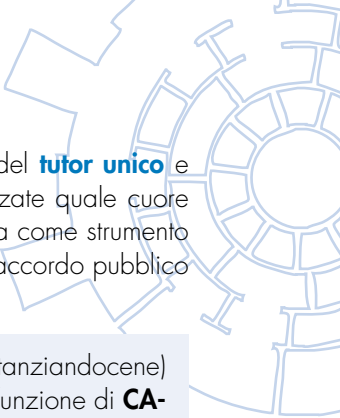
<sup>2</sup> R. Albonetti, Sussidi e politiche attive del Lavoro, Professionalità, luglio – settembre 2009 Editrice La Scuola, Brescia

<sup>3</sup> La Regione Friuli Venezia Giulia ha promosso un progetto per la definizione e la modellizzazione della funzione dell'Operatore unico per l'inserimento lavorativo, che realizza attività di accompagnamento finalizzate ad accordare le esigenze delle imprese con le competenze e le caratteristiche dei lavoratori in cerca di occupazione, e per l'istituzione di una lista regionale riservata all'Operatore unico per l'inserimento lavorativo (FSE Obiettivo 3 – 2000/2006, Asse A – Misura A1)

<sup>4</sup> Il modello cooperativo prevede che servizi pubblici e privati si scambino informazioni e gestiscano insieme la funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

<sup>5</sup> Si elencano, a titolo di sintesi: Progetto over 40 Comune di Verona, Progetto F.S.E A1 Provincia di Verona, Reti Orientamento Adulti Allegato A, Progetto Age Management Over 45, Servizio Medialabor presso Centro Polifunzionale Don Calabria, Fondi Sociali Europei P.O.R. 2007/2013, Progetto Doti ecc.).

<sup>6</sup> Progetto Equal Sonar (2000 – 2006) per l'elaborazione ed attivazione di Centri d'Eccellenza per l'accompagnamento al Lavoro di Fasce Deboli. Provincia di Novara.



di soggetti svantaggiati. Tali funzioni, descritte attraverso le figure del **tutor unico** e dell'**agente del caso/di sistema (case manager)** sono state analizzate quale cuore operativo e organizzativo dell'Agenzia Sociale per il Lavoro pensata come strumento di *governance* locale all'interno di un **modello complementare**<sup>7</sup> di raccordo pubblico privato ispirato ai principi di sussidiarietà.

Applicando (per esclusiva semplificazione e poi subito distanziandocene) l'abusata metafora sanitaria all'ambito dei servizi per il lavoro, la funzione di **CASE MANAGEMENT** potrebbe essere paragonata al servizio di medicina di base del sistema sanitario nazionale (prima accoglienza, rinvio, manutenzione della rete, valutazione finale, monitoraggio delle risorse allocate). Allo stesso modo, il **TUTOR UNICO** potrebbe situarsi come "un medico specialista", un agente chiave della mediazione socio-professionale espressa dall'Agenzia Sociale per il Lavoro. Il tutor è un esperto del territorio e del mercato del lavoro capace di promuovere azioni di accompagnamento basate su uno stile di relazione educativa continuativa, partecipata, paritaria, responsabilizzante. Porre al centro la persona e i suoi bisogni significa infatti fare leva sulla capacità, propria delle relazioni fiduciarie, di produrre quel cambiamento (autonomia, nuova percezione di sé, attivazione, progettualità) atteso dalle politiche di work fare.

Non ultimo, sarebbe importante trovare parole nuove e linguaggi condivisi, oltre gli *inglesismi* e il linguaggio *specialistico*, per restituire valore e autenticità a quella grande mole di lavoro educativo, di mediazione e scambio, espresso da professionalità (orientatori, formatori e tutor di accompagnamento in primis) operanti nel simbolico ("come se") esercizio di una fondamentale funzione pubblica capace di generare vissuti positivi di cambiamento e coesione sociale dentro il quadro di una oggettiva crisi del "lavoro" così come l'abbiamo conosciuto fino ad ora.

### Operativa mente...

*Alcune problematiche sostanziali della persona sono emerse solo nel corso della relazione di accompagnamento e solo dopo aver costruito un rapporto di fiducia. Né il case manager che l'aveva rinviata al progetto né l'assistente sociale ne erano a conoscenza.*

*Case Manager è una parola difficile da spiegare ad un adulto disoccupato. Crea quasi soggezione. Io mi sento un educatore, una figura che veglia, che orienta la direzione e il percorso da costruire con la persona.*

<sup>7</sup> Nel modello complementare i servizi sono lo snodo di diverse strutture pubbliche e private collegate in rete che offrono misure di politica attiva del lavoro. Alcuni servizi rivolti a particolari categorie di utenza preventivamente definite sono affidati alla rete del privato e privato sociale.

*Le persone ci chiedono prima di tutto di essere riconosciute attraverso un percorso che ne restituisca valore e identità positiva, quell'identità che con lo stato di disoccupazione sentono di aver perduto.*

*Diventiamo figure di riferimento per tanti problemi che non riguardano esclusivamente l'aspetto del lavoro. Prima del lavoro c'è lo sfratto, la separazione, l'angoscia della povertà. La capacità di motivare e rimotivare al fronteggiamento della situazione critica è la parte più importante e difficile.*

*Le persone arrivano con una percezione distorta delle loro competenze, con progetti professionali di difficile fattibilità. Attraverso l'accompagnamento al lavoro, alla formazione, al tirocinio viene costruito un percorso di adeguamento alla realtà che può avverarsi solo se c'è reciproca fiducia.*

*Mi sta accadendo spesso di accompagnare fisicamente l'utente al colloquio di lavoro in azienda poiché privo dei soldi per la benzina dell'auto.*

## COMPITI E FUNZIONI DEL TUTOR UNICO

Secondo le recenti ricerche e studi, l'accompagnamento al lavoro rappresenta una funzione cardine dei servizi innovativi per il lavoro<sup>8</sup> che, declinando l'operatività in contesti e processi organizzativi diversificati, presidia le seguenti **macro - attività**:

Azioni	
1)	Valutazione occupabilità/impiegabilità del soggetto e attuazione PAI
2)	Accoglienza/Continuità/Tutorship nella presa in carico complessiva
3)	Lavoro di rete interno ed esterno
4)	Definizione di un piano di ricerca attiva del lavoro e scouting aziendale
5)	Sostegno mediazione domanda offerta lavoro e mantenimento lavorativo

<sup>8</sup> Si fa qui riferimento ad una figura di operatore unico pensata all'interno dell'organizzazione dei CPI incaricata anche della funzione di mediazione tra domanda offerta. Nel modello integrato di Agenzia Sociale per il Lavoro tale attività potrebbe essere svolta in accordo con la funzione di incrocio domanda offerta del lavoro dei Centri per l'Impiego. In ogni caso, è bene ricordare che l'obiettivo di reinserimento per le fasce più svantaggiate della popolazione richiede un'importante azione di scouting aziendale e mediazione/promozione. Il tutor può rappresentare una figura chiave quando, ad esempio, gode di una vasta **rete professionale**, di una **relazione fiduciaria con l'interlocutore aziendale** o è in grado di promuovere adeguati dispositivi (es. tirocinio, formazione on the job ecc.) per la socializzazione, l'inserimento e il mantenimento lavorativo.

Attraverso la messa in campo delle seguenti capacità

Area intellettuale	Area realizzativa	Area relazionale
Flessibilità	Decisionalità	Intelligenza sociale
Sintesi	Tensione al risultato	Collaborazione/gestione del conflitto
Analisi	Autonomia	Leadership e autorevolezza
Visione di insieme	Pianificazione	Influenza
Innovatività	Organizzazione	Negoziazione

Competenze distintive	
1)	Capacità di lettura dei fenomeni economici e della domanda di lavoro locale
2)	Conoscenza della rete dei servizi locali
3)	Conoscenza di elementi di legislazione del lavoro
4)	Conoscenza del mondo organizzativo aziendale e cooperativo
5)	Conoscenza delle tecniche e metodologie di orientamento e formazione

Sulla base di tale descrizione del profilo, nel corso del progetto F.S.E Pilota sono state analizzate le competenze dei tutor coinvolti e la loro percezione di autoefficacia nella promozione di inclusione socio – professionale per soggetti appartenenti alle nuove (e non solo) disuguaglianze<sup>9</sup>.

## CARATTERISTICHE DISTINTIVE DELL'AZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Attraverso la profonda conoscenza del mercato del lavoro locale, dei servizi e dei bisogni dell'utenza il tutor deve essere in grado di:

- orientare i saperi e le risorse del soggetto per il positivo fronteggiamento di una situazione di caos connessa allo stato di transizione;
- supportare la ricerca attiva del lavoro, lo scouting aziendale, l'individuazione di opportunità lavorative coerenti con la situazione particolare del beneficiario e dei fabbisogni aziendali;
- sostenere processi di riqualificazione, reinserimento, mantenimento lavorativo, autoimprenditoria;
- favorire mediazione sociale di senso e continuità rispetto all'accesso alla rete di servizi in grado di rispondere alle molteplici problematiche di cui oggi le persone sono portatrici;

<sup>9</sup> Vedi questionario di autovalutazione tutor unico indicato alla fine del presente capitolo.

- fungere da punto di riferimento per l'attuazione del Piano di Azione Individuale del soggetto apportando adeguate modifiche funzionali all'incremento di occupabilità e occupazione.

Secondo tale prospettiva, i dispositivi di orientamento e formazione si collocano (insieme ad altre azioni i che, ad esempio, l'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe garantire) come funzioni specialistiche a cui l'operatore unico può/deve fare rinvio sulla base del Piano di Azione Individuale concordato con il soggetto all'atto della presa in carico<sup>10</sup>. Secondo le riflessioni emerse nel corso dei tavoli tecnici e operativi alla base del presente progetto la figura di "orientatore" (funzione di sostegno ai processi decisionali e alla definizione di progettualità formativa/professionale) e quella di "tutor di accompagnamento" (funzione di supporto all'inserimento socio-professionale<sup>11</sup>) dovrebbero infatti porsi come coordinate/integrate ma distinte per competenze, setting e modalità di gestione della funzione. Alcune caratteristiche distintive dell'azione di tutorato sono infatti:

1. **Flessibilità nella definizione di tempi e modi dell'azione** che, a differenza della pratica di consulenza orientativa, può necessitare di percorsi più lunghi nel tempo e meno strutturati nei modi e nei contenuti. L'azione di accompagnamento è per vocazione collocata in un arco di tempo lungo poiché si dipana intorno a bisogni complessi. Ad oggi è stata codificata nell'arco medio delle 15/20 ore di intervento ma, dovendo quantificare l'impegno richiesto per il necessario lavoro di rete, è plausibile una varianza di ore/durata nel tempo da caso a caso e a seconda del livello di occupabilità del soggetto. Una persona con numerose variabili di vulnerabilità sociale richiederà al tutor maggior tempo per il lavoro di rete necessario a concretizzare risposte di sistema. Riprendendo alcuni input europei<sup>12</sup> ed esperienze locali si potrebbe proporre un modello di accompagnamento gestito e codificato secondo i seguenti standard:

<sup>10</sup> Rispetto al processo di presa in carico l'Agenzia Sociale per il Lavoro dovrebbe operare attraverso chiari **Punti di Accesso** corredati di comuni strumenti e metodologie per la realizzazione dell'analisi delle condizioni di occupabilità del soggetto e la relativa definizione del Piano di Azione Individuale. Ciò al fine di evitare ridondanze nei rinvii da un servizio all'altro e per garantire un'adeguata raccolta di informazioni sul beneficiario contemplando il tempo necessario agli opportuni momenti di verifica e confronto sulla storia del soggetto.

<sup>11</sup> Nella proposta ISFOL sui profili professionali per un sistema territoriale di orientamento del 2003 si definisce il tutor come "Una figura che si occupa delle attività di accompagnamento in itinere (nei percorsi di scolarizzazione, formazione, ricerca del lavoro, inserimento lavorativo, ecc.)" e si sottolinea che "Questa funzione di orientamento per molto tempo è stata inopportuno sovrapposta alla funzione di sostegno ai processi decisionali (scelta scolastica e progettualità lavorativa)"

<sup>12</sup> Si fa qui riferimento al modello di profilatura introdotto nella riforma francese dei servizi per il lavoro.

(Legenda: il simbolo + indica presenza; il simbolo - indica assenza)

Presa in carico	Focus occupabilità soggetto (supportata da scheda condivisa)	Modello di accompagnamento
I° livello	+ spendibilità + risorse	Mediazione domanda offerta
II° livello	+ spendibilità - risorse	Sostegno ricerca attiva
III° livello	- spendibilità - risorse	Accompagnamento intensivo*
IV° livello	+ spendibilità + risorse imprenditoriali	Sostegno alla creazione di impresa

\* Prevede interventi non esclusivamente collegati alla ricerca di lavoro ma mirati a fronteggiare e prevenire il rischio di esclusione sociale attraverso servizi operanti in rete (es. fronteggiamento del disagio abitativo, accesso al credito, sostegno psicologico ecc...) con cui l'Agenzia Sociale per il Lavoro si potrebbe convenzionare con il supporto di protocolli operativi.

Un quinto livello di intervento potrebbe definirsi nel caso in cui il soggetto rifiuti di aderire a percorsi di accompagnamento o la proposta di attivazione di un tutorato non trovi adeguato margine di accoglienza nelle aspettative della persona (per l'abitudine ricorsiva ad essere assistita, per rappresentazioni negative o rigidità maturate). In questo caso il dispositivo di accompagnamento potrebbe rappresentare un efficace strumento di monitoraggio **per definire chi, in ultima istanza, esprime la volontà di emanciparsi dall'assistenza** (elemento di cruciale importanza per un'equa razionalizzazione dell'allocazione delle prestazioni sociali).

2. **Esercizio di un'elevata proattività da parte degli operatori** chiamati a costanti verifiche in presenza, ad assumere ruoli di guida e rimotivazione, a partecipare attivamente alla relazione con il soggetto individuando lo stile più adeguato alla costruzione di un rapporto di reciproca fiducia e condivisione (*esempio: "ho adottato la strategia di contattare le aziende in presenza ed insieme all'utente poiché il suo livello di autonomia era basso e il rischio che non si attivasse era forte"*)
3. **Disponibilità a intrattenere e promuovere frequenti scambi comunicativi con l'utenza, le imprese e i referenti territoriali del caso** agendo da stimolo per la risoluzione delle problematiche rilevate (*esempio: "è stato indispensabile raccogliere tutte le informazioni concrete sulla situazione reale – legale, economica, abitativa – dell'utente prima di poter procedere a definire un percorso di senso"*)
4. **Alto livello di responsabilizzazione rispetto agli esiti del percorso di presa in carico** che deve necessariamente tener conto della sensazione di impiegatezza percepita da ciascun soggetto (rilevazione della teoria implicita del disoccupato<sup>13</sup>)

<sup>13</sup> Numerose ricerche evidenziano l'incidenza della "sensazione di impiegatezza del soggetto rispetto all'autopercezione di un possibile inserimento/reinserimento". A fronte di una forte sensazione di impiegatezza corrisponde una maggiore pro-attività del soggetto, a fronte di una debole sensazione di impiegatezza corrisponde una resistenza all'azione di accompagnamento (che potrebbe, dal punto di vista del disoccupato, svelare la mancanza di impiegatezza). Per approfondimenti: S.Abdi, Logiche identitarie, cognizioni sociali e risultati dell'accompagnamento, Accompagnamento professionale e counseling degli adulti, a cura di Di Fabio A., Lemoine C., Bernard J.L., Hoepli, Milano 2008.



e dalla conoscenza delle opportunità lavorative del territorio (esempio: "l'utente si è presentata con la sensazione di poter fare tutto ma ha poi rifiutato ogni contatto di verifica con la realtà. Sentivo la responsabilità di portarla verso un processo di attivazione anche perché mi era stata presentata dai servizi sociali come priva dei pre-requisiti di accesso a specifiche prestazioni sociali. Il percorso rappresentava una sorta di ultima messa alla prova").

In tale contesto, il tutor si rivela una figura complessa e poliedrica chiamata a:

- accogliere ma anche a **normare e decidere**<sup>14</sup> stabilendo confini:
  1. **operativi** in particolare, rispetto al rischio di autoreferenzialità insito nelle relazioni a valenza d'aiuto o sociale<sup>15</sup> (esempio: "Il PAI è il tassello tra un prima e un dopo, fornisce adeguata direzione alla relazione e ne stabilisce obiettivi e limiti", "La scheda di analisi e il PAI sono stati modificati in itinere, in corrispondenza di incidenti di percorso più o meno gravi, ma mi hanno aiutato a tenere la barra sugli obiettivi generali della mia funzione");
  2. **educativi**, in particolare, rispetto il rischio di delega passiva da parte dei beneficiari che può essere superata solo a fronte di reciproci impegni garantiti dal Patto di Servizio o Sociale operato alla presenza o "per conto" dell'ente pubblico (esempio: "Nel mio operato ho sentito di agire una funzione pubblica", "le persone non hanno chiaro che agiamo per conto del Centro per l'Impiego o del Comune. È un aspetto che va chiarito altrimenti rischiamo di farci carico dei problemi senza poter chiedere una qualche contropartita ai cittadini");
- assumere **stili di tutorship differenti** a seconda del mandato istituzionale in cui interviene (esempio: "Nonostante il disagio espresso dall'utente, nel percorso ho dato più importanza agli aspetti di mantenimento, che a quelli di cambiamento, perché l'opportunità di lavoro individuata avrebbe permesso all'utente di ricevere uno stipendio più alto e coerente con lo stile di vita a cui era abituata e che l'aveva portata ad accendere un mutuo impegnativo").
- **agire diversi gradi di ascolto/direttività** con capacità di lavoro su di sé (ascoltare implica essere disponibili a perseguire dei cambiamenti rispetto alla propria forma mentis<sup>16</sup>) e di mediazione come un "allenatore" capace di veicolare apprendimento e cambiamento a partire dal significato della relazione costruita (esempio: "La mia beneficiaria era una giovane donna marocchina con scarsa consapevolezza

<sup>14</sup> L. Montagna, *Appunti di un viaggio nella tutorship*, Rivista Tutor Volume 2, Numero 3 Novembre 2002.

<sup>15</sup> "Bisognerebbe uscire dal senso di onnipotenza di chi crede di poter salvare che non è mai un sentimento innocente. Chi crede di salvare mette tutto in secondo piano e questa posizione tende a prevalere sulla materia non formando menti adeguate allo scopo". Riflessioni liberamente tratte dall'intervento di Anna Rosa Buttarelli, filosofa e docente al Master in Cura delle Relazioni promosso da Mag Verona. Maggio 2010.

<sup>16</sup> "L'ascolto rappresenta un'esperienza da non vivere in modo scontato ma una pratica che necessita di allenamento". Riflessioni liberamente tratte dall'intervento di Anna Rosa Buttarel, filosofa e docente al Master in Cura delle Relazioni promosso da Mag Verona. Maggio 2010.

dei propri diritti. Con il datore di lavoro è stato fondamentale presentare la figura del tutor unico in modo efficace, sottolineandone i vantaggi per gli attori in gioco e soprattutto il valore aggiunto come garante di comunicazione tra le parti, di tutela rispetto al progetto condiviso e punto di riferimento per eventuali criticità connesse”).

Tutor è una parola di forte impatto emotivo ma è importante non adottare in maniera acritica nuovi modelli professionali ed organizzativi senza un’approfondita ricerca di natura culturale. L’aspetto affettivo della relazione (rischio di dipendenza) non dovrebbe mai andare a scapito di quello più pragmatico/metodologico che un ente *super partes* (pubblico o con funzione pubblica) dovrebbe garantire. Ciò attraverso adeguati protocolli, non per abusarne in forme di burocrazie dell’aiuto (tendenzialmente deresponsabilizzanti per tutti gli attori in gioco), ma al fine di potervi ricorrere in caso di bisogno e per l’adeguato discernimento di chi possa realisticamente essere supportato verso percorsi di autonomia.

Come sottolineato dai referenti tecnici di molti servizi, un elemento fondamentale per l’efficacia dell’azione di tutorato dovrebbe inoltre essere un’**adeguata supervisione di tipo psicologico** (e non solo tecnico) unita a costanti scambi di pratiche (non solo relativamente ai singoli casi ma anche sui migliori processi di raccordo tra servizi) e riflessioni sull’identità professionale degli operatori stessi. Quest’ultimo elemento appare oggi più importante che mai per prevenire fenomeni di demotivazione, burn out e vissuti di fallimento professionale di fronte a problematiche complesse.

Comunque, chi agisce l’accompagnamento dovrebbe concepire la vulnerabilità come una condizione dinamica (diversa da miseria e esclusione sociale come fattori statici, cronici, spesso irrimediabili) e **rinunciare ad un orientamento troppo protocollare** evitando l’abuso di diagnosi e stigma. Il tutor, attraverso lo spazio di relazione condivisa con l’utente ne diventa il riferimento per quanto necessario all’attuazione di un piano di reinserimento professionale. In qualità di esperto egli deve dunque prioritariamente **maneggiare la mappa reale (funzionamento) e simbolica (finalità) di: servizi, imprese, relazioni** disponendo di:

- una profonda conoscenza ed esperienza del territorio nel quale si trova ad operare;
- linguaggi e procedure condivise (con particolare riferimento a comunicazione con il sistema dei servizi locali e dell’impresa).

Dall’esperienza operativa effettuata attraverso il presente progetto è emerso che tali elementi sono **solo in parte**<sup>17</sup> patrimonio codificato di chi opera nei servizi integrati per il lavoro. In particolare, da più punti di vista, sono emersi i punti forti e le criticità di un approccio tradizionalmente improntato all’ascolto dei bisogni della persona (rischio

<sup>17</sup> In particolare, gli operatori esprimono la necessità di condividere un metodo di lavoro – con riferimento ai diversi bisogni – che consenta un processo di **valutazione** utile anche al miglioramento di efficacia della funzione e alla crescita della figura.

di replica del modello assistenzialistico e individualistico del welfare state) e meno in osservazione delle possibilità offerte dal mercato e dal territorio (assistenza strategica: modello di welfare community<sup>18</sup> e welfare to work).



### **Dunque, l’Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe favorire:**

- formazione continua per gli operatori al fine di incrementare la conoscenza del sistema imprenditoriale e produttivo locale attraverso contaminazioni di linguaggi;
- laboratori di comunità di pratica per infrastrutturare la reciproca conoscenza tra servizi territoriali impegnati nel complessivo sostegno all’utente<sup>19</sup> promuovendo contemporaneamente care in the community (l’assistenza nella comunità operata dai professionisti dei servizi) e care by the community (l’assistenza da parte della comunità anche attraverso reti informali, familiari, amicali, di vicinato, partecipazione attiva alla vita sociale)<sup>20</sup>.

È infatti importate che la mission espressa dall’Agenzia Sociale non riproduca i modelli e i criteri già esistenti (talvolta rivelatesi inefficaci, come evidenziato da alcuni esempi nel presente progetto). Va prioritariamente evitato un modello di presa in carico che trasformi il soggetto in fruitore di un servizio, semplicemente in quanto appartenente ad una categoria “formale”. Categoria definita senza operare una rilettura critica dei bisogni della persona dentro il suo contesto di relazioni sociali (informazioni presidiate dai servizi socio sanitari) e in relazione alla realtà produttiva locale (informazioni presidiate da chi opera la quotidiana relazione con il sistema impresa). Per fare questo l’Agenzia Sociale per il Lavoro dovrà prestare attenzione a evitare:

- l’estrema specializzazione dei servizi che “non consente alle persone che hanno una domanda di sapere in maniera chiara a chi parla<sup>21</sup>”;
- il moltiplicarsi di sportelli/servizi operanti nella mera condizione di “raccolta della domanda e del bisogno” senza disporre degli strumenti concreti per fornire una risposta;
- il rischio che diversi servizi si occupino dello stesso target senza sapere l’uno dell’altro, senza coordinare la presa in carico del problema della medesima persona, senza responsabilizzare il cittadino rispetto al servizio erogato, senza contemplare nel loro costo di servizio il tempo minimo necessario allo scambio di informazioni con la rete interna ed esterna.

Il modello di confronto azione sperimentato nel progetto F.S.E. Pilota ha previsto il seguente ciclo di incontri (20 ore) ispirati alla modalità “comunità di pratica” con

<sup>18</sup> Una comunità che pone al centro le domande. G.Lavanco e F.Romano, Animazione Sociale, marzo 2010

<sup>19</sup> In riferimento all’esperienza, i tutor coinvolti nel progetto propongono; appuntamenti stabili di scambio di pratiche e informazioni come base per l’esercizio della funzione e di un metodo di lavoro condiviso; strumenti di informazione on line (opportunità, percorsi, andamento del mercato del lavoro) agevoli e fruibili in tempi rapidi (es. newsletter di sintesi tematica).

<sup>20</sup> Una comunità che pone al centro le domande. G.Lavanco e F.Romano, Animazione Sociale, marzo 2010

<sup>21</sup> Ibidem

l'obiettivo di favorire momenti di animazione e infrastruttura degli snodi della rete:

<p><b>Come gestire con efficacia i dispositivi di accompagnamento al lavoro e il PAI</b> (Esperto di orientamento)</p>	<p>Case Manager, Orientatore, Tutor unico: ruoli e strumenti per la presa in carico per l'inserimento socio-professionale. Analisi di casi e procedure</p>
<p><b>Come leggere il mercato del lavoro. Conoscere gli ammortizzatori sociali</b> (Consulente del Lavoro, Studiosi MdI)</p>	<p>Condivisione di strumenti per la lettura del mercato del lavoro e delle opportunità. Analisi di casi e procedure</p>
<p><b>Come relazionarsi con i servizi socio sanitari e l'ente locale</b> (Assistente Sociale)</p>	<p>Condivisione di strumenti e procedure per la presa in carico condivisa. Analisi di casi e procedure.</p>
<p><b>Come supportare nell'accesso al credito</b> (Microcredito Mag Servizi)</p>	<p>Condivisione di strumenti e buone pratiche con particolare riferimento al microcredito. Analisi di casi e procedure.</p>
<p><b>Come supportare nel fronteggiamento del disagio abitativo</b> (Agenzia Intermediazione Sociale Abitare Cooperativa Energie Sociali)</p>	<p>Condivisione di strumenti e buone pratiche con particolare riferimento all'agenzia di mediazione sociale del disagio abitativo. Analisi di casi e procedure.</p>
<p><b>Come negoziare con l'azienda Il tutor unico come servizio all'impresa</b> (Verona Innovazione – CCIAA Verona)</p>	<p>Condivisione di strumenti e procedure per una mediazione efficace con il sistema impresa per l'inserimento lavorativo di fasce deboli emergenti. Analisi di casi e procedure.</p>
<p><b>Competenze e potenzialità del tutor unico in relazione al modello di Agenzia Sociale per il Lavoro</b> (Referenti Tecnici Servizi Territoriali)</p>	<p>Condivisione delle funzionalità del tutorato in rapporto all'assetto dei servizi per il lavoro del territorio veronese e punti di miglioramento</p>

Gli incontri hanno visto la partecipazione di operatori direttamente impegnati nelle azioni di presa in carico e accompagnamento coinvolgendo diversi servizi per l'inclusione socio professionale. L'articolazione dei laboratori è stata molto apprezzata poiché ha fornito la possibilità di una conoscenza approfondita (rappresentazione esterna e vocazione interna delle potenzialità dei vari servizi) attraverso il confronto tra linguaggi e i **diversi significati attribuiti alle vulnerabilità che generano discriminazione** (es. per l'impresa = incapacità di adeguamento agli standard produttivi; per l'ente locale = incapacità di essere autonomi; per i servizi all'impiego = mancanza di immediata spendibilità professionale ecc.). **Per un funzionale sviluppo di politiche**

**di work fare è allora fondamentale incentivare lo scambio<sup>22</sup> ed evitare che servizi posti in rete tra loro esprimano messaggi contraddittori.** A tal fine è importante che, come sperimentato, iniziative di formazione e aggiornamento per gli operatori valorizzino la presenza e il confronto diretto con figure di contatto con il sistema impresa (es. filiera mediazione e selezione) e non solo delle professionalità che maggiormente esprimerebbero la vocazione sociale dell'Agenzia.

## IL TUTOR UNICO SPECIALISTA DELL'INCLUSIONE SOCIO - PROFESSIONALE

Il dispositivo di tutorato, nato e consolidato a supporto dell'inserimento lavorativo di categorie protette (differentemente abili certificati<sup>23</sup>, ex tossicodipendenti, ex detenuti ecc.) è stato progressivamente attivato per fornire risposte a fasce deboli emergenti e nuove aree di disagio occupazionale. In riferimento al profilo professionale del tutor è importante tenere presente che **"esso è chiamato a svolgere una funzione di accompagnamento in cui l'aspetto erogativo del lavoro è oggi in netta diminuzione**, mentre aumentano l'attività diagnostica, di progettazione e gestione interpersonale"<sup>24</sup>. Compito del tutor è verificare e implementare l'impiegabilità dei soggetti mettendo in campo, se necessario, differenti forme di mediazione funzionali all'inserimento e mantenimento lavorativo.



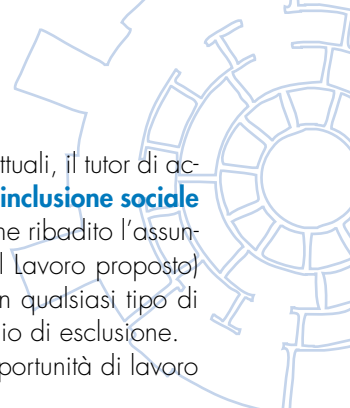
**Tuttavia, il contributo di tale funzione all'aumento diretto o indiretto di occupazione può avverarsi solo a determinate condizioni che l'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe contribuire a garantire:**

- di chiara governance territoriale delle politiche attive e passive del lavoro (accordi e protocolli che esprimano a livello istituzionale le pratiche già maturate a livello operativo);
- di inquadramento della funzione all'interno di un modello organizzativo che ne sostenga e promuova l'operatività attraverso: (1) adeguata formazione e aggiornamento, (2) stabilità di esercizio della funzione, (3) setting e strumentazione di lavoro, (4) appartenenza a un gruppo qualificato;
- di capitalizzazione e diffusione delle strategie che hanno favorito inserimenti lavorativi affinché non rimangano patrimonio isolato del singolo operatore, invisibili al sistema che potrebbe recepirle e replicarle.

<sup>22</sup> "A volte ho bisogno io dei servizi dell'ente locale, a volte sono i servizi o le aziende che hanno bisogno di me. Ciò che da continuità alla rete sono le occasioni in cui è possibile scambio e conoscenza reciproca". Un tutor.

<sup>23</sup> Si veda l'esperienza veronese del Servizio Medialabor promosso dall'Istituto Don Calabria e operante in convenzione con il Servizio Collocamento Mirato della Provincia di Verona e l'esperienza dell'Istituto A.Provolo C.S.F. nell'inclusione socio professionale dei sordi.

<sup>24</sup> D. Guglielmi, M.G. Mariani, M.L. Pombeni, Operatore di accompagnamento all'inserimento o reinserimento lavorativo: uno studio sulle attività e competenze, Franco Angeli, Milano 2008.



Va inoltre ricordato che, nella maggior parte delle indicazioni progettuali, il tutor di accompagnamento è chiamato ad operare una **generale funzione di inclusione sociale oltre che professionale** promuovendo welfare to work. Con ciò viene ribadito l'assunto epistemologico (alla base del modello di Agenzia Sociale per il Lavoro proposto) che: "relazioni" (in cui si genera riconoscimento) e "lavoro" (ma non qualsiasi tipo di lavoro) rappresentino i due fattori principali di prevenzione del rischio di esclusione. Tuttavia è importante nominare quanto, in assenza di immediate opportunità di lavoro e in favore del processo di reinserimento, il tutor agisca:

- in risposta al bisogno di "riconoscimento positivo" del soggetto adulto di fronte alla perdita di identità lavorativa (e sociale). Come noto, solo di fronte al riconoscimento della propria unicità il soggetto può rivelare forme impreviste di attivazione;
- nel valorizzare competenze formali, informali, non formali (incidendo sul senso di impiegabilità e partecipazione percepito dalla persona disoccupata) indispensabili al processo di motivazione e attivazione che richiede, per ogni singolo caso, margine d'invenzione;
- nel promuovere e sollecitare l'animazione positiva del tessuto relazionale presente o assente intorno al soggetto gestendo relazioni con i suoi contesti significativi di riferimento. In tal senso, collegando network, linguaggi e culture diverse l'operatore agisce con potenziali ricadute sul processo di coesione sociale<sup>25</sup>.

Se pensiamo, in particolare, all'utenza adulta che presenta situazioni di svantaggio o di maggior rischio di esclusione dal mercato del lavoro, l'azione di tutorato assume le caratteristiche proprie di una **mediazione socio – lavorativa** in cui l'operatore coinvolto è chiamato a diversificare le strategie di intervento senza trascurare nessuna delle variabili in gioco. Infatti, per i disoccupati adulti (non necessariamente di lunga durata) le variabili connesse all'inserimento rappresentano più facilmente **vincoli oggettivi non superabili nel breve periodo e ostacoli soggettivi che spesso prescindono da una concreta volontà di attivazione**. Nel caso dei 20 beneficiari presi in carico all'interno del presente progetto erano presenti i seguenti vincoli al reinserimento, di cui l'azione di accompagnamento al lavoro ha dovuto tener conto:

- **Problemi di salute fisica e mentale** (non sempre riconducibili al canale del collocamento mirato; si pensi, ad esempio, alle sintomatologie depressive reattive legate alla perdita di lavoro, ad una separazione familiare, ad un lutto o malattia improvvisa);
- **Disagio abitativo** (morosità nel pagamento di mutuo o affitto, sfratto, impossibilità di accedere agli alloggi di edilizia popolare per la mancanza di prerequisiti - tra cui, a volte, un reddito);
- **Emergenze finanziarie legate alla perdita di lavoro** (debiti, fallimenti, pagamento di alti interessi passivi per il ricorso a finanziarie, dipendenze da gioco, protesti che rendono impossibile anche l'accesso agli strumenti del microcredito);

<sup>25</sup> D. Mezzana, Linee Guida per formatori e operatori sull'inserimento lavorativo di soggetti a rischio di esclusione sociale, Roma 2005.

- **Carichi di cura familiare** (minori, anziani, disabili) in assenza di reti parentali/amicali di sostegno e di condizioni economiche (possibilità di acquistare servizi in forma regolare) che consentano l'accesso a bonus di conciliazione;
- **Mancanza di mezzi autonomi di trasporto** e, talvolta, del *reddito necessario ad attivare un semplice spostamento* (es. recarsi presso la sede di un corso di formazione) o una necessaria *comunicazione* (es. credito telefonico per contattare aziende e servizi all'interno di un percorso di ricerca attiva del lavoro).

Inoltre, durante l'erogazione del dispositivo di accompagnamento al lavoro, il tutor si trova sovente a fare i conti con un quadro di servizi operativamente in rete ma ispirati a normative diverse (regolamenti degli enti locali e delle Ulss, direttive regionali, normative ministeriali ecc.). Ad esempio, a seconda del caso o del territorio, possono variare il tipo di servizi offerti dall'ente locale, i requisiti di accesso a voucher per la conciliazione, il modello di politiche abitative ecc.

Per la risoluzione delle problematiche sopra descritte la maggior parte dei servizi territoriali che si attivano (talvolta spontaneamente) intorno al singolo utente si dichiarano contemporaneamente impegnati nell'implementare o ricostruire il tessuto di relazioni sociali possibili, utili e necessarie al fronteggiamento del problema specifico. Al centro qui non è dunque solo la (comunque fondamentale) capacità di risposta a dei bisogni (prestazioni) ma la cura delle relazioni come pratica prima di inclusione che non può prescindere dalla crisi attuale dei legami sociali (*"A Verona l'impressione frequente è che sia in atto un processo di auto-reclusione. Ciascuno insieme con la propria famiglia assediato e al tempo stesso prigioniero del mondo esterno"*<sup>26</sup>).

In più, come noto, la perdita di lavoro comporta numerose conseguenze da un punto di vista fisico, psicologico e sociale. La mancanza di reddito rende difficile alla persona disoccupata svolgere un gran numero di attività utili per mantenere il contatto con gli amici o per conoscere persone nuove. Ciò vale soprattutto per una cultura che ha conosciuto la povertà e l'ha poi subito rimossa come parola vertiginosa. In tale condizione le persone possono sentirsi imbarazzate ed evitare intenzionalmente le occasioni di ritrovo operando una sorta di sabotaggio preventivo. In tale contesto il dispositivo di tutorato, e l'insieme dei dispositivi per l'occupabilità, possono rappresentare uno spazio-varco di ricollocazione di sé attraverso processi di apprendimento basati proprio su un confronto e relazioni che lasciano margine a **spazi di autentica reciprocità** (oltre logiche unilaterali assistente/assistito o dinamiche stigmatizzanti<sup>27</sup>) ancorate ad un obiettivo di forte impatto simbolico e reale: lavorare o tornare al lavoro, essere impegnati in un'attività, poter esprimere delle risorse, sentirsi utili, allacciare o mantenere relazioni, imparare cose nuove, misurare la quotidianità con compiti e orari. Per dirla con Sen, verificare quanto si è capaci di fare ed essere.

<sup>26</sup> Dal documento "Non c'è sicurezza senza comunità" pubblicato a Verona, nel novembre 2007 da tre parrocchie del quartiere di Borgo Roma.

<sup>27</sup> "Già per il modo in cui viene qualificato, l'assistito incarna tutta la tragedia dell'indigente moderno che, pur avendo diritti identici a quelli di qualunque altro cittadino, è considerato come un oggetto". Majid Rahnema. Quando la povertà diventa miseria. Einaudi, Torino 2005.



## Esempi di buone pratiche rilevate grazie alla mediazione dei tutor con beneficiari e servizi:

- figure familiari o amicali che agiscono da garanti per l'accesso al microcredito;
- figure di vicinato che, attraverso il voucher di lavoro accessorio (Inps), supportino le esigenze di conciliazione in assenza di rete parentale prossima;
- datori di lavoro sensibilizzati ad anticipare l'assegno di cassa integrazione per il proprio lavoratore in grave difficoltà economica;
- ricostruzione e monitoraggio di relazioni fiduciarie tra proprietari di alloggi e cittadini non comunitari per il superamento di ostacoli pregiudiziali nell'accesso alla casa.

Tuttavia, la sperimentazione operata all'interno del presente progetto ha anche confermato che, in assenza di adeguati assetti di *governance* (come, ad esempio forme integrate di servizi erogati in forme univoche o attraverso strutturate integrazioni funzionali) si **moltiplicano circoli viziosi che ostacolano le risposte possibili**. In tale scenario il/la tutor rischia di trovarsi ad agire esclusivamente quale sorta di "camera di compensazione" nello spazio in cui le disuguaglianze giocano il maggior scarto.

Nello specifico, l'azione di mediazione socio-professionale finalizzata all'inserimento lavorativo, è stata analizzata da ISFOL<sup>28</sup> con particolare riferimento a persone diversamente abili. Le indagini condotte sul personale coinvolto in tale azione hanno evidenziato una **"natura spesso ibrida delle funzioni loro assegnate" e l'esigenza di "introdurre livelli essenziali di prestazioni anche al servizio di mediazione lavorativa."**<sup>29</sup> In particolare si sottolinea che il "tutor è e dovrebbe essere un professionista incaricato da un'equipe di progetto o servizio con cui confronta il proprio operato, risponde delle proprie azioni ad una struttura, difficilmente può agire solo in base al buon senso"<sup>30</sup>.

La funzione di mediazione sociale, operata trasversalmente da chi presidia la domanda di lavoro, casa e assistenza, si riferisce in particolare alla "frammentazione e povertà di relazioni che caratterizza le persone accompagnate" e che comporta "un notevole lavoro di lettura e ricostruzione delle relazioni già disponibili, d'individuazione dei soggetti e delle organizzazioni da coinvolgere per la tessitura di una nuova rete funzionale all'emancipazione dal bisogno"<sup>31</sup>.

Va inoltre specificato che, nel quadro complesso di bisogni espressi dall'utenza, il lavoro assume un ruolo prioritario ma non sempre è la questione prioritaria da affrontare. Ciò vale anche per quel crescente numero di persone le cui condizioni di grave

<sup>28</sup> S. Casadei, P. Ceccucci, *Accompagnare al Lavoro: le figure di mediazione nell'ambito degli interventi di inserimento lavorativo dei disabili*. Isfol. Roma 2006.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Agensol: Agenzia di Solidarietà per il Lavoro, a proposito della figura del tutor sociale a sostegno dei soggetti detenuti. Milano 2008.

<sup>31</sup> *Ibidem*.



disagio si rivelano incompatibili coi tempi necessari a processi di riqualificazione. Parallelamente, emerge che la possibilità di reinserimento per questi soggetti sia realizzabile solo a fronte di un lungo lavoro di accompagnamento la cui durata può investire anche dai 2 ai 6 mesi o più (nei casi più complessi) di continuativa presa in carico. A tale proposito un'operatrice afferma: "c'è voluto tempo per abbassare le barriere e agganciare la persona al percorso verso risultati concreti". Presidiando i prerequisiti di accesso al lavoro (occupabilità) di persone in condizione di svantaggio, il/la tutor si trova oggi a dover accogliere una serie di problematiche complesse, ad esempio:

- la persona ha uno sfratto imminente e bassa impiegabilità, senza lavoro avrà notevoli ostacoli nell'accedere ad una nuova casa;
- la persona è una donna sola con figli, partecipa al corso di riqualificazione in modo intermittente poiché le offrono dei lavoretti non in regola che è costretta ad accettare;
- la persona mostra disagio personale e relazionale, afferma di essere seguita da un servizio privato di sostegno psicologico.



**In particolare, sulla durata dell'intervento di accompagnamento al lavoro, nonostante la positiva azione di scambio tra le professionalità coinvolte, incidono costantemente alcuni criticità quali:**

- la frammentarietà diacronica dei differenti interventi promossi in favore della persona (tempi di erogazione di ammortizzatori sociali, sussidi, servizi in capo ad enti diversi);
- il carattere intermittente e i limiti temporali (inizio/termine) dei progetti finanziati per l'accompagnamento al lavoro;
- l'assenza di un quadro di chiari protocolli che consentano margine formale di negoziazione e sintesi tra tutor di accompagnamento, risorse coordinate dall'ente locale e fabbisogni del sistema impresa.



**Dunque, l'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe favorirne il superamento attraverso:**

- un quadro di convenzioni interistituzionali (provincia, enti locali, agenzie per il lavoro e la formazione) capaci di garantire integrazione funzionale, risposte continuative (servizi oltre i progetti) e un riconoscimento della funzione del tutor (legittimazione ad operare una funzione pubblica). In questo caso il **PAI potrebbe prevedere la contestuale presa in carico da parte di Centro per l'Impiego e Servizi Socio-Sanitari per mezzo dell'Agenzia Sociale per il Lavoro**;
- protocolli capaci di promuovere accelerazioni nelle risposte (la variabile temporale è determinante nella prevenzione della disoccupazione di lunga durata) metodo e coordinamento nelle risposte;

- **chiari e ramificati punti di accesso** all’Agenzia Sociale per il Lavoro per evitare ridondanza nei rinvii tra servizi senza un’effettiva presa in carico<sup>32</sup>.

Va infatti evidenziata l’attuale mancanza di una **legittimazione del ruolo di chi agisce l’accompagnamento al lavoro**. Possiamo affermare che il tutor agisca di fatto su mandato dell’ente pubblico? Agendo una funzione pubblica come può essere nominata quest’ultima? Di fatto, un tutor può presentarsi ad un interlocutore territoriale dichiarando di agire per conto dell’ente pubblico? E, se sì, per chi (Comune, Provincia, Regione)? La questione è centrale e rappresentativa del necessario quadro di governance che dovrebbe accompagnare l’attuazione dell’Agenzia Sociale per il Lavoro.

## TUTOR E SERVIZI DELL’ENTE LOCALE

In tutti i progetti dell’Asse Inclusione Sociale finanziati dalla Regione Veneto l’individuazione e la presa in carico dell’utenza è promossa in accordo con i servizi socio – sanitari. Tale elemento esprime il consolidamento di una pratica operativa già esistente e, allo stesso tempo, impone una chiara riflessione sul rapporto tra dispositivo di accompagnamento al lavoro e servizi offerti dagli enti locali. In particolare, vanno nominati gli aspetti che possono facilitare un’armoniosa presa in carico condivisa con rapidità di intervento rispetto ad emergenze sociali che si possono verificare in modo concomitante alla perdita di lavoro.

Nella pratica di scambio, in particolare con i servizi socio sanitari, i tutor di accompagnamento esprimono i seguenti **positivi risultati**:



- è consolidata la consapevolezza, da parte di tutti gli attori in gioco, di operare una presa in carico condivisa delle problematiche dell’utente (un operatore parla a tale proposito di “vitale necessità”) dentro un quadro di linguaggi (“il sociale”) condivisi;
- diffuse e radicate esperienze di pratica di scambio (principalmente attraverso gli strumenti della e-mail, fax, telefono, incontri) tra professionalità diverse (dei servizi pubblici e privati) sul singolo caso talvolta<sup>33</sup> coadiuvate da collaudate procedure definite internamente all’ente o tra ente locale e agenzia del privato sociale che eroga il servizio.

<sup>32</sup> Il sistema IDO ad oggi offre la possibilità di una fattiva condivisione di informazioni sul percorso in atto dei beneficiari ma condivise da un numero parziale di servizi territoriali. Ne sono, ad esempio, esclusi gli enti locali che, in risposta alla crescente domanda dei cittadini, hanno attivato variegati servizi di informazione, orientamento e accompagnamento al lavoro (Allegato A Regione Veneto – Piano annuale di interventi di orientamento per gli adulti).

<sup>33</sup> Ad esempio, Servizio Orientamento al Lavoro del Comune di Verona, Ufficio Lavoro del Comune di Legnago (Vr), Servizio Informalavoro del Comune di Bussolengo (Vr), Servizio OrientadonnaLavoro Comune di Villafranca (Vr).



## E criticità vissute:

- tempi di risoluzione, rispetto ai gravi vincoli espressi dall'utenza (es. alloggio, sostegno spese vive) ritenuti incompatibili con la durata del percorso di accompagnamento lavorativo;
- inefficacia nelle tempistiche di scambio di comunicazioni sul caso riconducibili a cause strumentali (es. scarsa corrispondenza nell'utilizzo della e-mail, difficoltà ad attivare puntuali momenti di scambio con l'operatore del servizio socio sanitario) od organizzative (carichi di lavoro, reperibilità) che possono sfociare in vissuti di reciproca unilateralità e delega;
- difficoltà nel favorire un capillare passaggio di informazioni a tutti i possibili "agenti" dell'ente locale (opportunità offerte da progetti/servizi di accompagnamento);
- scarsa conoscenza delle risorse effettive (sussidi, reti, servizi) che l'ente pubblico è in grado di mettere in campo e della relativa normativa di riferimento (soprattutto in relazione ai differenti regolamenti che possono caratterizzare ogni contesto locale);
- parziali strumenti per lo scambio di informazioni ("di lettura complessiva") relative al soggetto da accompagnare al lavoro;
- difficoltà a rispondere a reciproche aspettative (di inserimento lavorativo e superamento delle emergenze sociali) dentro un quadro di chiara conoscenza e realistica fattibilità;
- sentimento di frustrazione collegato alla durata limitata dei progetti per l'occupabilità e occupazione ("la nostra risorsa critica in qualità di tutor è il tempo"; "è inefficace non riuscire talvolta a dare continuità al percorso attivato dopo che si è investito molto nel costruire un rapporto di fiducia con la persona e, magari, si è prossimi a risultati concreti").

## Il punto di vista di un'assistente sociale...<sup>34</sup>

Tuttavia, alla luce delle criticità rilevate e rispetto ai bisogni di un target adulto definito di "normalità vulnerabile", il punto di vista espresso da un'assistente sociale richiama ad una premessa normativa e paradigmatica:

- l'adulto (non affetto da patologie sanitarie o disabilità certificate) non è oggetto/soggetto prioritario di bisogni normati nel quadro delle prestazioni sociali pubbliche<sup>35</sup>;
- l'adulto è primariamente concepito come portatore di doveri rispetto alla propria autonomia e a quella del suo nucleo familiare che è il primario interlocutore degli interventi;
- l'operatore dei servizi sociali opera anche attraverso strumenti economici (minimo

<sup>34</sup> Spunti tratti dall'incontro di presentazione dell'esperienza del servizio Informalavoro del Comune di Bussolengo (Vr) coordinato da Lavoro & Società e operante in convenzione con la Provincia e i servizi sociali del Comune.

<sup>35</sup> Tale affermazione va tuttavia integrata con le disposizioni presenti nel Comma 2 dell'articolo 22 della Legge Quadro 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali laddove si fa riferimento ai "soggetti deboli" indicati come persone che versano in situazione di fragilità sociale e dispongono dei presupposti per beneficiare dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

vitale, una tantum, contributi regionali ecc.) non sempre erogabili secondo logiche continuative/tempestive.

Gli elementi di vulnerabilità espressi oggi da molte persone (incertezza, irascibilità, impaccio, incostanza, fragilità emotiva, dipendenza leggera, stress o incapacità relazionale, paure, fatica nella gestione ordinaria della vita quotidiana che incide sull'equilibrio personale/familiare ecc...) stanno fuori dalla patologia e rappresentano bisogni "impliciti", "nascosti", ad oggi non individuati come oggetto specifico di servizi/interventi/prestazioni. Poiché la vulnerabilità si insidia dentro la normalità, e non ai margini, è più difficile identificarla e impossibile normarla.

Superando modelli ideologici consolidati sarebbe importante dichiarare l'impotenza "che non è il fallimento" di fronte a chi sceglie di non essere aiutato. Il concetto è bene esemplificato dal seguente stralcio comunicativo tra un tutor e un assistente sociale che riportiamo:

**Tutor:** *Alla luce del percorso di accompagnamento realizzato concluderei che la Signora (...) non possiede i prerequisiti per un inserimento lavorativo. Non si è presentata agli ultimi appuntamenti e ha rifiutato l'opportunità di tirocinio offerta. Da una settimana non risponde al telefono.*

**Assistente Sociale:** *Penso che sia una conclusione troppo drastica e stigmatizzante. Semplicemente io credo che la Signora abbia deciso non usufruire del progetto e questo conferma il fatto che non sia affidabile e in grado di rispettare gli impegni presi. Tuttavia, oltre che proporle l'opportunità di lavorare insieme ad un cambiamento non vi è altro da fare. Parliamo di una persona adulta e libera di fare le sue scelte, ognuno sceglie il proprio stile di vita da solo.*

**Tutor:** *Dunque alla Signora non resta che rivolgersi a prestazioni di tipo assistenziale...*

**Assistente Sociale:** *...Non vi sono le basi per dichiarare che la Signora abbia bisogno di un amministratore di sostegno e non sono presenti patologie certificate.*

**Tutor:** *Possiamo allora dire alla signora che siccome ci ha mostrato di non voler essere aiutata noi non lo faremo?*

Per contro, alla vulnerabilità diffusa si aggiunge un inevitabile aumento della domanda sociale<sup>36</sup> espresso dalla popolazione anziana e l'esigenza di superare l'idea che le famiglie, da sole, rappresentino una risorsa inesauribile. Le due capacità familiari fondamentali, combinare redditi e offrire cura, dovrebbero essere sostenute superando interventi settoriali<sup>37</sup>. Ciò evidenzia l'importanza di un agile sistema di raccordo pubblico/privato abile nell'attivare "adeguate opportunità" attraverso una presa in carico mirata a valorizzare e governare "micro risorse della persona".

<sup>36</sup> Nel Veneto la spesa di contrasto alla povertà sostenuta dai comuni si dirige principalmente verso interventi domiciliari, seguiti dagli interventi residenziali e, a seguire, intermedi (es. centri diurni, servizi educativi per la famiglia, affido e adozioni, assistenza scolastica per disabili ecc.).

<sup>37</sup> "Le politiche per la famiglia assumono oggi valenze nuove: devono essere allo stesso tempo politiche sociali, politiche per l'occupazione, politiche abitative, politiche di lotta alla povertà". C.Ranci Le nuove disuguaglianze in Italia. Il Mulino, Bologna 2004.

Dentro tale approccio il "lavoro" (e la funzione di accompagnamento al lavoro) rappresenta il principale banco di prova per monitorare alcune variabili interazioniste della persona ("è motivata?", "ha tenuta nell'esperienza lavorativa?", "qual'è il suo livello di attivazione?", "vuole solo essere assistita?", "quali risorse/competenze può mettere in gioco?") che altrimenti non troverebbero adeguato riscontro.


Dal punto di vista della rete dei servizi coinvolti, il tutor (operando dentro un quadro di compiti e confini riconosciuti) può assumere un ruolo importante nel garantire **ADEGUATA ASSISTENZA evitando il rischio di ASSISTENZIALISMO** in quanto:

- è nelle condizioni di agire una presa in carico basata su flessibilità e quotidianità di relazione che l'assistente sociale o l'operatore del centro per l'impiego non può organizzativamente attuare;
- dispone di uno strumento concreto e di un veicolo simbolico di cambiamento quale il lavoro;
- è in grado di leggere e approfondire competenze che, adeguatamente rafforzate attraverso gli strumenti dell'accompagnamento, possono creare un ponte immediato per la messa in relazione del soggetto con un contesto (gruppo formativo, contesto organizzativo, datore di lavoro...) generando sviluppo e autonomia.

Inoltre, il tutor può fornire ai servizi socio sanitari elementi utili e integrativi per una **maggiore definizione della problematica dell'utente** e delle **risorse disponibili** (esempio: "se l'operatore mi riferisce che la Signora ieri è andata al corso di formazione poiché è riuscita a lasciare il figlio dalla nonna io, in qualità di assistente sociale, allargo la mappa del capitale sociale di cui dispone quella persona") **o attivabili** ("la funzione di stimolo e sollecitazione operata dal tutor di accompagnamento mi aiuta a comprendere meglio quali strumenti, attraverso l'ente locale, posso attivare o il modo migliore per metterli in campo"). Nell'aspettativa dell'assistente sociale che invia al servizio compito del tutor è prioritariamente convogliare tali risorse nella direzione di un inserimento formativo e lavorativo nei tempi più brevi possibili. Egli dovrà dunque saperle tradurre, all'occorrenza, in un linguaggio accessibile al sistema impresa anche oltre le tradizionali logiche solidaristiche.

Da questo punto di vista possiamo concludere **che il tutor unico offre "implicitamente" un servizio all'ente locale**, oltre che al singolo cittadino, dentro un processo di sussidiarietà pubblico/privato che prevede:

- 1) **Analisi della condizione di occupabilità del soggetto e una diversificazione dei livelli di tutorato erogati** (da soft a intensivo) con un'attenzione alla variabile "temporale" per la ricollocazione delle persone maggiormente impiegabili (= prevenzione della disoccupazione di lunga durata);
- 2) **Allargamento della rete sociale** (sovente la rete istituzionale/formale è strumento indispensabile ma non esaustivo per il fronteggiamento delle problematiche del soggetto);

- 
- 3) **Esplicitazione e governo attivo delle risorse del soggetto** attraverso un allargamento delle informazioni utili (meno discrezionalità nell'allocazione di risorse e più elementi per favorire l'inclusione sociale) e delle relazioni funzionali<sup>38</sup> di cui il soggetto dispone;
  - 4) **Rilevazione degli elementi capaci di impedire o favorire il processo di socializzazione al lavoro** con particolare riguardo a: atteggiamento nei confronti del lavoro, motivazione e adattamento, ostacoli per la tenuta fisica e psicologica, gestione della quotidianità lavorativa, adeguatezza delle competenze percepite e valutate;
  - 5) **Condivisione di informazioni sulle caratteristiche del mercato produttivo locale** utili ad un miglioramento della capacità di lettura dei fabbisogni territoriali da parte dell'ente locale.

A tale fine si segnala l'esperienza positiva dell'Ufficio Lavoro del Comune di Legnago<sup>1</sup>, in cui il tutor incaricato dell'accompagnamento al lavoro dedica uno spazio settimanale alle visite presso le aziende affiancato da un referente dell'ente locale. In tale modo "l'operatore è un sensore attivo sul territorio" e si fa "promotore e consulente di progettualità" che coinvolgono direttamente la pubblica amministrazione e il sistema produttivo locale.

<sup>1</sup> Il servizio promosso dalla Cooperativa Energie Sociali, partner del presente progetto, opera in convenzione con la Provincia e il Comune per l'erogazione di servizi per il lavoro.



### **La procedura di presa in carico condivisa promossa dall'Agenzia Sociale per il Lavoro dovrebbe prevedere, come emerso dall'operatività dei tutor:**

- strumenti operativi condivisi e praticabili di scambio di comunicazione<sup>39</sup> tra servizi;
- piano predefinito di monitoraggio sul caso (in avvio, durante, ex post) affinché tutti gli attori in gioco siano a conoscenza dei diversi strumenti attivati per la persona e dell'esito del percorso.

<sup>38</sup> Secondo la prospettiva metodologica utilizzata per l'analisi del fenomeno delle nuove disuguaglianze (Sen) si intende il termine funzionale come "capacità di agire dei funzionamenti". Secondo Sen, per raggiungere un buon grado di inclusione sociale, non basta disporre di averi/risorse ma sapere come utilizzarle in modo funzionale e coerente alla società in cui si vive. In tal senso, il termine relazioni funzionali non va inteso nell'accezione di *clientelare* ma *come capacità di godere del sostegno di reti sociali*. Secondo un approccio sociologico, le reti diventano capitale sociale quando la persona è in grado di valorizzarle.

<sup>39</sup> In particolare, gli operatori rilevano la mancanza di un metodo sintetico e condiviso di lettura della storia dei soggetti.

Un ulteriore passaggio potrebbe prevedere un supporto del tutor nell'esercizio operativo di alcune funzioni di welfare strettamente collegate all'inserimento lavorativo (nello specifico: servizi di cura, socio sanitari, abitativi, di accesso al credito) quale braccio operativo della *governance* istituzionale impegnata a sostenere un'offerta privata guidata verso servizi di qualità. Tale assetto implicherebbe un modello di Agenzia Sociale come espressione di erogazione unitaria di "servizi per il lavoro e sociali" per soggetti in condizione di svantaggio (in prevenzione della cronicizzazione). In tale caso il tutor non sarebbe esclusivamente un "facilitatore" dell'integrazione tra più servizi specializzati (animazione di una rete flessibile dove servizi autonomi si integrano in modo funzionale per rispondere in continuità a bisogni complessi) ma dovrebbe poter avere diretto accesso e competenza nell'utilizzo di pacchetti di misure di sostegno. Alla luce del presente progetto tale seconda istanza è posta esclusivamente come ipotesi evolutiva del modello. Essa necessiterebbe infatti di un'ulteriore analisi di fattibilità per lo strutturale coinvolgimento di diversi assetti istituzionali.

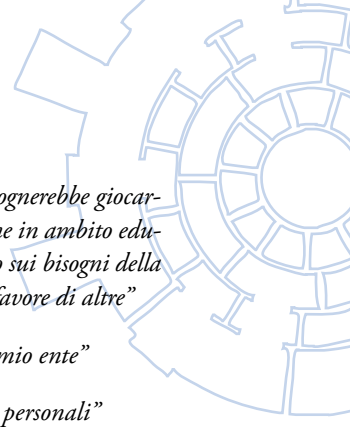
**Tuttavia, maturata l'esperienza presente, L'Agenzia Sociale per il Lavoro, attraverso un'équipe di tutor professionalizzati, sarebbe oggi in grado di:**

- 1) **Garantire** approcci contrattuali e negoziali con l'utenza (offerta di contributi economici collegati a precisi impegni: Patto Sociale presso Ente Locale e Patto di Servizio presso Cpi) dentro il quadro di un progetto di reinserimento<sup>40</sup>;
- 2) **Consentire** all'attuale sistema veronese di monitorare e dichiarare la presa in carico del soggetto evitando ridondanze e sovrapposizioni come il rinvio dei soggetti da un servizio all'altro o subordinando l'offerta di servizi ai tempi di avvio dei progetti;
- 3) **Fornire** al territorio un punto di riferimento continuativo e all'utenza un'interfaccia umana "unica" per l'azione di accompagnamento al lavoro;
- 4) **Responsabilizzare** i tutor rispetto agli esiti del percorso attraverso un maggior riconoscimento del loro **ruolo professionale**. A tale proposito, alcuni operatori affermano:

*"nel contatto con le imprese e servizi dedico molto tempo a spiegare il mio ruolo e il progetto in cui si inserisce, non sanno quasi mai chi è e cosa fa un tutor"*

*"i servizi si aspettano che io mi occupi dell'immediata collocazione della persona sottovalutando il percorso di formazione sociale talvolta necessario per giungere tale obiettivo"*

<sup>40</sup> In tale prospettiva si colloca un flusso che preveda prioritariamente il rinvio della persona dall'ente locale ai servizi offerti dall'Agenzia Sociale per il Lavoro. Nel modello complementare di integrazione espresso dal presente lavoro sarebbe importante prevedere anche un flusso di raccordo con i servizi a fronte di particolari problematiche che potrebbero evidenziarsi nel corso dell'azione di accompagnamento al lavoro.



*“ho imparato questo lavoro dall’esperienza e sul campo. Con le aziende bisognerebbe giocare e osare tentando vie nuove. Da questo punto di vista, la mia formazione in ambito educativo e sociale può diventare una forma di auto limitazione. Focalizzando sui bisogni della persona che ho in carico mi può accadere di sottovalutare alcune strade in favore di altre”*

*“oltre alla funzione di tutor svolgo molti altri diversi ruoli all’interno del mio ente”*

*“nella conoscenza del mondo produttivo entrano in gioco relazioni anche personali”*

Ciò consentirebbe una programmazione efficiente dei carichi di lavoro e delle economie di servizio/sistema affidando ai tutor minimali/massimali di pacchetti ore tarati sulla base del livello di occupabilità e impiegabilità di un numero definito di soggetti. Tali incarichi dovrebbero sempre contemplare un adeguato numero di tempo/risorse per la necessaria attività di aggiornamento e contatti indispensabili all’efficacia della funzione. Alla luce delle esperienze realizzate<sup>41</sup>, e partendo dal Manuale di procedure per il servizio di accompagnamento elaborato nel 2007 dalla Provincia di Verona<sup>42</sup>, si può oggi ragionevolmente evincere la necessità di prevedere nel pacchetto dote/servizi, un significativo numero di ore destinate al tutor per attività di back office (scambio con servizi mirati, equipe di coordinamento, scouting aziendale e contatto con le imprese) variabili in corrispondenza del livello di occupabilità del soggetto.

Comunque, nella presente sperimentazione è emerso che l’efficace azione di inserimento e accompagnamento debba prevedere **un aumento delle ore dedicate all’azione di rete interna ed esterna a fronte di beneficiari con basso livello di occupabilità di cui la gran parte dedicate allo scambio con servizi socio sanitari e imprese o alla definizione di micro soluzioni virtuose riferite al singolo caso.**

## TUTOR UNICO NELLA RELAZIONE CON IL SISTEMA IMPRESA

Dall’azione di sensibilizzazione alle imprese (Capitolo II.2) è emerso che, a fronte di particolari bisogni connessi alla condizione di svantaggio, il tutor esperto di accompagnamento potrebbe essere potenzialmente una figura in grado di **supportare adeguatamente** le fasi di:

- **ricerca attiva del lavoro:** rafforzamento delle competenze orientative del soggetto, raccolta e diffusione di curriculum vitae, ricerca e segnalazione di vacanze intercettate attraverso il network di servizi pubblici e privati in rete o parte del capitale relazionale dell’operatore;

<sup>41</sup> Nel corso dei progetti veronesi F.S.E. Linea 2 Asse Occupabilità l’azione di tutorato è stata sperimentata su un numero di circa 350 casi come azione di presidio dei dispositivi di: formazione, tirocinio, avvio d’impresa, inserimento e mantenimento lavorativo.

<sup>42</sup> Progetto FSE Obiettivo 3 Misura A1 2007 Provincia di Verona – Settore Politiche Attive del Lavoro



- **pre-selezione:**
  1. **in favore della persona:** aumento della capacità del soggetto di fronteggiare le selezioni per il lavoro attraverso la raccolta di informazioni su settore, profilo, azienda anche mediante contatti telefonici e visite presso referenti aziendali; sostegno nella preparazione alla selezione tramite simulazioni e confronto pratico;
  2. **in favore dell'azienda:** restituzione di un quadro di risorse e competenze del soggetto coerenti con il profilo ricercato illustrando il sistema di convenienze di cui lo specifico caso è portatore focalizzando su competenze professionali, disponibilità, risorse personali e sociali, sgravi e convenienze, possibile attivazione di servizi a sostegno dell'inserimento (es. aggiornamento competenze, formazione on the job, consulenza del tutor);
- **inserimento e socializzazione con il contesto aziendale:** implementazione dell'accesso consapevole della persona disoccupata al nuovo contesto attraverso l'utilizzo strategico delle informazioni complessive (situazione personale, sociale, occupazionale) rilevate durante il percorso di accompagnamento (ciò con particolare riferimento ai seguenti elementi normalmente rilevati come particolarmente critici: motivazione, attivazione, tenuta, autonomia, variabili relazionali).
- **adeguamento/mantenimento/potenziamento delle competenze del soggetto** per un adattamento positivo e produttivo attraverso: disponibilità a contatti telefonici o incontri su richiesta dei referenti aziendali, pianificazione di momenti di formazione on the job attraverso gli strumenti messi a disposizione dalle politiche attive del lavoro, segnalazione di opportunità di formazione continua, sostegno nell'accesso ai voucher di formazione individuale, incontri di monitoraggio con il/la beneficiario/a dell'accompagnamento finalizzati a prevenire fenomeni di scarsa tenuta, disagio, abbandono, malessere.

### A tale proposito si segnala:

La positiva esperienza del Servizio "Disability Management"<sup>43</sup> attivato nel 2009 da Medialabor (Centro Polifunzionale Don Calabria) presso il Banco Popolare di Verona (e presente anche in altre città). Tale sportello, collocato presso la sede dell'azienda con un'apertura settimanale in orari fissi, offre consulenza e supporto ai/lavoratori/trici per tutte quelle problematiche personali, lavorative, extralavorative (salute, dipendenze ecc.) che possono sfociare in una condizione di svantaggio con ripercussioni negative sulla produttività (es. assenteismo, malattia, sostituzioni) sino alla mancata conservazione del posto di lavoro. Il servizio intende agire positivamente sul benessere organizzativo e sulla gestione del personale attraverso azioni di prevenzione e sostegno basate sulle metodologie del case management. Tale esperienza

<sup>43</sup> "La conservazione del posto di lavoro: contenere i costi umani ed economici che la perdita dell'occupazione determina per le persone, le aziende e la società" a cura di Medialabor – Centro Polifunzionale Don Calabria. Verona 2010

potrebbe essere mutuata e rappresentare uno sviluppo dell'Agenzia Sociale per il Lavoro attraverso la funzione del tutor unico anche per il mantenimento lavorativo.

Inoltre, nell'attuale scenario la funzione di accompagnamento potrebbe assumere un ruolo centrale anche:

- nel difficile (soprattutto nelle realtà produttive piccole e medie) processo di dismissione del lavoratore, attraverso l'attivazione del tutor, l'adeguata definizione di un PAI e il celere rinvio a canali di riqualificazione/reinserimento<sup>44</sup> col supporto di una dote (sostegno al reddito, bonus di conciliazione, attivazione di servizi a supporto degli effetti sociali indotti dalla perdita di lavoro);
- nel fornire risposte personalizzate a lavoratori (anche autonomi) che attraversano particolari difficoltà personali e sociali connesse alla congiuntura economica negativa. Da questo punto di vista è importante ricordare che, ad oggi, tra le persone disoccupate, una larga fetta di chi non può percepire gli ammortizzatori è rappresentata da: liberi professionisti (partite IVA), soci di cooperative, artigiani (2.615 cessazioni a Verona nel 2009), commercianti (4.001) cessazioni a Verona nel 2009). Queste tipologie di transizioni vedono la persona "lontana" dai tradizionali servizi (centri impiego, enti locali) di prima rilevazione della domanda. Spesso la persona giunge a tali servizi dopo numerosi tentativi di ricollocazione falliti e già in stato di grave emergenza economica e sociale. L'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe contribuire, attraverso punti di accesso territoriali, alla rilevazione anche di questa tipologia di bisogni. Ad oggi, l'esperienza svolta da alcuni servizi per il microcredito e l'avvio di impresa che hanno collaborato al presente progetto, potrebbe giocare un ruolo preventivo (e non solo palliativo) nel supportare la tenuta di forme di lavoro autonomo o atipico (diversificare l'attività, acquisire tecniche di marketing a basso costo, accedere a micro finanziamenti, allargare la rete di relazioni professionali, aggiornare competenze).

**Da questo punto di vista, l'Agenzia Sociale per il Lavoro, attraverso partner di significato, potrebbe incrementare il rapporto tra occupabilità e occupazione attraverso il presidio delle seguenti funzioni:**

- 1) Implementazione dei contatti diretti con il mondo produttivo e i fabbisogni del sistema impresa** rendendo rapidamente accessibile i fabbisogni intercettati ai tutor impegnati nell'azione di accompagnamento (correzione dei fenomeni di dispersione nel raccordo tra azioni per l'occupabilità e l'occupazione). Si tratta di fornire ai

<sup>44</sup> Ad esempio: compilazione del piano di riqualificazione personalizzato in collaborazione con referenti aziendali e sindacali previsto per l'erogazione della cassa integrazione in deroga - Progetto Doti Regione Veneto.

tutor un supporto "commerciale"<sup>45</sup> garantito da figure che agiscono quali referenti per il sistema aziendale.

Ad oggi, nella maggior parte dei casi, la funzione di scouting aziendale vede l'attivazione spontanea dei tutor attraverso passaparola più o meno formali ("conosci qualcuno che...?", "avresti il telefono di un referente dell'azienda...?") per giungere poi alla costruzione di relazioni stabili e continuative. Tali relazioni sono valutate fondamentali nell'acquisire informazioni di settore funzionali a processi di eventuale inserimento ma mancano di infrastruttura.

**Come?** Individuando e sancendo con apposita convenzione il coinvolgimento di referenti aziendali che, per loro collocazione istituzionale e mission, possano garantire la tempestiva intercettazione di opportunità da segnalare alla rete di tutor impegnati nell'azione di accompagnamento. Tale impostazione consentirebbe a realtà quali Cpi, Agenzie di Somministrazione Lavoro, Camere di Commercio, Associazioni di Categoria e Centri Servizi di fornire un servizio aggiuntivo a pacchetti di imprese clienti sia in relazione alle agevolazioni concesse all'inserimento di persone svantaggiate che alla possibilità di agire come parte attiva delle politiche per il lavoro.

**Strumenti individuati:** mailing list nominale di contatto tra "referenti aziendali" e "tutor" operanti nel quadro dell'Agenzia Sociale e piattaforma con sistema di **Job Alert** contestualmente alla segnalazione di nuove opportunità di stage e lavoro. Tale modalità potrebbe rappresentare un efficace potenziamento del sistema IDO e portale [www.i4u.provincia.vr.it](http://www.i4u.provincia.vr.it) per il tempestivo raccordo tra funzione incrocio domanda offerta del Cpi e attori privati della rete.

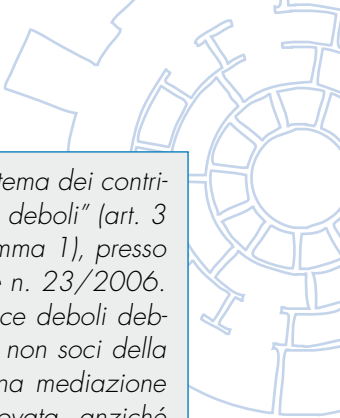
## 2) **Promozione di opportunità e servizi presso le imprese garantendo la manutenzione dei rapporti con il sistema produttivo**, anche attraverso protocolli dedicati all'inclusione di lavoratori/trici caratterizzati da particolari bisogni.

**Come?** Acquisendo la valorizzazione del capitale umano quale elemento distintivo dell'operato dell'Agenzia Sociale per il Lavoro e concreto punto di incontro tra politiche attive per il lavoro e sviluppo locale.

**Strumenti individuati:** Si prenda, ad esempio, il ciclo di seminari per lo sviluppo di impresa promossi da Verona Innovazione (Azienda Speciale CCIAA di Verona) e rivolti a referenti e dirigenti d'azienda per sensibilizzare ad una nuova cultura del capitale umano capace di riconoscere il valore "economico" della diversità (diversity management) e delle competenze quale strumento decisivo per fronteggiare la crisi

**Strumenti individuati:** Diffusione presso i tutor di maggiori strumenti informati-

<sup>45</sup> Tale esigenza è stata fortemente rilevata dai tutor nel corso dei laboratori di comunità di pratica in riferimento all'ipotesi del Modello di Funzionamento dell'Agenzia Sociale per il Lavoro.



vi in materia di sgravi alle imprese. Si prenda, ad esempio, il tema dei contributi esistenti a sostegno dell'inserimento lavorativo di "persone deboli" (art. 3 comma 2), oltre che tradizionalmente svantaggiate (art. 3 comma 1), presso le cooperative sociali di tipo B ai sensi della Legge Regionale n. 23/2006. Ad oggi, tali contributi non contemplano l'obbligo che le fasce deboli debbano costituire almeno il 30% del totale dei lavoratori soci e non soci della cooperativa. In tal senso, come evidenziato da più parti, una mediazione per le persone colpite da nuove povertà potrebbe essere trovata, anziché estendendo i benefici della fiscalizzazione (elemento che evidenzerebbe una criticità nel reperimento di risorse), mantenendo anche per esse i benefici connessi agli appalti sociali da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Queste ultime potrebbero così promuovere l'inserimento di lavoratori che attraversano vulnerabilità collegate a particolari transizioni, prevenendo la cronicizzazione nell'assistenza.

- 3) Sensibilizzazione verso un approccio al capitale umano centrato sulle competenze** favorendo la rimozione di discriminazioni dirette/indirette attraverso lo sviluppo di rapporti costruttivi con referenti aziendali. Tale approccio dovrebbe partire dal presupposto di "rendere l'azienda parte del progetto della persona e viceversa". Tra i portatori di interesse nei confronti di tale processo vanno senza dubbio incluse anche le **organizzazioni sindacali**.

**Come?** Incrementando la capacità degli operatori di accompagnamento di dialogare con i linguaggi e le rappresentazioni proprie del sistema impresa integrando i limiti posti dai, seppur fondamentali, approcci solidaristici.

**Strumenti individuati:** Laboratori comunità di pratica tra operatori con il coinvolgimento costante di attori del sistema impresa (es. Consulenti del lavoro, Agenzie di intermediazione, Tutor aziendali); Schede informative di auto aggiornamento sul sistema produttivo locale ad uso dei tutor; Valorizzare il capitale professionale di rete con il territorio quale competenza distintiva di chi agisce la funzione di accompagnamento.

**Lungi dal porsi come "tuttologo"** (o panacea per il fronteggiamento della crisi del lavoro) il tutor unico (adeguatamente supportato dalle funzioni sopradescritte) dovrebbe, in ogni caso, essere un conoscitore del mercato del lavoro attraverso costanti relazioni e comunicazioni con il sistema impresa. Tale elemento è indispensabile per la lettura del livello di occupabilità del soggetto con particolare riferimento ai fattori di impiegabilità/riqualificazione.

## TUTOR UNICO E CASE MANAGER: INTERAZIONI E DIFFERENZE TRA LIVELLO OPERATIVO E ORGANIZZATIVO DELLA PRESA IN CARICO

Rispetto alla **funzione**<sup>46</sup> di **Case Management** essa è stata inevitabilmente oggetto di un articolato dibattito operato dal tavolo tecnico/operativo di progetto. La riflessione sulle diverse esperienze e la ricerca di una sintesi condivisa hanno tratto origine da alcune criticità rilevate:

*Come condividere categorie di analisi dei bisogni e occupabilità tra operatori pubblici e privati del sistema che operano la presa in carico condivisa?*

*Come dichiarare la presa in carico e garantirne una regia di sistema?*

*Come presidiare la tracciabilità del percorso dell'utente tra diversi servizi?*

*Come monitorare la composizione della dote messa a disposizione del soggetto nei suoi aspetti qualitativi (servizi) e quantitativi (economici) allineando il quadro di strumenti forniti da politiche attive, passive e servizi di sostegno?*

*Come garantire la manutenzione della rete e l'aggiornamento degli attori coinvolti per favorire l'operatività?*

*Come introdurre e capitalizzare soluzioni innovative a fronte di modalità consolidate?*

*Come operare processi di monitoraggio, valutazione, restituzione dei risultati di impatto sociale e lavorativo al territorio?*

Sintetizzando l'articolata storia e applicazione della funzione di case management<sup>47</sup> (ambito socio/sanitario, socio/assistenziale, riabilitativo, psichiatrico) possiamo ricondurre i compiti a 4 categorie principali:

- valutazione
- pianificazione
- facilitazione
- rappresentanza (nel senso di patrocinio) e mediazione nella relazione con i servizi.

Tali compiti hanno generalmente apportato, ai diversi sistemi di applicazione, risultati in termini di maggior:

- continuità capace di orientare assetti organizzativi e risorse agli scopi di politiche definite;

<sup>46</sup> "Il Case Manager non si configura come una professione in sé, bensì come una funzione nell'ambito delle professioni sociali, sanitarie, educative, ecc. Tale funzione consente di affrontare anche situazioni complesse, garantendo all'utente un apporto multisettoriale con una valutazione complessiva del caso e non dei singoli problemi". C. Ruffini, Case Management e servizi per il lavoro, Verona 2009 Formazione operatori Cpi a cura di Cosp Verona.

<sup>47</sup> Progetto Equal Sonar (2000 - 2006) per l'elaborazione ed attivazione di Centri d'Eccellenza per l'accompagnamento al lavoro di Fasce Deboli. Provincia di Novara.

- flessibilità nella definizione di piani di intervento personalizzati;
- coordinamento delle risorse attraverso strumenti informativi di sistema;
- efficienza nella riduzione dei costi della presa in carico.

Ciò attraverso diversi approcci<sup>48</sup> comunque finalizzati a salvaguardare al contempo l'interesse del soggetto e la sostenibilità del sistema. Riconoscendo tali compiti e funzioni come elementi indispensabili anche nell'esperienza dei servizi per il lavoro veronesi, si è contemporaneamente riflettuto sulla loro possibile declinazione in precisi ruoli e figure professionali. Nel quadro di alcuni progetti territoriali (Age Management Over 45, FSE Linea 2, FSE Pilota) operatori denominati (per semplificazione) Case Manager hanno affiancato e si sono coordinati con gli operatori del Centro per l'Impiego operando una regia condivisa delle seguenti fasi: analisi dei prerequisiti di accesso ai percorsi e selezione, rete interna, Patto di Servizio e registrazione in IDO, attivazione e valutazione finale del PAI e della Dote connessa, monitoraggio dell'équipe attivata intorno al caso, coordinamento di risorse strumentali e diffusione di opportunità di lavoro intercettate attraverso la rete.

In particolare, si è stabilito un raccordo operativo tra funzioni di accoglienza/primo orientamento dei Cpi e rinvio mirato alle diverse opportunità offerte da percorsi per l'occupabilità valorizzando la condivisa responsabilizzazione di beneficiario, servizio all'impiego, servizi privati per il lavoro.

Nel presente progetto, si è riservata molta **attenzione a non introdurre nel sistema figure nuove scarsamente riconoscibili e potenzialmente disorientanti** di un assetto già in profonda evoluzione.

Contemporaneamente sono stati analizzati i compiti operativamente ed efficacemente svolti dal tutor unico (attuazione e monitoraggio del piano di azione individuale, relazione di sostegno individuale, ricerca di opportunità, fronteggiamento di situazioni critiche ed impreviste, intermediazione di servizi e contatto diretto con i referenti coinvolti nella gestione e potenziale risoluzione dei bisogni della persona) per differenziare "agenti della presa in carico attraverso il sistema" e "agenti della presa in carico attraverso la relazione di accompagnamento".

Ne è emerso che (si veda anche il grafico 3 in appendice al presente report):

La funzione di Case Management nel contesto dei servizi per il lavoro veronesi, potrebbe essere tradotta come **"REGIA DELLA PRESA IN CARICO"** agita attraverso figure professionali che potremmo più agevolmente nominare come **"COORDINATORI /AGENTI DI SISTEMA"**. Essi dovrebbero assumere il compito strategico di costruire pacchetti di prestazioni il più possibile appropriati ai bisogni degli utenti avvalendosi dell'operato dei tutor e contribuendo alla manutenzione dell'integrazione tra servizi.

<sup>48</sup> Imprenditorialità sociale, intermediazione di servizi, operatore perno. Ibidem

La funzione di Case Management agita dalle figure sopra descritte ed espressa, a livello territoriale, dall’Agenzia Sociale per il Lavoro stessa, potrebbe fungere da **“MONITORAGGIO E CONTENIMENTO DEI COSTI”** della presa in carico tra politiche attive e passive attraverso azioni di regia operativa degli interventi e valutazione degli stessi.

Figure di Case Manager non sono da creare ex novo ma sarebbero già potenzialmente identificabili e rafforzabili presso servizi (privati e pubblici) che potrebbero rappresentare **VISIBILI PUNTI DI ACCESSO TERRITORIALI**<sup>49</sup> all’Agenzia Sociale per il Lavoro. Tali servizi hanno già avviato un processo di condivisione di strumenti per l’analisi dell’occupabilità<sup>50</sup> dei soggetti e procedure di raccordo pubblico/pubblico (Centro per l’Impiego e Comune) e pubblico/privato.

La funzione e la sua declinazione operativa nel modello di Agenzia Sociale per il Lavoro (SL) veronese potrebbe essere così sintetizzata:

<b>Intervento – Sede</b>	<b>Attività – Servizio</b>
<b>Accoglienza 1° livello</b> Cpi/Enti Locali/Punti di accesso Agenzia SL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilevazione domanda esplicita</li> <li>• Presentazione servizi e standard</li> </ul>
<b>Analisi e attivazione DOTE</b> Cpi/Enti Locali/Punti di accesso Agenzia SL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prima analisi occupabilità sulla base di indicatori standard</li> <li>• Patto di servizio, Patto Sociale, Pai</li> <li>• Attivazione della dote e dei relativi strumenti di monitoraggio</li> <li>• Attivazione servizio ed equipe di erogazione</li> </ul>
<b>Manutenzione Rete esterna</b> Case Manager c/o Agenzia SL e territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione dei servizi/progetti presso il territorio</li> <li>• Partecipazione a tavoli di coordinamento e progettazione</li> <li>• Sensibilizzazione del sistema imprese attraverso informazioni e incontri periodici</li> </ul>
<b>Manutenzione Rete interna</b> Case Manager c/o Agenzia SL e territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raccolta di istanze tecniche e operative</li> <li>• Rilevazione buone pratiche</li> <li>• Promozione di laboratori di scambio di pratiche e aggiornamento per innalzare la qualità del sistema</li> </ul>

<sup>49</sup> Si veda il modello degli Sportelli Lavoro promossi presso diversi enti locali (Comuni di Bussolengo, Peschiera, Castelnuovo, Valeggio, S.Martino B., Nogarole Rocca, Bussolengo, Legnago, Villafranca) dalla Società Consortile Lavoro & Società presso gli enti Locali attraverso apposita convenzione standard con il Settore Politiche Attive del Lavoro della Provincia di Verona

<sup>50</sup> Scheda elaborata all’interno del presente progetto e allegata in appendice

### Monitoraggio Dote e Valutazione servizio

Case Manager c/o Agenzia SL

- Aggiornamento banche dati, portali di sistema e di profiling utenza
- Produzione di relazione periodiche ad uso degli operatori e dei policy makers
- Monitoraggio economico/finanziario della dote assegnata al soggetto (potenzialmente comprensiva di indennità, ammortizzatori, sussidi, bonus di conciliazione)
- Valutazione finale servizi erogati attraverso appositi strumenti
- Proposta di esiti di razionalizzazione della spesa
- Monitoraggio dell'allocazione e redistribuzione risorse complessivamente affidate all'Agenzia per politiche di work fare

## IL SERVIZIO DI TUTORATO: IL PUNTO DI VISTA DEI BENEFICIARI

Per completezza di riflessione in merito al dispositivo di accompagnamento sperimentato ad opera del tutor unico si è scelto di effettuare un rilevazione della soddisfazione percepita dai 20 beneficiari che hanno partecipato al presente progetto. A tal fine, è bene evidenziare alcune difficoltà di misurazione insite in questo processo che va primariamente differenziato:

1. dal processo di valutazione di efficacia dell'intervento (misurata attraverso indicatori connessi alle variabili di occupabilità rilevate dai tutor);
2. dai Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP)<sup>51</sup> dei Servizi per l'Impiego rispetto ai quali la funzione di accompagnamento si pone come dispositivo integrativo e specialistico operato potenzialmente dell'Agenzia Sociale per il Lavoro.

Tuttavia, la presente riflessione vuole rappresentare un contributo al sistema a partire dal punto di vista dei potenziali fruitori del servizio.

Premesso ciò, è innanzitutto necessario definire cosa si intende per soddisfazione ovvero il confronto tra la qualità attesa (aspettative) e quella percepita. La percezione della qualità (da parte degli utenti soprattutto) è altamente soggettiva poiché connessa ad alcuni elementi che possono prescindere dalle caratteristiche dell'assistenza ricevuta: il contesto sociale della persona che esprime il giudizio, la sua conoscenza reale dei servizi, l'aiuto che ha ricevuto in precedenti consultazioni, la fiducia nel sistema e nei professionisti, le esperienze con altri servizi, ecc.

<sup>51</sup> La sperimentazione realizzata all'interno del presente progetto è stata collegata all'azione di definizione di una rete di governance per l'accompagnamento prevista all'interno del Progetto FSE LINEA 1 "La rete delle opportunità per il lavoro" promosso dalla Provincia di Verona e di cui Cosp è partner operativo. In particolare sono state definite procedure di raccordo pubblico/privato e pubblico/pubblico per la gestione della presa in carico in accordo con Cpi, Ente Locale, Servizi Socio Sanitari ad opera del tutor.



Dentro tale quadro, la letteratura (Cipolla 2003) ha identificato nove dimensioni generali quali criteri che gli utenti generalmente utilizzano per valutare un servizio:

CRITERI DI VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ PERCEPITA	
1. ASPETTI TANGIBILI	Strutture fisiche e setting, approccio da parte del personale, adeguatezza degli strumenti di comunicazione
2. CAPACITÀ DI RISPOSTA	Volontà di aiutare i clienti e di fornire prontamente il servizio
3. ATTEGGIAMENTO	Cortesìa, gentilezza, rispetto, considerazione e cordialità del personale
4. CREDIBILITÀ	Fidatezza e attendibilità del fornitore del servizio
5. SICUREZZA	Assenza di pericoli, rischio, dubbi
6. ACCESSIBILITÀ E FACILITÀ DEL CONTATTO	Possibilità di trovare il servizio in modo comodo e in orari compatibili con la situazione particolare e le esigenze del cliente
7. COMUNICAZIONE	Linguaggio comprensibile e capacità di ascolto nell'erogazione di informazioni pertinenti con la domanda
8. COMPrensione	Adoperarsi per conoscere i clienti e le loro esigenze
9. AFFIDABILITÀ	Capacità di prestare il servizio concordato in modo affidabile e preciso

Per procedere con una valutazione di queste 9 dimensioni si è scelto come strategia di rilevazione il focus group o gruppo di discussione, finalizzato appunto alla tematizzazione delle caratteristiche di un prodotto/servizio (nel nostro caso con particolare riferimento al servizio di tutorato) al fine di individuare gli aspetti legati alla soddisfazione/insoddisfazione. Quanto descritto è stato rilevato in forma audioregistrata ed è agli atti della documentazione di progetto.

### Partecipanti al Focus

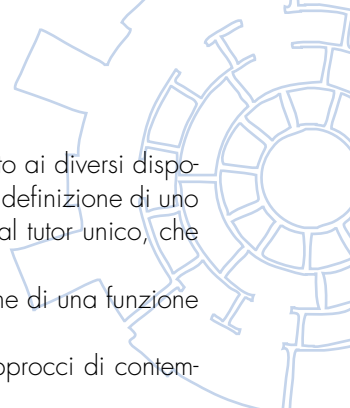
Al gruppo hanno partecipato 7 dei beneficiari coinvolti (1 o 2 per gruppo ed ente partner afferente alle varie tipologie di utenza identificate in fase di ricerca come rappresentative delle nuove disuguaglianze).

### Discussione dei risultati:

Per restituire i risultati emersi dal focus group in maniera sintetica ed intuitiva, dopo aver operato una sbobinatura *verbatim*, si è proceduto con una codifica *ex ante* dei contenuti emersi sulla base dei 9 criteri che hanno guidato la rilevazione. Si sono suddivisi i contenuti in due macro aree che abbiamo chiamato **“aspetti di alta qualità”** e **“aspetti di miglioramento”**.

ASPETTI DI ALTA QUALITÀ	
CRITERIO	STRALCI DI TESTO ESEMPLIFICATIVI
<b>CAPACITÀ DI RISPOSTA</b>	<p>"Mi sono trovato benissimo in tutta la parte iniziale del corso quindi come cercare lavoro e prepararsi. È come se avessimo fatto prima la <i>teoria con l'orientatrice</i> e poi la <i>pratica con il tutor</i>."</p> <p>"L'obiettivo era cercare un lavoro qualsiasi, ma i tutor ci hanno aiutato a trovare un'idea chiara. Io ero la più confusa del corso ma adesso mi sono iscritta ad un percorso per diventare mediatrice culturale."</p> <p>"Dopo la morte di mio marito mi sono trovata sola con due figli. Pensavo fosse facile trovare lavoro, invece mi sono resa conto che è come cercare un ago nel pagliaio. Come mamma ho capito che bisogna coniugare il lavoro con la famiglia. Allora la tutor mi ha aiutato a capire come."</p> <p>"Dalle Agenzie per il lavoro non avevo risposta. Era sempre un no"</p> <p>"A me è interessato molto il discorso del lavoro autonomo. Ne è uscita l'idea di trasformare la mia casa in un Bad &amp; Breakfast per fronteggiare le spese. Ci sto lavorando."</p> <p>"So che con questa crisi è difficile trovare lavoro ma i colloqui con la tutor sono stati per me la parte più utile e interessante, sentivo che a mano a mano andavo verso qualcosa di concreto."</p> <p>"Anche se adesso non ho ancora un lavoro so che posso fare delle cose per me e la mia famiglia."</p>
<b>ATTEGGIAMENTO</b>	<p>"Aderendo a questo corso ho visto che c'è stato un sostegno in tutti i sensi: professionale e morale."</p> <p>"Già il fatto di trovare qualcuno che crede in te è incoraggiante, io ero partita dicendo: non ce la faccio. Ero disperata ma mi sono sentita spronata a reagire."</p> <p>"Io prima di tutto devo dire che sentendomi così persa ho sentito tutti quanti molto disponibili e attenti alle mie esigenze."</p>
<b>ACCESSIBILITÀ E FACILITÀ DEL CONTATTO</b>	<p>"In tutto questo il tutor ci è venuto incontro con appuntamenti e incontri in orari compatibili."</p>
<b>COMUNICAZIONE</b>	<p>"Ci hanno dato informazioni su i settori che tirano ma la cosa più interessante è stata la visita alle realtà cooperative e il tirocinio."</p> <p>"La cosa importante è stata che ci hanno insegnato come leggere gli annunci, quali affidabili e quali meno affidabili. Ci hanno insegnato a leggere tra le righe."</p> <p>"Molto utili le informazioni sulle cooperative e associazioni. Io non avevo idea di quante fossero, tutte queste realtà."</p> <p>"Le informazioni sul microcredito sono state importantissime io ignoravo che ci fosse questa possibilità per affrontare un problema"</p> <p>"Utile avere informazioni sulle normative di riferimento per quanto riguarda la contrattualistica."</p>

<b>COMPRESIONE</b>	<p>“Una cosa che mi ha colpito nella figura del tutor unico è la professionalità, la competenza, la comprensione ma anche l’aspetto affettivo. L’atmosfera era familiare. So che il tutor non deve essere lo psicologo, io sapevo che mi doveva aiutare per il lavoro. Ma le questioni non sono state affrontate con freddezza e con distacco. Senti proprio che tutti i tuoi problemi non vengono presi con superficialità ma che ci tengono a te, dunque sei maggiormente disposta ad aprirti e metterti in gioco. Penso che siano persone preparate a questo.”</p> <p>“Io sono andata in tante Agenzie, ti dicono ripassi e chiudono la porta. Pensavo fosse così anche stavolta invece in questo progetto i tutor hanno cercato di capire come aiutarti.”</p>
<b>AFFIDABILITÀ</b>	<p>“Il tutor, al di là delle 100 ore, si è dimostrato un punto di riferimento importantissimo. Conosco persone che perdono il lavoro, e a cui manca un punto di riferimento, che cadono nella depressione.”</p> <p>“Ho accettato di partecipare al progetto perché non voglio più essere in carico ai servizi sociali.”</p> <p>“Per me il tutor è una referenza. Quando vai in un’Agenzia o in un’azienda è più probabile che ti contattino. Il tutor parla il loro linguaggio.”</p> <p>“Con il tutor sono stato in diverse agenzie a lasciare il curriculum. Mi ha accompagnato. Ho capito come fare i colloqui. Il problema è che sono straniero e prima di me ci sono gli italiani che cercano.”</p>
<b>ASPETTI DI MIGLIORAMENTO</b>	
<b>CRITERIO</b>	<b>STRALCI DI TESTO ESEMPLIFICATIVI</b>
<b>CREDIBILITÀ</b>	<p>“Come fanno le persone a sapere di questi progetti, dove li trovano? Questa cosa dovrebbe essere più pubblicizzata e conosciuta.”</p> <p>“Mi hanno chiamato al telefono. Ma come fai a capire che è una cosa seria?...Ho subito pensato: possibile che qualcuno si interessi a me? Ti viene spontanea la domanda. La prima telefonata non ho neanche badato, dal secondo e terzo colloquio ho capito che era una cosa seria perché mi sono dovuta recare al Centro per l’Impiego e ho saputo che il progetto era finanziato dalla Regione.”</p>
<b>SICUREZZA</b>	<p>“Io mi sono rivolta ai servizi sociali perché ad un certo punto mi sono sentita completamente persa. Con i problemi e l’affitto da pagare. Da lì sono stata rinvia al progetto e affidata al tutor (...) che è stata un sostegno continuo e necessario. Vorrei che lo fosse anche in caso di un inserimento successivo ma non sono sicura che sia possibile dopo il progetto.”</p>
<b>CAPACITÀ DI RISPOSTA</b>	<p>“Ci vorrebbe più tempo. 100 ore sono poche.”</p> <p>“L’indennità di frequenza mi ha spronato a partecipare vista la mia situazione economica”</p> <p>“Avrei voluto fare più formazione specifica perché la maggior parte dei corsi sono a pagamento e non me lo posso permettere.”</p> <p>“Avrei voluto usare gli aiuti per la conciliazione.”</p>



Dal focus è emerso un livello di qualità percepita piuttosto alto riferito ai diversi dispositivi offerti. Tuttavia è utile sottolineare alcuni elementi centrali per la definizione di uno standard di intervento nell'azione di accompagnamento operata dal tutor unico, che risulta percepita:

- come maggiormente **credibile** se agita come visibile emanazione di una funzione pubblica;
- come **rispondente ai bisogni** espressi se impostata secondo approcci di contemporanea flessibilità organizzativa e continuità temporale;
- come **accessibile** se collocata nel quadro di un servizio (fisicamente rintracciabile e riconoscibile per mission sul territorio) in cui il ruolo di tutor unico sia codificato entro competenze e procedure standard. Ciò per evitare il rischio di eccessiva personalizzazione della funzione e della relazione con l'utente;
- come **motore di cambiamento e attivazione** se centrato su una relazione d'aiuto individuale basata su precisi obiettivi operativi e scansioni temporali sanciti dal PAI;
- come **efficace** se capace di mettere a disposizione dell'utente misure di sostegno accessibili (es. bonus conciliazione) e formazione professionalizzante e personalizzata (es. on the job);
- come **affidabile** se in grado di agire una funzione di intermediazione tra servizi<sup>52</sup> e tra i servizi e l'utente per favorire prestazioni il più possibile rispondenti alle reali necessità di quest'ultimo.

Tale aspetto, che vede il tutor come una sorta di *referente privilegiato*, non va confuso con approcci clientelari e non deve in alcun modo generare la caduta del beneficiario in uno stato di dipendenza dalla funzione di accompagnamento. Esso risponde piuttosto alla domanda di supporto nel fronteggiare ostacoli (e talvolta discriminazioni) a cui l'utente in condizione di svantaggio non riesce a far fronte con le proprie risorse. A tal fine è fondamentale che il tutor possa accedere ad una serie di "misure di supporto" e "collegamenti interistituzionali o informali" per facilitare il percorso di accesso alle opportunità da parte di chi si percepisce come escluso.

Orientando la propria mission all'incremento di occupabilità e occupazione, il tutor può supportare nel fronteggiamento di una condizione di svantaggio in quanto:

- stimola fiducia e propostività
- presidia la tenuta, la motivazione, l'attivazione della persona sul campo
- pone l'utente in relazione con servizi e informazioni di cui non era a conoscenza
- aiuta l'utente a gestire a proprio vantaggio la diversità
- intercetta preventivamente e tempestivamente criticità
- verifica l'acquisizione e promuove l'utilizzo strategico delle informazioni fornite all'utente

<sup>52</sup> Tale approccio risponde ad una delle applicazioni tradizionali della funzione di Case Management secondo quanto evidenziato da diverse ricerche e come confermato dal modello assunto nella presente sperimentazione.

- valuta insieme all'utente soluzioni possibili e nuove per superare vincoli e rigidità
- sostiene nello scomporre problemi e stabilire priorità
- stabilisce compiti operativi e li verifica
- supporta nel ridimensionare aspettative e negoziare scelte di fronte ad opportunità concrete
- media con l'azienda e prepara al fronteggiamento di colloqui di selezione
- attiva intensivamente contatti con le imprese per promuovere percorsi e strumenti che facilitino l'inserimento

Si allega di seguito il modello e una sintesi dei risultati del questionario di autovalutazione di efficacia della figura del tutor unico utilizzato durante il focus con i 5 operatori incaricati dell'azione di accompagnamento. Gli indicatori utilizzati potrebbero essere considerati quale spunto per una riflessione sui PRE-REQUISITI di accesso al ruolo:

## QUESTIONARIO DI AUTOVALUTAZIONE FIGURA "TUTOR UNICO"<sup>53</sup>

### A. AREA PREREQUISITI come valuti la tua conoscenza di:

#### 1. principali figure professionali richieste nel mercato produttivo locale:

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

#### 2. ammortizzatori sociali e loro funzionamento

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input checked="" type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

#### 3. dinamiche dell'occupazione e dell'evoluzione del sistema produttivo locale

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input checked="" type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

#### 4. risorse del territorio in termini di servizi utili all'inclusione socio professionale

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

<sup>53</sup> Lo strumento è stato utilizzato per favorire una riflessione in merito a prerequisiti, competenze, percezione di autoefficacia e valutazione della figura di tutor di accompagnamento socio-professionale all'interno del presente progetto. La griglia è riportata con indicazione della sintesi della media di autovalutazione prodotta dai tutor durante l'apposito focus realizzato.

### **Soggetti con i quali ti sei interfacciato maggiormente per la gestione gestione del PAI del soggetto:**

Assistenti Sociali, Orientatori, Operatori dei Centri per l'Impiego, Referenti di Alloggi per senza fissa dimora, Titolari di aziende e capi reparto, Referenti di cooperative e servizi microcredito, Operatori partner di progetto.

### **Soggetti con i quali avresti ritenuto utile interfacciarti e non sei riuscito/a e perché:**

Referenti Aziendali (non erano disponibili e/o interessati); Servizi Sociali (difficoltà a fissare un incontro di persona).

## **5. conoscenza delle normative di riferimento**

(d.lgs 276/2003: riforma del mercato del lavoro, legge regionale mercato del lavoro, legge riforma servizi impiego, testo unico enti locali, legge 328/2000: legge quadro per un sistema integrato di servizi e interventi sociali, tipologie contrattuali, direttive locali/regionali/europee in materia di inserimento socio professionale ecc.)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

## **6. conoscenza dei contesti aziendali**

(elementi di organizzazione aziendale e gestione risorse umane, sistemi di convenienze nella presentazione delle candidature, strategie di comunicazione efficace con il sistema impresa, caratteristiche dei differenti modelli organizzativi rispetto ai contesti produttivi, figure professionali con cui interfacciarsi in azienda)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input checked="" type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

## **7. conoscenza delle dinamiche di mediazione per l'incontro da domanda e offerta di lavoro**

(modalità di raccolta e diffusione cv, ricerca e segnalazione delle vacanzie, lettura delle competenze del candidato e preselezione, strumenti di promozione della candidatura, individuazione di opportunità di lavoro pertinenti con il quadro personale e professionale, spesso multiproblematico, espresso dall'utenza)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input checked="" type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

## **B. AREA NETWORK**

### **Come valuti le tue capacità di:**

#### **1. individuare risorse nel territorio**

(*implica*: individuare strumenti, servizi e risorse economiche per la gestione del PAI, conoscere i progetti territoriali in atto, saper rinviare ai dispositivi di orientamento e

formazione, intercettare/mobilizzare/mettere a disposizione del soggetto risorse del territorio gestendo in maniera organica le diverse domande di sostegno espresse o rilevate)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input checked="" type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

## 2. interagire e negoziare con soggetti della rete

(*implica*: conoscere le reti territoriali e i meccanismi che le governano/aggregano, mantenere un atteggiamento collaborativo e propositivo superando autoreferenzialità, non attaccare i punti di debolezza del network ma contribuire al miglioramento del sistema, presidiare l'attivazione dei servizi rispetto ai fabbisogni del singolo caso, costanza nella cura dei contatti, costruzione di rapporti di fiducia oltre i singoli ruoli professionali ed il turn over degli operatori)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

## 3. trasformare relazioni di tipo temporaneo in relazioni permanenti

(*implica*: porsi in un atteggiamento di ascolto e scambio, conoscere i propri obiettivi e quelli degli altri, rendersi disponibile ad incontri e promuoverli, calendarizzare momenti di scambio, condividere fonti di informazioni e metodi operativi, favorire sinergie, approntare efficaci strumenti di comunicazione, fornire soluzioni creative a problemi comuni stimolando interlocutori pubblici/privati)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input checked="" type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

## 4. valorizzare il tuo/altrui capitale sociale in funzione dell'esercizio del ruolo

(*implica*: essere consapevoli del fatto che nell'insieme possibile di relazioni intrattenute in ambito formale e informale - lavoro, amici, famiglia, vicinato ecc. - ve ne sono alcune che possono avere conseguenze positive e di sviluppo anche sul piano professionale, percepire il capitale sociale come vantaggio competitivo e come possibilità di intercettare risorse utili attraverso mantenimento e ampliamento delle relazioni sociali<sup>54</sup>, accompagnare il soggetto ad appropriarsi della rete)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input checked="" type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

<sup>54</sup> Per approfondimenti: Paola di Nicola (a cura di) Dalla società civile al capitale sociale. Reti associative e strategie di prossimità, Franco Angeli, Milano 2006. Il lavoro presenta i risultati di una ricerca condotta dall'Università di Verona sulla valorizzazione del capitale sociale e grado di connettività e densità delle reti associative nel territorio di Verona.

## C. AREA VALUTAZIONE e PRESA IN CARICO DEL CASO INDIVIDUALE

### Come valuti le tue capacità di:

#### 1. analisi della condizione di occupabilità e impiegabilità del soggetto

(*implica*: fare una buona analisi della condizione di impiegabilità di ogni singolo caso a partire da caratteristiche/vincoli soggettivi e oggettivi della persona, analizzare la domanda e rinviare ai dispositivi/servizi idonei con prestazioni adeguate in ragione del mercato del lavoro, dell'offerta dei servizi, delle caratteristiche soggettive della persona)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

#### 2. definizione e gestione di un progetto individuale di accompagnamento al lavoro (PAI)

(*implica*: garantire l'offerta di un percorso personalizzato al fine di migliorare le possibilità di inserimento/reinserimento della persona, curare o accompagnare la presa in carico con adeguati strumenti, interagire con diverse figure professionali portatrici di diversi punti di vista sul caso/problematica, pianificare azioni mirate alla definizione e messa in evidenza delle specifiche criticità connesse all'inserimento lavorativo definibili come variabili interne e/o esterne del soggetto)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

#### 3. analisi e mobilitazione di risorse personali e competenze professionali

(*implica*: far emergere risorse personali e competenze utili a rafforzare il senso di impiegabilità percepito dal soggetto, valorizzare e rafforzare macroaree di spendibilità in funzione di un inserimento/reinserimento professionale, saper ricercare informazioni e applicare strumenti lettura su settori/profili professionali, conoscere dispositivi e strumenti per il monitoraggio, sviluppo, rafforzamento delle competenze socio-lavorative, incrementare le abilità sociali del soggetto)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

#### 4. costruire una relazione positiva e di sostegno funzionale al fronteggiamento della transizione

(*implica*: saper gestire la presa in carico sviluppando diversi gradi di auto/etero direttività sulla base delle caratteristiche di proattività/motivazione del soggetto, saper costruire una relazione fiduciaria in grado di accogliere ma anche normare/decidere entro confini definiti dal ruolo, favorire processi di apprendimento e cambiamento, mobilitare e valorizzare il capitale sociale del soggetto sostenendo relazioni utili all'inclusione sociale)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------



### 5. decisione e problem solving

(*implica*: saper intervenire tempestivamente su un problema - o evento, criticità, anomalia, varianza - con migliori probabilità di risolverlo, consapevolezza del ruolo, saper fornire sostegno alle decisioni, ricercare soluzioni creative, atteggiamento di apertura e flessibilità)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input checked="" type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

### 6. iniziativa

(*implica*: predisposizione a fare in termini di miglioramento, cogliere opportunità, stimolare interlocutori utili alla risoluzione del problema, mobilitare risorse in modo intraprendente, agire in via preventiva)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> 7 <input checked="" type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

### 7. monitoraggio e presenza durante il percorso

(*implica*: saper monitorare l'andamento del PAI e apporre le necessarie modifiche se dovute, porsi quale interlocutore privilegiato dell'accompagnamento/inserimento professionale del soggetto rispetto al quadro degli attori territoriali e in seno all'Agenzia Sociale per il lavoro, saper rilevare cause oggettive e soggettive di eventuali insuccessi nell'azione)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

### 8. raccolta, sintesi e ricerca personalizzata di informazioni

(*implica*: utilizzare in modo sistematico schede di analisi e di sintesi del caso, saper leggere e implementare banche dati per il *profiling* dell'utenza, utilizzare e fornire strumenti di sintesi e comunicazione interistituzionale rispetto agli esiti del percorso di accompagnamento e presa in carico, conoscere le fonti e organizzare le informazioni in modo funzionale alla maggior utilità operativa, lasciare traccia del percorso svolto, conoscere i più diffusi strumenti per lo scambio di informazioni)

Minima conoscenza	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima conoscenza
-------------------	---	--------------------

## D. AREA ORGANIZZATIVA

Come valuti gli strumenti operativi e logistici messi a disposizione dal servizio/progetto per l'esercizio del ruolo di tutor di accompagnamento (con particolare riferimento a:

strumenti di comunicazione, accesso a postazioni internet, accessibilità delle informazioni condivise, spazi fisici e setting per lo svolgimento delle azioni)

Minima utilità	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input checked="" type="checkbox"/> 7 <input type="checkbox"/> 8 <input type="checkbox"/> 9 <input type="checkbox"/> 10	Massima utilità
----------------	---	-----------------

In particolare quali ritieni siano gli elementi **più critici** che riterresti utile migliorare per l'esercizio efficace del tuo ruolo:

Punti di forza	Punti di miglioramento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confronto tra operatori e coordinamento;</li> <li>• Circolazione delle informazioni;</li> <li>• Strumenti di base condivisi (scheda analisi);</li> <li>• Capacità di relazione con l'utente (superamento delle barriere iniziali nella direzione della costruzione di una relazione d'aiuto);</li> <li>• Modalità intensiva di accompagnamento che consente interventi tempestivi e continuità nella ricerca attiva di contatti;</li> <li>• Costanza nel perseguire gli obiettivi previsti dall'azione;</li> <li>• Livello di responsabilizzazione tutti gli attori in gioco nella presa in carico;</li> <li>• Avere già un pacchetto aziende da contattare per il sostegno alla ricerca attiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il tutor dovrebbe essere una figura più strutturata e riconosciuta;</li> <li>• Servono più strumenti per lo scambio tempestivo di informazioni;</li> <li>• Rendere la rete più chiara, manifesta e informata;</li> <li>• Si dovrebbe poter realizzare agevolmente lo strumento della formazione individuale;</li> <li>• Alcuni strumenti, come i bonus di conciliazione, sono validi ma di difficile applicazione;</li> <li>• La partecipazione degli utenti dovrebbe essere sempre supportata da sostegno al reddito e da un contestuale impegno da parte dei servizi preposti al bisogno sociale;</li> <li>• La selezione degli utenti da rinviare al progetto dovrebbe essere fatta in modo più approfondito e con la possibilità di maggior confronto preliminare con tutte le figure in gioco;</li> <li>• Il sistema dovrebbe essere più attivo e sostenitivo sul fronte del contatto con il sistema delle imprese;</li> <li>• Lo scambio e il confronto dovrebbero diventare una prassi;</li> <li>• Strumenti più flessibili da attivare a seconda del bisogno e del target;</li> <li>• I limiti temporali scanditi dal progetto;</li> <li>• Più formazione in ambito economico e normativo;</li> <li>• Troppa burocrazia.</li> </ul>

<sup>1</sup> Considerando le impostazioni fino ad oggi adottate, possiamo considerare l'*occupabilità* come un concetto interattivo e graduale (da inoccupabile a occupabile) nel quale intervengono dimensioni individuali e di sistema. Per misurare l'occupabilità un moderno servizio (come l'Agenzia Sociale per il lavoro) dovrebbe dotarsi un sistema di profiling statistico. Le esperienze più diffuse in Europa si basano su un sistema che attribuisce ad ogni beneficiario un **rischio statistico (RS) riferito alla disoccupazione di lunga durata** sulla base di apposita tabella mediata dalla competenza dell'operatore che, attraverso un'intervista in profondità può validare o meno il risultato rinviando alla risposta più opportuna.

Il capitale civico, non è un prodotto, ma un risorsa.

Ma è proprio questo che potrà salvarci.

Il vantaggio comparato di un paese più sviluppato, sempre più, infatti, consisterà nel grado di capitale umano e civico detenuti tali da rendere possibile la creazione di beni e servizi che non sono alla portata di un paese meno avanzato.

Continuo ad intravedere un rischio piuttosto insidioso: quello che a forza di perfezionare gli strumenti, si perda di vista il fine, che è l'avventura umana sulla Terra, da attuare e accompagnare rendendo possibile a ciascuno realizzare se stesso e le proprie potenzialità, sia che le si consideri un compito assegnato da Dio, sia che le si veda come un capitale umano da far fruttare.

Gianpaolo Salvini e Luigi Zingales,

*Il buono dell'economia: etica e mercato oltre i luoghi comuni*, 2010

## 2.2. SERVIZI PER LE PERSONE E SERVIZI PER LE IMPRESE: ALLA RICERCA DI UN LINGUAGGIO COMUNE

In collaborazione con Verona Innovazione – Azienda Speciale CCIAA

### OBIETTIVI DELL'AZIONE

Intendendo analizzare un modello di Agenzia Sociale per il Lavoro in grado di fornire servizi con adeguato grado di efficienza e apprezzamento tanto in risposta a potenziali lavoratori che in favore del sistema impresa (intesi come due facce della stessa medaglia) si è realizzata un'azione diretta di contatto con alcune aziende e cooperative del territorio con un duplice obiettivo di sensibilizzazione e indagine, cioè:

- comprendere quali fossero le aspettative delle imprese, in termini di **convenienza (condizioni vantaggiose)**, rispetto alle risorse umane da inserire nelle proprie organizzazioni e, ammettendo che esistano, quali sono gli stereotipi che accompagnano alcune categorie di persone (nuove disuguaglianze) che, per variabili oggettive (età, genere, cittadinanza, minori o anziani a carico), risultano maggiormente discriminate nell'accesso ad un mercato del lavoro sempre più competitivo e selettivo quanto a livelli di specializzazione e opportunità;
- promuovere e portare a conoscenza il sistema produttivo dei concreti servizi ed intenti istituzionali promossi dal network di servizi pubblici e privati per il lavoro attivi a livello provinciale;
- rilevare la percezione di utilità riferita alla **funzione di accompagnamento e mantenimento** al lavoro operata dal **tutor unico** quale potenziale servizio in favore delle imprese nel quadro dell'Agenzia Sociale per il Lavoro;
- intercettare opportunità lavorative da mettere a disposizione della rete di tutor impegnati nell'azione di accompagnamento;
- rilevare repertori discorsivi e rappresentazioni utili all'azione di accompagnamento al lavoro operata dai tutor attraverso la conoscenza e la ricerca di linguaggi comuni.

L'azione è stata svolta attraverso tavoli tecnici di condivisione metodologica e un'intervista semistrutturata ai referenti aziendali di cui si riportano gli esiti.

## **ALCUNE PREMESSE DA CUI PARTIRE PER IL COINVOLGIMENTO OPERATIVO DEL SISTEMA IMPRESA NEI PERCORSI DI ACCOMPAGNAMENTO IN FAVORE DI PERSONE IN CONDIZIONE DI SVANTAGGIO**

### **1. Di cosa stiamo parlando**

Nello sviluppare tale azione si è cercato di superare prospettive dualistiche (sociale/economico) e stili comunicativi improntati esclusivamente al (seppur fondamentale) tema della solidarietà. Consapevoli che il benessere collettivo e la coesione sociale richiedano, oggi più che mai, il supporto di tutti e un radicale ripensamento dei valori sociali, si è cercato di tematizzare la questione delle "nuove vulnerabilità" con un linguaggio affine a quello dell'economia nel suo complesso. In particolare si è attivato un processo di riflessione intorno ai vantaggi della sussidiarietà pubblico/privato e della ricerca di un bene comune improntato al fare.

***ESITO:** Un sistema locale di welfare to work come quello espresso dall'Agencia Sociale per il Lavoro dovrebbe assumere la mission di promuovere il valore economico della differenza, e non solo della competenza, come stimolo allo sviluppo del sistema produttivo locale. A tal fine è necessario assumere un approccio improntato anche a risultati di medio – lungo periodo.*

### **2. Interlocutori**

L'azione è stata condotta dai partner operativi Verona Innovazione (Azienda Speciale della CCIAA di Verona), Confcommercio (Associazione di Categoria del Settore Commercio e Servizi) e Mag Verona (Società Mutua per l'Autogestione) quali "agenti sensibili" (del network territoriale), "interlocutori privilegiati" (per i servizi offerti) e "riconosciuti" (per il ruolo ricoperto e i linguaggi utilizzati) dal mondo dell'impresa.

***ESITO:** Per realizzare un'efficace azione di accompagnamento al lavoro, un sistema integrato pubblico/privato dovrebbe contemplare, tra i propri snodi operativi, il coinvolgimento degli attori in quotidiano ascolto e istituzionalmente rappresentativi del mondo imprenditoriale.*

### **3. Tempi e approcci**

L'idea di coinvolgere le imprese in progetti di inclusione socio professionale è apparentemente scontata, ma non lo è. Si è cercato di coinvolgere aziende di varia natura, e non solo il mondo della cooperazione sociale, per ribadire il tentativo di una prospettiva aperta nei confronti dell'attuale vulnerabilità diffusa anche oltre pratiche consolidate (e forse abusate?). Ci riferiamo qui in particolare ai preziosi "contesti protetti" delle cooperazione non sempre adeguatamente supportati a livello istituzionale o a quelle

imprese che, nel tempo, hanno rinnovato la disponibilità a farsi luogo formativo. Ciò è avvenuto contestualmente alla presa in carico dei beneficiari e a supporto di un intervento di rilevazione dei fabbisogni (formativi e professionali) già programmato in accordo con la funzione Marketing Aziendale dei Servizi per l'Impiego<sup>1</sup>.

**RISULTATO:** *L'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe promuovere modalità di coinvolgimento del sistema impresa attraverso approcci orientati all'"ascolto" continuativo di fabbisogni (e visioni del capitale umano) sin dalla fase di progettazione dei singoli interventi. Coinvolgere le aziende come possibili risposte a valle del processo consentente di intercettare eventuali opportunità del "qui ed ora" ma, soprattutto in tempo di crisi della domanda, non veicola la possibilità di costruirne nuove soluzioni, in forma partecipata e attraverso gli strumenti che le politiche attive del lavoro hanno a disposizione (formazione on the job e accompagnamento e nel lavoro in primis).*

#### 4. Parole chiave: visibilità e attenzione

Si è privilegiata una modalità di coinvolgimento che partisse dal basso, cioè da relazioni fiduciarie basate su linguaggi condivisi enunciati da portatori di interessi e problematiche comuni (ad esempio dai servizi che la Camera di Commercio presidia in accordo con le diverse Associazioni di Categoria o da Centri Servizi). Si è valorizzata una modalità consultiva tesa a rilevare punti di vista e fattori di interesse rispetto al modello proposto in termini di "servizi utili o attesi" (in particolare, relativamente alla funzione di accompagnamento operata dal tutor unico).


**RISULTATO:** *L'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe garantire nuovi servizi alle imprese mettendo a disposizione prestazioni vantaggiose incluse nella dote del soggetto attraverso il sostegno all'inserimento e mantenimento nel contesto produttivo operata dal tutor.*

#### 5. Metodi e trasferibilità

Analizzando una serie di modalità di comunicazione già sperimentate da Verona Innovazione (Azienda Speciale CCIAA) si è operata una check list di strumenti operativi che potrebbero risultare maggiormente efficaci per favorire il "protagonismo" del sistema aziendale in percorsi a favore dell'occupabilità e dell'occupazione quali:

- una mailing sintetica: per la presentazione di iniziative e percorsi che contemplino fasi di **valorizzazione e visibilità del marchio delle aziende** aderenti; per la promozione di tematiche emergenti inerenti le politiche per il lavoro e l'occupazione che si traducano in **strumento costante avvicinamento tra linguaggi** e obiettivi; per la raccolta sistematica del livello di gradimento/interesse per alcune tematiche o strumenti di politica attiva proposti attraverso minisondaggi a risposte chiuse di veloce e tempestiva rielaborazione;
- tavole rotonde periodiche mirate a valorizzare **esperienze positive esplicitate da-**

<sup>1</sup> FSE Linea 1. Azione di Implementazione della Domanda finalizzata a promuovere i servizi integrati per l'occupazione veronese

- 
- **gli imprenditori stessi** e trasferibili ad altri contesti di medesimo settore;
  - **seminari stimolo** come il ciclo di incontri promossi dalla Camera di Commercio di Verona per le imprese del territorio sulla gestione del cambiamento e il **diversity management**.<sup>2</sup>

**RISULTATO:** *L'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe avvalersi di tali strumenti e servizi per favorire la co-progettazione di politiche attive del lavoro con la partecipazione delle imprese stesse.*

## ESITI DELL'INTERVISTA SEMISTRUTTURATA

### PREMESSA TEORICO METODOLOGICA

Per portare avanti questa fase dell'indagine la convenienza è stata posta come **costrutto**. Un costrutto, come la stessa radice semantica indica, è l'unità elementare di discriminazione attraverso la quale si attua il processo di costruzione della realtà, ovvero una categoria di giudizio capace di guidare i nostri comportamenti e di orientare le nostre scelte. Il costrutto guida ed orienta le nostre azioni poiché "è una dimensione di senso, un asse di riferimento, un criterio fondamentale di valutazione" che può essere "esplicitamente formulato o implicitamente agito (...) ma che, in ogni caso, permette di riconoscere due cose come simili e, allo stesso tempo, differenti da una terza." In questa accezione i costrutti non sono altro che le chiavi di lettura che rendono il mondo intelligibile: se non disponessimo di tali criteri di discriminazione, il fluire degli eventi ci apparirebbe indifferenziato e di conseguenza privo di significato" (Kelly 1955).

La teoria dei costrutti ci ricorda che per formare, appunto, un costrutto sono necessari almeno tre elementi: due elementi devono essere percepiti come simili l'uno all'altro, il terzo come differente dagli altri due. I primi due formano quello che è inteso come polo di somiglianza del costrutto. Il terzo rappresenta il polo di contrasto del costrutto ed è dato dalla differenza nel confronto con gli altri due elementi.

Nel caso specifico della presente indagine l'analisi ha definito gli elementi **convenienza** e **desiderabilità** come polo di somiglianza e quello di **sconvenienza** come polo di contrasto.

La scelta del costrutto di convenienza è stata percorsa a fronte della teoria dei sistemi sociali di Luhmann. Tale impostazione, coerentemente con la matrice fenomenologica entro la quale anche la teoria dei costrutti si iscrive, asserisce che ogni organizzazione è un sistema chiuso che funziona con un codice binario. Notoriamente il sistema economico opera in base alla dicotomia conveniente/sconveniente. Quindi, se l'obiettivo è quello di entrare in dialogo e operare in partnership con il sistema economico, è necessario usare delle categorie di espressione che appartengono a tale sistema.

<sup>2</sup> "Nessun Dorma" Fermarsi e formarsi per anticipare e gestire il cambiamento. Ciclo di incontri per le imprese promossi da Verona Innovazione – Azienda Speciale della CCIAA di Verona. Maggio – Ottobre 2010

## STRUMENTO DI INDAGINE

Come anticipato nella premessa metodologica, l'obiettivo delle interviste semistrutturate alle aziende, oltre che di sensibilizzazione, è stato anche conoscitivo. In particolare si è cercato di capire quali fossero i criteri, in termini di *convenienza*, che le aziende del territorio utilizzano nella scelta delle risorse umane.

Per l'intervista è stato scelto, come strumento di indagine, una griglia di intervista semi strutturata costruita *ad hoc*. Tal griglia è stata articolata secondo i seguenti obiettivi specifici:

**Prima parte/**Obiettivo specifico: conoscere se esistono modalità implicite e consolidate nell'assegnare una gerarchia di criteri di desiderabilità/*convenienza* nell'assunzione di risorse in azienda.

**Seconda parte/**Obiettivo specifico: conoscere quali sono le condizioni di *convenienza* percepite dalle aziende nell'impiego delle categorie che sono state riconosciute, nella prima fase dell'indagine del progetto, come a rischio di esclusione sociale.

**Terza parte/**Obiettivo specifico: verificare se vengano presi in considerazione criteri di *convenienza* alternativi, e, al contempo, laddove non venissero presi in considerazione svolgere un'azione di sensibilizzazione introducendoli nella riflessione.

**Quarta parte/**Obiettivo specifico: proporre la funzione di accompagnamento svolta dal tutor unico anche come potenziale servizio specialistico alle imprese con particolare riferimento alla fase segnalazione di candidature per vacancies, restituzione di un quadro complessivo del profilo proposto (motivazione, autonomia, tenuta, competenze trasversali, *convenienze*), supporto alle fasi di inserimento/adattamento/mantenimento attraverso i dispositivi di politica attiva (stage, formazione on the job, colloqui di sostegno con il tutor) e il collegamento con la rete dei servizi territoriali (per la formazione, la prevenzione, l'alloggio, il credito ecc.)

## IL CAMPIONE DI AZIENDE COINVOLTE

In particolare sono state intervistate **n. 49** aziende del territorio veronese nella persona del titolare, o di un referente aziendale (capo reparto, referente del personale o amministrativo).

Il campione, non rappresentativo ma qualitativamente significativo rispetto i testimoni intervistati, è stato individuato a partire dalle aziende clienti (consolidate o di recente conoscenza) di servizi offerti. Le aziende coinvolte sono per lo più piccole/medie imprese operanti nel settore dei servizi. Tale scelta è stata operata con l'obiettivo di agire una comunicazione "di approfondimento" su questioni di grande rilevanza sociale ma non immediatamente percepite dall'azienda come di propria competenza, soprattutto nell'attuale momento storico.

## RIELABORAZIONE DEI DATI QUALITATIVI EMERSI

In particolare agli intervistati si chiedeva di esprimere il "grado di desiderabilità" riferito ad alcune caratteristiche (socio anagrafiche) di potenziali candidati attraverso una scala di tipo likert graduata da 1 a 4; dove l'1 rappresentava la minima desiderabilità

e 4 la massima desiderabilità. In particolare ad ogni punteggio era associata una etichetta, la scala Likert era così proposta:

**1 = per niente desiderabile**

**2 = poco desiderabile**

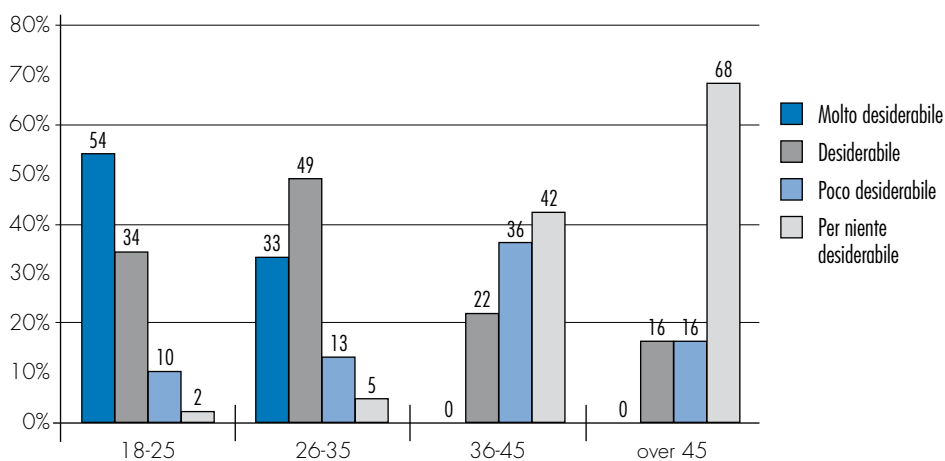
**3 = desiderabile**

**4 = molto desiderabile**

## VARIABILE ETÀ

Le classi di età per le quali si è chiesto di esprimere un giudizio sulla “desiderabilità” erano così suddivise: 18-25 anni, 26-35 anni, 36-45 anni, over 45 anni. Si ricorda che gli intervistati non dovevano scegliere tra queste classi di età quale fosse la più desiderabile, ma erano chiamati ad esprimere il grado di desiderabilità (da 1 a 4) per ognuna delle classi proposte.

**Grafico 1: Grado di desiderabilità per classi di età**



Come si può notare dal grafico in maniera molto evidente, quando si è chiesto di dare un giudizio di desiderabilità per la classe di età 18-25 anni le risposte si sono sostanzialmente distribuite per l'88% sul polo della desiderabilità, infatti il 54% dei rispondenti ha asserito che questa classe di età è molto desiderabile, ed il 34% dei rispondenti l'ha ritenuta desiderabile. Mentre solo il 12% dei rispondenti si è distribuito sul polo della non desiderabilità.

Spostandoci sulla classe di età 26-35 anni, si può vedere un crollo del punteggio estremo del polo della desiderabilità, infatti solo il 33% dei rispondenti ritengono questa classe di età molto desiderabile, tuttavia il polo della desiderabilità rimane ancora prevalente poiché il 49% dei rispondenti ha comunque giudicato la classe di età 26-35 desiderabile; si nota inoltre un lieve aumento della non desiderabilità che si ferma al 18%.

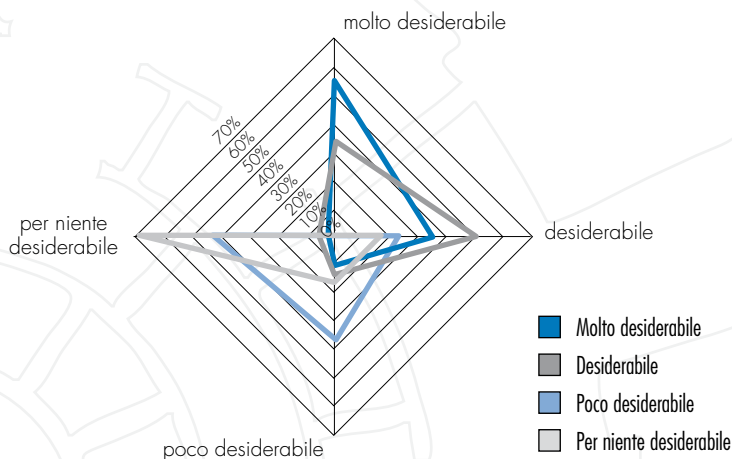
La distribuzione dei punteggi comincia a cambiare notevolmente se chiediamo agli intervistati di attribuire un giudizio di desiderabilità sulla categoria 36-45 anni, per la quale



nessuno dei rispondenti ha asserito di ritenerla molto desiderabile, mentre solo il 22% la ritiene desiderabile. Come si osserva dal grafico i giudizi dei rispondenti si distribuiscono per la maggior parte sul polo della non desiderabilità con il 36% dei rispondenti che ritiene tale classe poco desiderabile ed il 42% che la ritiene per niente desiderabile.

Se prendiamo in considerazione la classe di età degli over 45 balza agli occhi come la desiderabilità di tali persone, per le aziende intervistate, crolla drasticamente; infatti il polo della non desiderabilità raggiunge l'84% delle risposte, solo il 16% dei rispondenti ritiene questa classe di età desiderabile mentre nessuno ritiene che un lavoratore over 45 sia molto desiderabile per la propria azienda.

Di seguito riportiamo una tipologia di grafico, a radar, che riassume gli stessi risultati commentati finora. Tuttavia questo grafico rende proprio conto di come l'atteggiamento verso la desiderabilità di un lavoratore cambi sostanzialmente a seconda della classe di età alla quale il lavoratore appartiene.



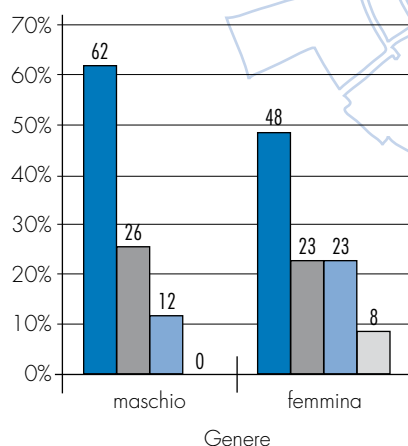
I giudizi sulle classi di età 18-25 e 26-35 si polarizzano nell'area della desiderabilità, mentre quelli dati sulle classi 36-45 e over 45, si polarizzano, quasi specularmente, sull'area del non desiderabilità.

### VARIABILE DI GENERE

Dopo aver chiesto alle aziende che hanno partecipato all'indagine un giudizio sulle classi di età, è stata posta la stessa domanda declinandola però non più per l'età, ma per genere. Ovvero è stato chiesto agli intervistati che grado di desiderabilità, da 1 a 4, avesse una lavoratrice, quindi donna, e che grado di desiderabilità avesse un lavoratore, per la loro azienda.

Dal grafico si evince chiaramente come ci sia un sostanziale accordo tra i rispondenti sulla desiderabilità di un lavoratore di genere maschile, poiché solo il 12% lo ritiene poco desiderabile e nessuno degli intervistati lo ha giudicato per niente desiderabile. Il giudizio sulla lavoratrice di genere femminile solleva, invece, più discordanza. Infatti, nonostante una distribuzione maggiore sul polo della desiderabilità (ma comunque minore rispetto al giudizio sul genere maschile), il 23% dei rispondenti ha giudicato avere una lavoratrice nella propria azienda poco desiderabile, e l'8% lo considera per niente desiderabile.

**Grafico 3:**  
**Grado di desiderabilità per genere**

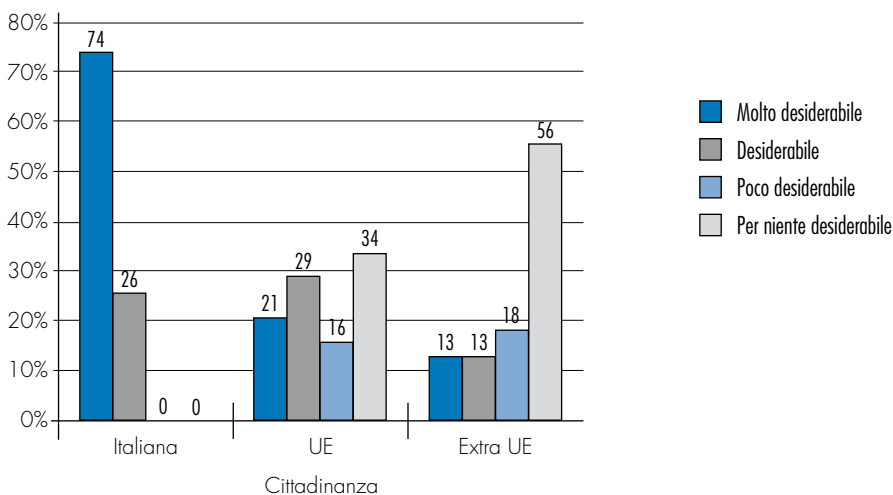


### VARIABILE CITTADINANZA

L'ultima domanda della prima parte del questionario chiedeva agli intervistati di esprimere il grado di desiderabilità, all'interno della propria azienda, di un lavoratore italiano, proveniente da un paese della Unione Europea ed extraeuropeo.

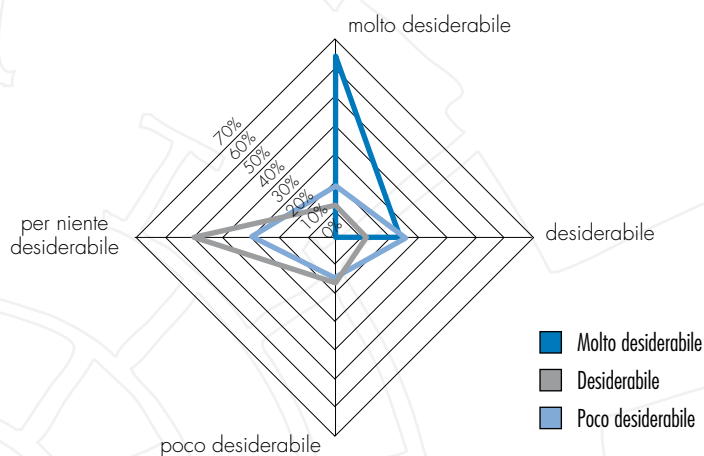


**Grafico 4: Grado di desiderabilità per area geografica di provenienza**



Come si può notare dal grafico il giudizio sulla desiderabilità di un lavoratore italiano si è totalmente polarizzato sul versante della desiderabilità; per quanto riguarda la desiderabilità di un lavoratore proveniente dalla comunità europea in maniera poco polarizzata, infatti il 21% giudica un lavoratore europeo molto desiderabile, il 29% lo considera desiderabile, il 16% lo ritiene poco desiderabile e il 34% riferisce di ritenerlo per niente desiderabile. Se si prende in considerazione il giudizio sulla desiderabilità di un lavoratore extraeuropeo, si nota come le risposte tornino a polarizzarsi sull'area della non desiderabilità; il 56% dei rispondenti infatti considera un lavoratore extraeuropeo per niente desiderabile, il 18% lo considera poco desiderabile, mentre il 13% lo ritiene desiderabile ed ancora un restante 13% lo ritiene molto desiderabile.

**Si riporta anche per questa domanda una restituzione grafica a radar:**



I dati letti attraverso questa forma grafica mettono in luce in modo molto intuitivo come l'atteggiamento verso la desiderabilità di un cittadino italiano ed extraeuropeo si disponga, quasi specularmente, sui due poli opposti di massima desiderabilità e minima desiderabilità. Mentre per quanto riguarda l'atteggiamento verso il lavoratore di provenienza europea si nota una distribuzione quasi equa sui due poli nella formulazione dei giudizi. Tale "disaccordo" nella formulazione dei giudizi potrebbe derivare da un principio di senso di appartenenza alla comunità europea che inizia ad essere timidamente associato, nell'immaginario collettivo, al senso di identità nazionale, oppure a fattori di natura economico-burocratica che influiscono sulla formulazione di tali giudizi.

### SISTEMI DI CONVENIENZE

La seconda parte del questionario, come riportato in apertura del paragrafo, aveva come obiettivo quello di conoscere quali fossero le condizioni di convenienza percepite dalle aziende nell'impiego delle categorie che sono state riconosciute, nella

prima fase dell'indagine del progetto Pilota, come a rischio di esclusione sociale. Anche per quanto ha riguardato la costruzione delle domande a risposta aperta, quindi, si è deciso di fare riferimento alla teoria dei costrutti di Kelly ed in particolare ci si è concentrati sulla dicotomia dei costrutti di **convenienza vs non convenienza** ai fini di un eventuale inserimento lavorativo. I **costrutti**, come già anticipato in premessa, sono le dimensioni semantiche con cui la persona interpreta la realtà, le lenti attraverso le quali guarda il mondo, e si differiscono dagli **elementi** che sono invece le "cose" a cui si applicano i costrutti (eventi, persone ecc.) e che vengono interpretate attraverso i costrutti stessi. In questo caso gli elementi sono stati, appunto, le categorie a rischio di esclusione sociale. Questo passaggio teorico è importante per poter leggere efficacemente l'output dell'analisi delle risposte date dagli intervistati, ovvero una "**griglia di repertorio**" (Repertory Grid Test, REP. Kelly 1955). Una griglia di repertorio non è altro che una tabella a doppia entrata nella quale le righe corrispondono ai costrutti e le colonne corrispondono agli elementi:

Elementi Costrutti	Stabilizzare lavoratori/trici non standard	Inserire Persone sole con figli o anziani a carico	Inserire Persone di origine straniera	Inserire Persone di età superiore ai 45 anni
<b>Conveniente</b>	X Per politica di fideiizzazione X Agevolazioni		X Basso costo  X Competenze linguistiche  X Disponibilità al lavoro a turni	X Forte motivazione rispetto al profilo X Forte esperienza pregressa con referenze "importanti" X Può portare rete di relazioni
<b>Sconveniente</b>	X Costo e rischio troppo alto	X Poco flessibili X Rischio di indisponibilità	X Non sono graditi alla clientela X Non sono adatti alla clientela X No musulmani	X Serve personale giovane X Poca disponibilità, poca flessibilità X Condizioni fisiche

Come si può vedere nella griglia dei repertori sono stati inseriti quelli che afferiscono al costrutto di convenienza e quelli riferibili al costrutto di sconvenienza. Tuttavia nell'analisi del testo, la produzione discorsiva degli intervistati è stata molto ricca, ma la maggior parte dei repertori che hanno concorso alla costruzione del testo non appartenevano né al costrutto di convenienza né a quello di sconvenienza, ma ad un altro repertorio che definiremo della **condizione**. Ciò sta ad indicare che quando l'intervistatore ha chiesto di riferire dei criteri di convenienza nel giudicare gli elementi (categorie a rischio di esclusione) proposte, **chi ha risposto stava comunque applli-**

**cando una categoria di sconvenienza**; i repertori della sconvenienza non sono tuttavia palesi poiché sarebbe considerato “politicamente scorretto” verbalizzarli, starebbe ad indicare l’applicazione di uno stereotipo, per cui vengono espressi in maniera mascherata attraverso il repertorio della condizione. In parole povere il rispondente non ci sta dicendo che assumerebbe un lavoratore delle quattro categorie perché è conveniente per una serie di motivi; ma **ci sta dicendo che lo assumerebbe solo a determinate condizioni**. Riportiamo di seguito la griglia dei repertori utilizzati per sancire le condizioni:

<b>Elementi Costrutti</b>	<b>Stabilizzare lavoratori/trici non standard</b>	<b>Inserire Persone sole con figli o anziani a carico</b>	<b>Inserire Persone di origine straniera</b>	<b>Inserire Persone di età superiore ai 45 anni</b>
<b>Condizione (Solo se...)</b>	X Carico di lavoro sufficiente da coprire maggior costo X Fatturato adeguato a copertura spese X Competenza e fideiizzazione si incrociano con i fabbisogni produttivi stabilizzati di lungo termine	X È capace di lasciare “fuori dalla porta” i problemi personali X Ha aiuto nella gestione dei carichi familiari X Ha figli grandi X Ha un supporto che la rende autonoma ed affidabile in termini di presenza sul lavoro	X Si adatta a regole aziendali X Dimostra disponibilità nell’acceptare le altre persone sul lavoro X Ha un’ottima conoscenza della lingua italiana e delle norme italiane X Ha alte competenze rispetto al profilo	X È disponibile a turni X È disposto a ricominciare da zero X Ha flessibilità necessaria richiesta da ruolo e mansioni

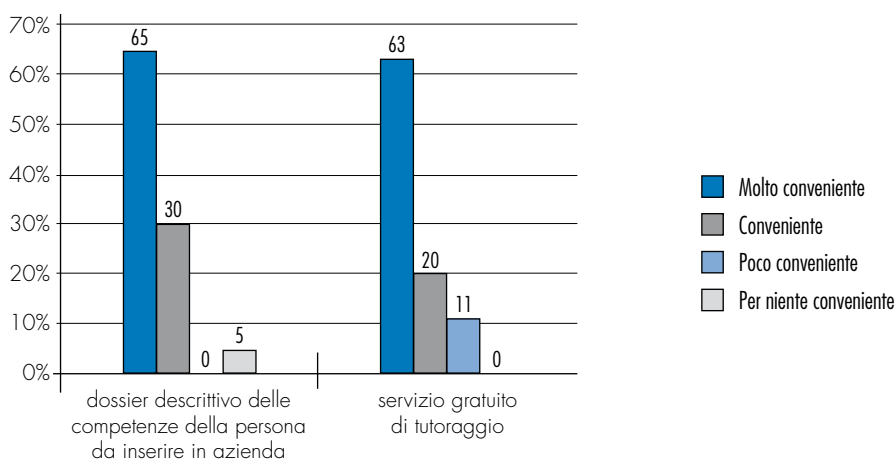
Come si può notare i repertori che sanciscono le condizioni di possibile inserimento all’interno dell’azienda si aggregano quasi tutti attorno ad un unico “arcipelago di significati” per le diverse categorie prese in analisi. In particolare per quanto riguarda il lavoratore non standard, viene portata come argomentazione una valutazione economica, per il lavoratore appartenente ad una famiglia monoparentale è evidente che la problematica principale che viene percepita dalle aziende è proprio la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I repertori che sanciscono le condizioni di inserimento di un lavoratore straniero vanno nella direzione della richiesta di un adeguamento all’identità italiana (lingua, regole, norme, integrazione) spesso a discapito di una valorizzazione che invece la diversità potrebbe apportare all’azienda (es: conoscenza delle caratteristiche di potenziali nuove fasce di mercato rappresentate dai cittadini stranieri residenti in Italia, valorizzazione di competenze maturate nel paese d’origine) non riconosciuta infatti come criterio di convenienza se non per le competenze linguistiche. Per quanto riguarda il giudizio sul lavoratore di età superiore ai 45 anni, le condizioni si declinano a partire dalla tematica della flessibilità, queste persone vengo-

no probabilmente percepite come rigide e ancorate a sistemi aziendali sorpassati sia intermini di organizzazione del lavoro che di riconoscimenti economici.

## LA FUNZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO E MANTENIMENTO LAVORATIVO COME SERVIZIO ALLE IMPRESE

L'ultimo passaggio dell'intervista ha riguardato la proposta del tutor unico come una possibile professionalità dedicata ad hoc per l'inserimento lavorativo, capace di integrare gli aspetti di incrocio domanda offerta, a quelli di valutazione della situazione complessiva del soggetto in cerca di occupazione.

### Grafico 6: Convenienza della figura di tutorato e dossier descrittivo delle competenze



Come si può vedere dal grafico la distribuzione delle risposte si è disposta in maniera molto accentuata sul polo della convenienza. **Gli intervistati hanno espresso:**

- 1) un **generale interesse** per il servizio che il tutor potrebbe offrire: a supporto della *fase di incrocio domanda offerta* (informazioni sul profilo del soggetto anche il relazione a variabili interazioniste rilevate nel corso dell'azione di accompagnamento: sforzi di ricerca, adattamento, motivazione, adeguamento del progetto con la realtà del mercato del lavoro, competenze trasversali e sociali); a supporto della *fase di socializzazione e adeguamento al contesto aziendale* (avere una figura "ponte" di riferimento con cui confrontarsi su criticità, risultati e soluzioni pratiche successive alla fase di inserimento. Tale elemento appare fondamentale in corrispondenza delle problematiche espresse dall'adulto espulso dal mercato del lavoro o in condizione di debolezza conclamata);
- 2) un **atteggiamento di apertura** e ricettivo (non esclusivamente il vissuto di un'invasione di campo da parte di una risorsa estranea all'azienda) verso le potenzialità di un "mediatore unico per il sistema impresa" purché espressione di un quadro istituzionale di servizi integrati efficientemente collegati tra loro. Il valore aggiunto

per l'impresa rimane ovviamente la possibilità di essere velocemente supportata nella risoluzione organizzativa di un problema).

Tale atteggiamento potrebbe essere letto come l'espressione di singole sensibilità individuali (o di contesto, come nel caso dell'impresa sociale) ma anche segnalare un indizio: l'esigenza di una parte del mondo imprenditoriale di condividere con le istituzioni e con la comunità il senso di perdita e smarrimento indotto dall'attuale crisi economica (che ha segnato, talvolta drammaticamente, anche la vita di molti imprenditori e delle loro famiglie - dall'inizio della crisi ad oggi 18 imprenditori si sono suicidati solo nel Nord Est)<sup>3</sup>. Una tutor afferma "vanno sfatate e superate le contrapposizioni. Io trovo imprenditori in ascolto di quanto sta accadendo. Se parliamo di vulnerabilità diffusa è una questione che riguarda tutti. Anche in azienda si vivono i problemi che si incontrano nella società".

L'autorevolezza e l'efficacia di una figura di mediazione con il sistema impresa appare tuttavia direttamente collegata ad alcune **condizioni distintive** di tipo: **1. organizzativo**: il mantenimento di un interlocutore unico che garantisca rapporto di continuità e fiducia; **2. professionale**: l'esistenza di una figura che abbia profonda conoscenza ed expertise di organizzazione e fabbisogni aziendali. Tale figura dovrebbe essere in grado rispondere alle aspettative e ai linguaggi del sistema impresa senza agire forzature ma operando, appunto, secondo sistemi di possibili convenienze. Tale funzione, come già sperimentato all'interno di progettualità locali, trova competenze già radicate e operative presso alcune realtà visibilmente riconoscibili dal sistema impresa come: Funzione Marketing Aziende del Settore Politiche Attive del Lavoro della Provincia di Verona, Agenzie per il Lavoro in somministrazione, Camera di Commercio Verona e associazioni di categoria, che presentano ad oggi figure di "REFERENTI AZIENDALI" capaci di intercettare (attraverso l'ampia gamma di servizi offerti) fabbisogni aziendali in quanto punti di riferimento per pacchetti di imprese fidejuzate.

**Inoltre, l'esito dell'azione ha consentito di individuare elementi utili al rafforzamento degli strumenti a disposizione dei tutor di accompagnamento nella direzione di una migliore conoscenza del sistema produttivo<sup>4</sup> (informazioni e strategie intorno alle possibili condizioni vantaggiose di inserimento per la singola situazione dell'azienda e del lavoratore). A tal fine sono state predisposte apposite schede informative<sup>5</sup> messe a disposizione degli operatori.**

<sup>3</sup> Da questo punto di vista, sarebbe importante prevedere strumenti che consentano anche di porsi in ascolto del mondo imprenditoriale (soprattutto quello delle piccole imprese tradizionalmente meno rappresentate). **L'8 marzo 2010 la CCIAA di Padova ha attivato un numero verde anti crisi che opera in collegamento con i servizi del territorio: Centri per l'Impiego, Servizi Sociali, Agenzie Formative, Associazioni di Categoria, Organizzazioni Sindacali.**

<sup>4</sup> Elemento valutato da implementare da parte degli operatori di accompagnamento.

<sup>5</sup> Kit Tutor Unico, di cui alcune schede esemplificative sono allegate in appendice.

## FOCUS CON GLI AGENTI PRIVATI DELLA MEDIAZIONE (APL, CONSULENTI DEL LAVORO E AGENZIE DI RICERCA E SELEZIONE)

In coerenza con gli imput offerti dalla normativa (art. 13 Dgls n. 276/2003) e dalle recenti esperienze territoriali si è ritenuto importante estendere l'azione di sensibilizzazione anche a quell'insieme di agenti della mediazione (Agenzie per il Lavoro e la Selezione, Consulenti del Lavoro e per le Risorse Umane) che operano un ruolo chiave nella mediazione progressivamente rafforzato dalle recente legislazione in materia di lavoro (vedi Capitolo I). Va sottolineato che, nella storia dei servizi per l'orientamento e il lavoro veronesi, sono ormai numerosi gli interventi di politica attiva realizzati insieme agli agenti del sistema somministrazione<sup>6</sup> che hanno messo in campo risorse umane, conoscenze del sistema produttivo e risorse economiche (Formatemp). In particolare si è valorizzata l'importanza di condividere esperienza e linguaggi per una comune lettura di bisogni e risposte possibili da porre alla base di un sistema plurale e attivo in cui ognuno possa fare la propria parte.

Tali realtà, largamente diffuse sul territorio, esprimono naturalmente un osservatorio sulle evoluzioni della domanda e dell'offerta di lavoro. Riportiamo alcuni stralci esemplificativi delle principali questioni emerse:

*“Entrano da noi spontaneamente persone disoccupate che avevano un reddito di base di 50.000 euro l'anno e buone competenze ma che non riescono a ricollocarsi. Notiamo che la loro situazione è critica soprattutto sul versante personale e relazionale. Inoltre, vedo sempre più famiglie monogenitore, soprattutto donne.”*

*“Presso la mia Agenzia per il Lavoro osservo oggi due fasce principali: una enorme quantità di persone con bassi profili che passano ogni giorno e compilano la scheda di autocandidatura, per le quali è difficile avere risposte, e un gruppo di persone con più risorse e maggiore consapevolezza che si presentano solo per rispondere a precise offerte.”*

Tuttavia, sono in particolare le referenti di Società di selezione e Consulenti del lavoro ad esprimere la possibilità di **margini di negoziazione e sensibilizzazione in processi di inclusione lavorativa di fasce debole:**

*“Ogni situazione è specifica e le risorse umane sono espressione del sistema valoriale di un'impresa che difficilmente può essere toccato o messo in discussione. Bisogna conoscere bene interlocutori e tempi. Del resto, non sarebbe prioritariamente il nostro ruolo. Tuttavia, io sento margini di negoziazione e rilevo che molte aziende sono disponibili a valorizzare*

<sup>6</sup> Si citano, a titolo di esempio e senza la pretesa di essere esaustivi: Progetto di Orientamento Scolastico “Itinera” promosso da Cosp Verona con il contributo di Provincia di Verona, FormaTemp e Agenzie per il Lavoro Locali; Progetto FSE Linea 2 promosso dall'Istituto A.Provolo, che ha visto parte dell'azione di accompagnamento erogata attraverso le risorse esperte delle APL; Progetto P.I.P.P. promosso da Lavoro&Società con il diretto coinvolgimento delle APL nella somministrazione di lavoratori svantaggiati.



*il know how di un lavoratore maturo. Si valorizza il fatto che possa portare in azienda un metodo di lavoro ed un'impostazione che resta come valore. L'importante è che la persona abbia buona capacità di self marketing e una positiva idea di se stessa. Non è tanto l'età il vincolo ma il livello di aggiornamento. Il messaggio che va dato è che si deve essere competitivi sempre. Questo genera vantaggio.”*

*“Ultimamente le aziende non vedono più di buon occhio le candidature spontanee.”*

*“Io trovo che sia risaputo dalle aziende che certi ruoli e abilità sono spiccati nelle donne (esempio: l'essere pratiche, l'aver metodo, rispettare scadenze, fare più cose bene e contemporaneamente) e questo elemento va sfruttato. Ho aziende che mi hanno detto: prendo il maschio così non avrò problemi pur sapendo che sarebbe più adatta o mi darebbe di più una figura femminile. Il timore dell'assenza per maternità è percepito come un rischio oggettivo che l'azienda può assumersi fino ad un certo punto.”*

*“Rispetto ai cittadini stranieri le aziende in genere collegano mansioni specifiche alla richiesta di persone di particolari etnie. Questa modalità di procedere è frutto di esperienze e di un passaparola che si è consolidato. C'è anche una difficoltà oggettiva a comprendere il percorso formativo e professionale realizzato all'estero. Allo stesso tempo si tratta di lavori che i cittadini italiani non si rendono disponibili a fare, se non come estremo adattamento da parte di persone con particolari problemi.”*

*“È importante condividere il messaggio che non sempre è possibile abbinare risparmio contributivo e alte competenze. Altrimenti generiamo un'idea distorta del mercato.”*

Mentre, dovendo immaginare un sistema integrato pubblico/privato di servizi per il lavoro, emergono alcune suggestioni in favore di una migliore efficacia dell'azione di accompagnamento:

*“La mia Agenzia ha collaborato ai vostri percorsi di accompagnamento. A mio avviso è importante creare una rete di comunicazione più stabile tra servizi e distinguere tra persone che vogliono essere assistite e persone che vogliono essere accompagnate in qualche direzione di miglioramento attraverso una mappa che il tutor può fornire. Io percepisco molta domanda di ascolto da parte delle persone ma poca volontà di uscire dalla propria condizione e rimettersi in gioco.”*

*“L'azione di accompagnamento la vedo più a servizio della persona che dell'azienda. Ma è importante che il tutor non si sostituisca al soggetto, anche se in difficoltà (riducendone l'autonomia e inducendo sfiducia nell'azienda). Piuttosto dovrebbe metterne il luce gli aspetti di miglioramento.”*

*“Il tutor può fornire elementi utili su tanti aspetti della persona. Ma il dato che non può*

*mancare è quello della produttività. La persona, come spesso ci dicono le aziende, deve essere 'in grado di mantenersi' nel senso di produrre reddito per sé e l'azienda contemporaneamente. Il tutor dovrebbe supportare nello sviluppo di questo atteggiamento.”*

Le caratteristiche distintive della funzione del tutorato sono espresse da una Responsabile di Selezione in 3 fattori chiave che indichiamo in quanto sintesi rappresentativa dei risultati dell'azione:

**RESPONSABILITÀ** = *la funzione della tutor dovrebbe supportare la persona ad assumersi la responsabilità di un cambiamento a partire dalla conoscenza delle leggi di mercato. Chi ha partecipato ad un percorso di accompagnamento dovrebbero almeno sapere cosa si aspetta un'azienda oggi. Per noi è fondamentale trasferire ad un candidato quello che l'azienda si aspetta.*

**CHIAREZZA COMUNICATIVA** = *illla tutor potrebbe supportare me (e conseguentemente l'azienda) con elementi utili e verificabili sul quadro di competenze<sup>7</sup> e atteggiamenti della persona. Puntare ai suoi bisogni sociali mi sembra francamente inutile. Spesso, coordinandomi con alcuni tutor, non ho trovato corrispondenza tra la candidatura immaginata e i profili effettivi che da loro mi sono stati rinviati. Il tutor, per me, dovrebbe essere quella "figura ponte" che ha una doppia competenza: di trattare con la persona nel rispetto di quello che sta vivendo e di utilizzare il giusto linguaggio di traduzione verso le aspettative dell'azienda a cui io presto servizio e che di me si fida. Dobbiamo ricordare che, agli occhi dell'azienda, siamo noi gli eventuali responsabili dell'insuccesso di un inserimento.*

**CAPACITÀ DI NEGOZIAZIONE TRA LE PARTI** = *illla tutor dovrebbe supportare la persona a rinegoziare le proprie condizioni di partenza (aspettative, vincoli, mobilità, orari) dentro un percorso capace di sostenere la forza psicologica che è necessaria ad una persona per effettuare un cambiamento. Quello che vediamo ultimamente sono infatti persone con profili validi ma raramente disponibili a mettere in discussione le loro condizioni di partenza. Sembra ci sia l'esigenza di mantenere alta un'identità che rischia di vacillare ma, allo stesso tempo, il "non verbale" di queste persone è chiaramente mortificato.*

In conclusione, possiamo affermare, che, in linea con le variabili adottate in fase di ricerca, gli agenti del sistema impresa attribuiscono alla funzione di tutorato il compito di sviluppare la capacitazione (*empowerment*) delle persone e dei contesti vitali. In quest'ottica, il quadro delle politiche attive per il lavoro viene ridefinito nel passaggio dalla centralità degli oggetti materiali (prestazioni in risposta a bisogni) alla prospettiva relazionale che vede nel tutor un attore della mediazione socio-professionale (sviluppo di competenze professionali e responsabilità personali).

<sup>7</sup> Da questo punto di vista è importante segnalare che, all'interno del Progetto FSE Linea 1, la Provincia di Verona ha promosso la sperimentazione di un modello di analisi e valutazione delle competenze a supporto della funzione di mediazione tra domanda e offerta di lavoro dei CPI.

Si ringraziano per la partecipazione e la collaborazione: **Verona Innovazione** – Azienda Speciale della CCIAA di Verona, **Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro** - Sede di Verona, Direzione **Orientamento & Innovazione Consulting** - Agenzia di Selezione del Personale (Verona), Agenzia per il Lavoro **A Tempo S.p.a** – Sede di Verona, Agenzia per il Lavoro **Sinergie S.p.a** – Sede di Verona, Agenzia per il Lavoro **Obiettivo Lavoro S.p.a.** – Sede di Verona, Agenzie per il Lavoro **In Job S.p.a.** – Sede di Verona

## **RIPENSARE IL LAVORO: IL MONDO DELLA COOPERAZIONE E DELL'IMPRESA SOCIALE**

***Una testimonianza a cura di Loredana Aldegheri e Maria Teresa Giacomazzi  
Mag Verona – Società Mutua per l'Autogestione***

In qualità di referenti della Mag e partner operativi del presente progetto abbiamo condiviso la lettura offerta dalla ricerca sulle nuove disuguaglianze a Verona e ne abbiamo condiviso i risultati attraverso momenti di: sensibilizzazione, ascolto e rielaborazione dalle esperienze di alcuni esponenti dell'imprenditoria sociale. Anche l'ambiente Mag e l'ampio circuito di Imprese Sociali ad essa collegate ha avuto ed ha esperienza di prossimità a sofferenze e patimenti che esulano dalle categorie tradizionali sia di nomina che di presa in carico rispetto alle possibili risposte.

Sono difficoltà/vulnerabilità che sentiamo contigue anche alle nostre stesse vite perché attraversano relazioni personali, amicali, familiari, di vicinato. Sono vulnerabilità frutto del nostro tempo e soprattutto delle sue contraddizioni che la crisi epocale in atto, del lavoro, dell'imprenditoria, dell'economia e della finanza ha portato marcatamente allo scoperto.

Abbiamo scelto, quale strumento per il nostro obiettivo di sensibilizzazione, il confronto e il dialogo come esperienza "politica e partecipativa" prossima al metodo relazionale e di autogestione alla base del nostro operare. Nell'interrogarci e nel colloquiare con Responsabili di Imprese Sociali abbiamo condiviso che:

- 1) i contesti dell'Economia Sociale, fatti di piccole realtà (*Cooperative, Associazioni, Onlus e Fondazioni*) hanno avuto e **hanno attenzione e disponibilità ad "ospitare"** donne ed uomini che sono alla ricerca di luoghi ove ri-trovare relazioni e re-imparare a svolgere attività di lavoro in piccoli gruppi a base autogestita;
- 2) le Imprese Sociali e la Mag stessa hanno dato corso: a stage, tirocini, visite guidate, borse lavoro a tempo determinato sperimentando sul campo **forme di "inclusione sociale e lavorativa" senza salario o con salario ridotto;**
- 3) le sperimentazioni hanno evidenziato che "l'ospitalità" autentica, fatta di neces-

sarie attenzioni e misurate presenze all'interno dell'Impresa Sociale, **è una possibile feconda risposta se non si eclissano figure esterne di riferimento** (tutor di accompagnamento, assistenti sociali, familiari e simili). Figure fondamentali che possono intervenire anche occasionalmente e/o a richiesta nel processo relazionale e di acquisizione di pratiche finalizzate all'inserimento lavorativo delle donne e uomini accolti.

- 4) altre sperimentazioni realizzate sul territorio, volte a consolidare il cosiddetto "posto di lavoro" (mediante processi di autocandidatura o su segnalazione di specifici progetti di accompagnamento) hanno avuto, ora qua e ora là, esiti differenti e non pochi sono stati i risultati negativi o di scarsa sostenibilità. Sono stati questi ultimi ad orientare molte Imprese Sociali ad accogliere preferenzialmente donne ed uomini con problematiche "certificate" da enti preposti, nel tentativo di condividere con gli enti socio-assistenziali (es. Inps), gli aspetti economici grazie ai possibili sgravi contributivi previsti dalla legge per le categorie protette. Tuttavia, tale atteggiamento potrebbe indurre a trovare come unica risposta per chi è sulla soglia del disagio l'invito a una "certificazione" per poter entrare nel circuito dei benefici di legge.

All'interno della riflessione condivisa su efficaci sistemi di inclusione socio-professionale questa soluzione non ci appare quella ottimale; ciò che ci pare vada rafforzato è senz'altro il miglioramento ed il potenziamento del processo di inserimento nei contesti di lavoro anche attraverso la presenza di figure esterne che rappresentino un riferimento per le imprese come sperimentato con i tutor di accompagnamento. Con i Tutor potrebbe essere possibile una costante condivisione che un po' solleva – le persone interne alle imprese – dal carico della responsabilità nel dover trovare, quasi ogni giorno, **invenzioni** per far sì che la "persona seguita" possa mettere radici in quel luogo e fare dunque un'esperienza realmente formativa. Parliamo di invenzioni quotidiane perché la nostra esperienza ci dice che quasi ogni giorno è necessario ritarare e verificare l'approccio adottato.

Crediamo anche che per le persone portatrici di disagi emergenti un aiuto concreto possa derivare dallo sperimentare attività di lavoro informali e domestiche; forme personali di microimprenditorialità da far emergere attraverso leve creative e relazionali in collegamento con i contesti Locali, Istituzionali e particolarmente con le Reti di Terzo Settore. Questi soggetti possono **avvantaggiarsi** nell'avviare forme di microeconomia se adeguatamente accompagnati nel trasformare vincoli in possibili risorse (ad esempio, come sperimentato nel presente progetto: il costo di una casa in affitto in una zona centrale della città che si trasforma in risorsa attraverso un progetto di Bed & Breakfast). Ciò anche attraverso:

- i servizi di **microcredito**, che vanno diffondendosi in molte città anche come **nuove forme di welfare non assistenziale**;
- i modelli di **Incubatori Solidali per Imprese di Territorio e di Comunità** su cui la Mag ha deciso di investire nel futuro prossimo.

Siamo altresì convinte che un rilancio della Cooperazione Sociale, che presenta elementi di "saturazione", possa avvenire attraverso aggiornate forme autoimprenditive in cui possono partecipare come stakeholder una pluralità di soggetti: *familiari di persone in difficoltà, associazioni del territorio, volontari, professionisti in pensione, Istituzioni Locali, Imprese Sociali già consolidate in veste di mentori ecc.*

Imprese Sociali di Territorio e di Comunità legate ai contesti, a chi li abita, li presidia e soprattutto attive nella cura dei beni comuni quali: *la terra, l'abitare, i saperi antichi da rivitalizzare, l'arredo urbano; la manutenzione dei paesaggi e delle arti ecc.* Beni che la società dei consumi ha per lo più sfruttato e che oggi possono ritornare a nuova vita se decollano nuove "misure" nell'uso e nell'accesso ai predetti beni ricomprendendo i loro limiti.

Ci sembra che la figura di Tutor di Accompagnamento (o Tutor Unico all'interno del modello di Agenzia Sociale considerato) potrebbe avere la funzione imprescindibile di **mediazione tra diversi soggetti portatori di specifiche, differenti e integrabili risorse**, Tutor che potrebbero così presidiare i processi per rendere possibile – assieme a Strutture di Supporto - il divenire di Imprese Sociali di Territorio e di Comunità innovative per tutti e per tutte.

## 2.3. L'ESPERIENZA CON I 20 BENEFICIARI

### PREMESSA E MODELLO DI WELFARE TO WORK ADOTTATO

Nel quadro di riflessione e complessiva ricerca descritto nei capitoli precedenti ha avuto luogo la presa in carico di 20 soggetti individuati coerentemente con le categorie di analisi adottate in fase di indagine sulle nuove disuguaglianze a Verona.

L'approccio di intervento adottato ha previsto, come da direttiva regionale, la messa in campo di azioni integrate di orientamento, formazione e accompagnamento per un minimo di 100 ore a utente e un massimo variabile a seconda del PAI (Piano di Azione Individuale) attuato col supporto del tutor unico di accompagnamento.

Coerentemente agli obiettivi di "inclusione socio – professionale" (interventi per migliorare l'integrazione e/o il reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati) indicati nel Piano Operativo Regionale si è ritenuto fondamentale condividere, attraverso il lavoro di scambio del tavolo tecnico ed operativo, un approccio di intervento capace di favorire la valutazione (ex ante, in itinere ed ex post) dei risultati raggiunti nei termini di:

- aderenza al modello di welfare to work adottato;
- rilevazione e misurazione di alcune variabili predittive del rischio di esclusione sociale;
- rilevazione e analisi dell' occupabilità del soggetto.

In particolare si è adottato un approccio mirato a promuovere:

**1) Welfare to work:** promozione di percorsi di politica attiva (supportati da bonus di conciliazione e indennità di frequenza) finalizzati all' inserimento lavorativo per fronteggiare e prevenire la cronicizzazione nell'assistenza sviluppando autosufficienza. Come noto questo modello, se analizzato a livello macro (sistema di work fare), collega il godimento di ammortizzatori e sostegno al reddito all'attivazione del soggetto nella direzione di un lavoro (*un impiego, purché sia*) puntando al principio di responsabilizzazione dei cittadini, anche mediante interventi sanzionatori.

**Indicatori di valutazione:** procedure di raccordo con i servizi socio-sanitari per lo scambio di informazioni sul caso e lo sviluppo di percorsi di autonomia, aumento del livello di occupabilità dei partecipanti, numero di inserimenti lavorativi effettuati<sup>1</sup>.

**2) Investimento sociale:** promozione di percorsi mirati a valorizzare il capitale umano (competenze formali, informali, non formali) e migliorare le *capacitazioni del soggetto* per favorire cittadinanza attiva. L'azione di accompagnamento non ha dunque visto solo il lavoro al centro (oggi non sempre capace di coprire i rischi di povertà e garantire sicurezza<sup>2</sup>) ma ha incluso forme di impiego anche non di mer-

<sup>1</sup> Almeno 11 inserimenti sui 20 PAI realizzati secondo quanto previsto al punto 2.9 "Indicatori di risultato e premialità" previsti dalla Direttiva di presentazione e valutazione progetti DGR 2341/08

<sup>2</sup> "Oggi c'è meno welfare in work poiché: ci sono più lavori meno stabili, più lavori meno retribuiti, spesso

cato finalizzate alla partecipazione sociale, al mantenimento e sviluppo di saperi per progetti personali e professionali di medio/lungo periodo (es. acquisizione di titoli di studio mediante percorsi serali, recupero di saperi tradizionali e loro trasferimento in laboratori di scambio interculturale e intergenerazionale ecc.). Questo approccio è stato assunto (e si è rivelato) come valore aggiunto **non secondario** per leggere le differenze come risorsa (e non come esclusivo fattore di svantaggio/discriminazione) prevenendo marginalità.

**Indicatori di valutazione:** ridimensionamento delle variabili di vulnerabilità identificate (professionale, culturale, sociale, sanitaria, abitativa).

## STRUMENTI E PROCEDURE

Ai fini sopradescritti è stato approntato e condiviso un **“apposito strumento di analisi”**<sup>3</sup> a supporto delle azioni di selezione, monitoraggio e valutazione PAI e dell’ottimizzazione dello scambio di informazioni con i servizi territoriali. In particolare, la scheda di analisi, ha previsto:

- 1) **Una sezione di informazioni da rilevare a cura dell’AGENTE DI SISTEMA (case manager) all’atto del colloquio di selezione e presa in carico**<sup>4</sup> in collaborazione con il Cpi (e potenzialmente presso i punti di accesso dell’Agenzia Sociale per il lavoro): servizio di accoglienza e rinvio, dati socio-anagrafici, tipologia di transizione, profilo formativo/professionale, misure di sostegno e percorsi attivi o già attivati per l’utente e relativo esito (con particolare riferimento a rilevare persone ricorsive dei servizi e valutare l’effettiva opportunità di attivare doti servizi in loro supporto), abbinamento con il tutor unico di riferimento.

Alla luce della sperimentazione effettuata la **procedura** potrebbe prevedere:

- convocazione dei potenziali beneficiari tramite contatto telefonico o lettera con chiara esplicitazione del percorso del quadro istituzionale nel quale è promosso;
- illustrazione della proposta mediante sessione informativa di piccolo gruppo finalizzata a descrivere: articolazione del percorso/servizio, obiettivi attesi e impegno richiesto;
- colloquio individuale di analisi (prima parte della scheda illustrata in appendice);
- firma del Patto di Servizio e PAI, aggiornamento del portale IDO<sup>5</sup> e attivazione dote con indicazione del tutor di riferimento (nominativo – telefono – email) nel relativo spazio note;

entrambi i casi. Ne deriva che un qualsiasi inserimento lavorativo può non rimuovere le cause economiche dell’esclusione. N.Negri, Trasformazioni del mercato e del lavoro disuguaglianze e vulnerabilità sociali, Università degli Studi di Torino 2008

<sup>3</sup> Allegato in appendice al presente lavoro

<sup>4</sup> Grafico III in appendice

<sup>5</sup> Il portale IDO è stato utilizzato per tutto l’arco del progetto sia per il raccordo con il Centro per l’Impiego che per la tracciabilità del percorso dell’utente.

- passaggio di informazioni sul caso mediante scheda di analisi<sup>6</sup> al tutor unico;
- comunicazione dell'avvenuto inserimento nel percorso di inclusione socio professionale – con indicazione dei riferimenti del tutor di contatto – agli eventuali servizi territoriali che hanno operato il rinvio o presso i quali l'utente dichiara di essere seguito per i propri bisogni sociali;

**Durata:** 1 ora e 30 a soggetto.

**Standard:** Lo standard di intervento dovrebbe prevedere l'avvio dell'azione di accompagnamento massimo entro 7 giorni dalla firma del Patto di Servizio o dalla formale presa in carico dell'utenza presso gli eventuali punti di accesso dell'Agenzia Sociale per il Lavoro.

Ciò per governare efficacemente la variabile temporale (fattore determinante della prevenzione della disoccupazione di lunga durata) ed evitare ridondanti rinvii della persona da un servizio all'altro.

**Setting del punto di accesso:** L'operatore dell'Agenzia Sociale per il Lavoro collocato presso il punto di accesso dovrebbe essere dotato di un adeguato setting di accoglienza (spazio colloquio supportato da materiale informativo, postazione telefonica e pc in rete. Si veda Andriolo G., Consolini M., a cura di, *Progettare l'accoglienza*, Franco Angeli, Milano 2000) e condivisi strumenti di profilatura dei bisogni dell'utenza per integrare la funzione "generalista" dei Cpi con margine di personalizzazione dei percorsi (si veda Pombeni M.L., Vattovani P., a cura di, *Centri Dedicati per un sistema integrato di orientamento*, Franco Angeli, Milano 2005).

- 2) **Una sezione di informazioni di approfondimento da rilevare a cura del TUTOR UNICO all'atto del primo incontro di avvio dell'azione di accompagnamento.** Tale passaggio rappresenta il cuore dell'integrazione funzionale con i servizi socio sanitari o territoriali. Il tutor è chiamato qui a rilevare i fattori di vulnerabilità sanitaria, abitativa, socio/relazionale, culturale ostacoli dell'accesso al lavoro. Si tratta in questo caso di elementi che richiedono un approfondimento anche per definire il livello e lo stile di accompagnamento da attivare (come illustrato nel Capitolo II.1).

Alla luce della sperimentazione effettuata la **procedura** potrebbe prevedere **per la persona conosciuta e segnalata dai servizi socio-sanitari:**

- analisi delle informazioni fornite sul caso e relativo contatto (tramite telefono o mail) con eventuali referenti di servizi territoriali per la verifica della situazione socio-sanitaria (vincoli, risorse, interventi attivati o attivabili per la persona e la famiglia), la condivisione degli obiettivi dell'accompagnamento, la pianificazio-

<sup>6</sup> Un sostanziale ottimizzazione della griglia potrebbe consistere in una traduzione informatica dello strumento a supporto di analisi qualitative e quantitative che l'Agenzia per il Lavoro dovrebbe produrre a guida dei decisori politici.

Grafico III in appendice



ne di momenti di scambio sul caso (in itinere, nell'eventuale sopraggiungere di forme acute di disagio, ex post);

- invito del/la beneficiario/a al primo incontro (nel corso del quale compito del tutor è ribadire i contenuti della eventuale dote di cui il soggetto dispone, ivi comprese misure di sostegno concordate in forma di prestazione sociale dal servizio di rinvio o precisi impegni definiti anche mediante patto sociale);
- avvio e realizzazione del percorso di accompagnamento che dovrà prevedere la possibilità di contestuale attivazione di misure di sostegno;
- restituzione dell'esito del percorso al Case Manager per le relative azioni di valutazione (esito del caso specifico e delle politiche complessivamente adottate).

In questo caso è fondamentale che tutti gli attori in gioco si rendano disponibili ad uno scambio aperto e tempestivo di informazioni. Compito del tutor è rilevare le informazioni prioritariamente utili a definire il livello di occupabilità della persona ed eventuali vincoli presenti ai fini del percorso di inserimento/reinserimento proposto.

Nel quadro dell'Agenzia Sociale per il Lavoro ipotizzata il tutor dovrebbe poter agire la propria funzione operativa nel quadro di convenzioni che sanciscano i suoi margini di possibile intervento soprattutto in una **prospettiva "preventiva" e non "riparativa"** di situazioni gravemente multiproblematiche (elemento che, come descritto di seguito, può pregiudicare l'efficacia dell'intervento di accompagnamento al lavoro).

## SELEZIONE E PREREQUISITI DI ACCESSO AL PROGETTO

La selezione dei beneficiari è stata effettuata sulla base dei seguenti **pre-requisiti formali**:

- Stato di disoccupazione e patto di servizio CPI;
- appartenenza ad una delle categorie dello svantaggio indicate ai sensi dell'art. 2 regolamento comunità europea n. 2204/2002 e Decreto Legislativo 276/2003 art. 13 e successivo Regolamento (CE) 800/08;
- presenza di variabili predittive del rischio di esclusione socio-professionale;
- certificato dello stato di famiglia e/o relazione dei servizi sociali di competenza relativamente alla situazione personale/familiare;
- motivazione e disponibilità a partecipare alle azioni proposte nella loro completa articolazione.

**Ai quali sono stati aggiunti pre – requisiti sostanziali connessi alle variabili emerse dalla ricerca sulle nuove disuguaglianze** sulla base dei quali ogni partner operativo ha esplicitato possibili competenze e reti di intervento:

- 1) **n. 4 donne/uomini appartenenti a famiglie monoreddito monoparentali** con particolare riferimento a persone sole con figli a carico e prive di reti di sostegno.  
**Partner operativo: Cooperativa Energie Sociali**
- 2) **n. 4 lavoratori/trici atipici/che** (lavoratori/trici con almeno 3 interruzioni contrattuali negli ultimi 24 mesi, lavoratori espulsi dal mercato a seguito di contratti di tipo

co.co.pro/co.co.co, lavoratori con biografie caratterizzate da contratti atipici e privi di ammortizzatori sociali)

**Partner operativo:** Istituto A. Provolo

- 3) **n. 4 adulti con basse risorse personali, sociali ed economiche** (non certificati ai sensi della legge 68/99 e non strutturalmente ricorsivi dell'assistenza sociale) che incontrino difficoltà nell'inserimento/reinserimento a causa della mancanza dei prerequisiti di base e risorse conoscitive nell'accesso ad un mercato del lavoro sempre più esigente e competitivo.

**Partner operativo:** Istituto Canossiano

- 4) **n. 4 cittadine straniere non comunitarie (con particolare riferimento a donne di origine musulmana)** che vivono fenomeni di doppia esclusione in forza di un assetto culturale/religioso che ostacola processi di inclusione socio-professionale sia all'interno che all'esterno della loro comunità.

**Partner operativo:** Istituto Don Calabria

- 5) **n. 4 adulti in situazione di precarietà economica e con problematiche/vincoli personali/familiari che ne ostacolano l'accesso alla formazione e al lavoro** (non certificati ai sensi della legge 68/99 e non strutturalmente ricorsivi dell'assistenza sociale) privilegiando situazioni in cui vi siano carichi di cura.

**Partner operativo:** Lavoro & Società

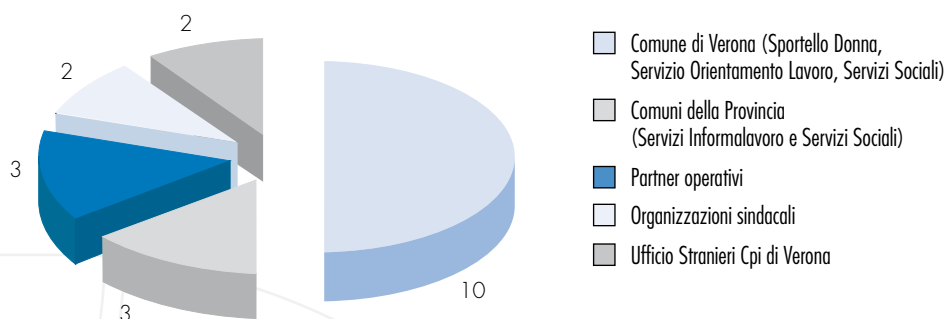
Il processo di selezione ha seguito una fase di promozione dell'iniziativa attraverso la diffusione di materiali informativi e azioni di sistema realizzate in collaborazione con partner operativi e di rete. In particolare, le interviste semi strutturate realizzate nella fase preliminare di ricerca hanno favorito il terreno di attenzione e diffusione sulla proposta nelle sue finalità di sistema e operative.

Nello specifico la fase di selezione ha previsto:

- la presenza di un operatore di Lavoro & Società presso i Cpi per la verifica dei prerequisiti formali, la firma del Patto di Servizio e l'attivazione del PAI;
- il successivo abbinamento tra beneficiario e tutor unico di accompagnamento per la fattiva declinazione del PAI previo opportuno approfondimento sulla situazione del caso presso servizi socio sanitari di rinvio.

**Criticità emerse:** difficoltà a motivare persone in grave difficoltà economica a partecipare a percorsi lunghi ed articolati senza un immediato sostegno al reddito, necessità di un maggiore coordinamento pubblico/privato sugli indicatori di occupabilità per un pertinente rinvio della persona disoccupata al dispositivo più idoneo. **SI EVIDENZIA CHE LA QUESTIONE DELL'ASSEGNAZIONE DELLE PERSONE AI DIVERSI PROGRAMMI È SOLO APPARENTEMENTE TECNICA. ESSA RICOPRE UN RUOLO CENTRALE DA UN PUNTO DI VISTA AMMINISTRATIVO E DELLE RISORSE ALLOCATE (elemento di cui nel presente progetto si è tenuto conto).** Molte ricerche evidenziano come le politiche attive per il lavoro non abbiano ottenuto il successo sperato dai proponenti proprio per una inefficiente allocazione delle persone al tipo di percorso di accompagnamento.

## Grafico 1: Servizi di rinvio dei beneficiari



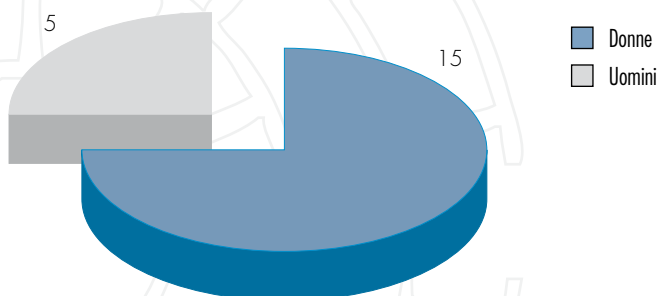
Si evidenzia che i 3/4 dei partecipanti erano già conosciuti o in carico ai servizi sociali territoriali per la richiesta di un supporto ai seguenti **bisogni presenti in fase acuta** all'atto della presa in carico:

- richiesta di contributo affitto e sostegno spese vive per mancanza totale di reddito;
- richiesta di supporto nella cura di genitori anziani o figli minori.

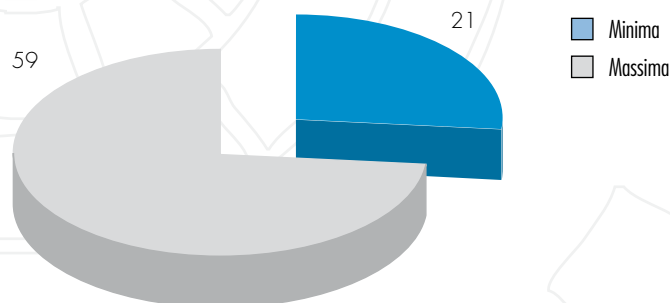
Mentre nessuno dei 20 beneficiari era percettore di ammortizzatori sociali di qualche natura.

## VARIABILI SOCIO ANAGRAFICHE DEI PARTECIPANTI

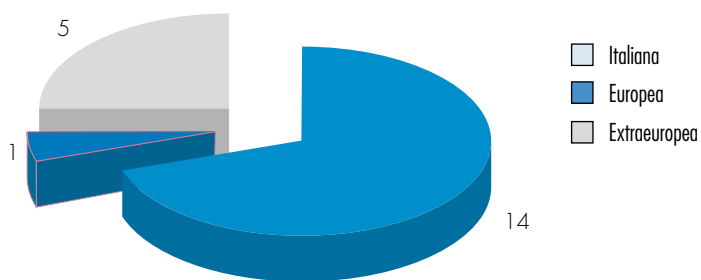
### Grafico 2: Genere



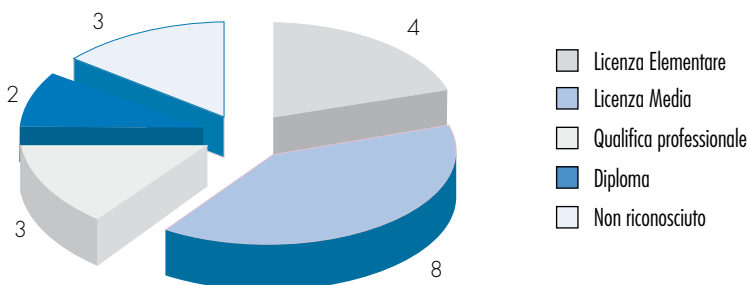
### Grafico 3: Età



**Grafico 4: Cittadinanza**



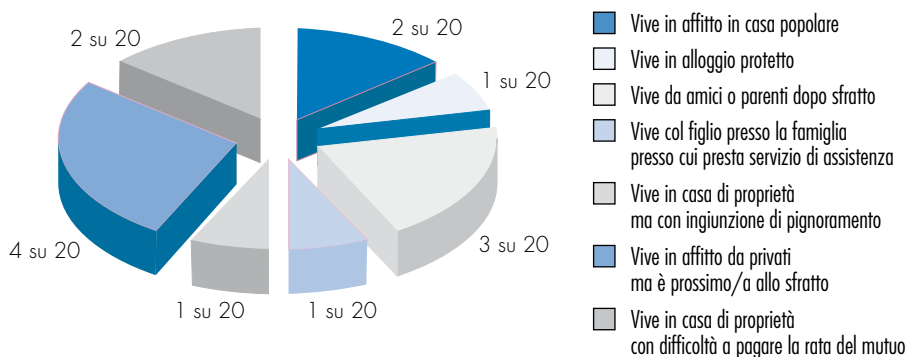
**Grafico 5: Titolo di Studio**



**VARIABILI DI VULNERABILITÀ RILEVATE ALL'ATTO DELLA PRESA IN CARICO**

Si riporta una sintetica rielaborazione quali – quantitativa dell’incidenza di alcune variabili di vulnerabilità rilevate in occasione dell’analisi delle condizione di occupabilità all’atto della presa in carico. Si riporta inoltre un commento sintetico degli esiti del percorso frutto del confronto ex ante – ex post degli indicatori utilizzati dai tutor durante il percorso di accompagnamento. Tale modalità di valutazione potrebbe essere adottata dall’Agenzia Sociale per il Lavoro come strumento di osservazione e prevenzione per una declinazione dei fattori di svantaggio nell’accesso al lavoro a Verona.

**Grafico 6: Presenza di variabili di Vulnerabilità Abitativa**



**Commento ed esiti:** Si segnala che la presenza di vulnerabilità abitativa ha riguardato soprattutto i cittadini e le cittadine italiane. All'atto della presa in carico l'emergenza abitativa si mostrava come variabile già presente e in fase acuta. Anche nei casi di inserimento lavorativo il disagio abitativo è rimasto associato a problemi economici legati a un mutuo acceso quando la persona era in condizioni di maggiore benessere o alle importanti morosità accumulate.

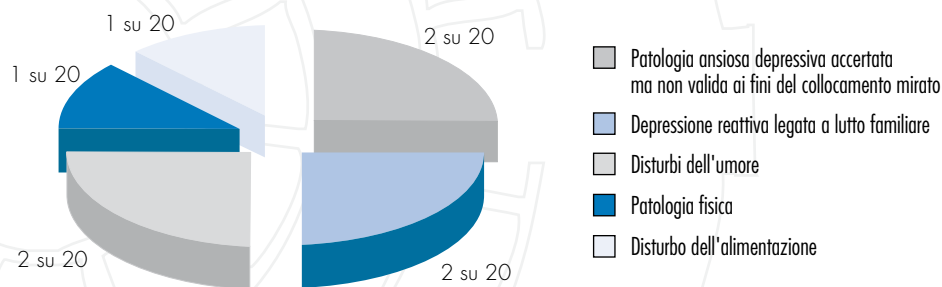
**Servizi di integrazione funzionale per l'operato del/la tutor:** Servizi Sociali (buoni affitto, dormitori, alloggi protetti) Sportelli AISA, Sportelli Microcredito e antiusura Caritas.

**Criticità rilevate dai tutor:** La presenza di vulnerabilità abitativa in fase acuta ha pregiudicato la partecipazione ad alcune azioni per l'occupabilità; difficoltà ad individuare servizi di supporto per la rinegoziazione dei mutui o per il fronteggiamento di situazioni di emergenza da attivare durante il percorso di riqualificazione.

**Esempi:** (1) un utente di 59 anni non ha trovato altra soluzione che tornare a vivere con i propri genitori separandosi dalla moglie impiegata 24 ore su 24 come assistente familiare presso una famiglia; (2) un'utente, in presenza dell'ufficiale giudiziario incaricato dello sfratto esecutivo, ha spontaneamente contattato al telefono cellulare la tutor per chiederle di agire quale sorta di "patrocinatore" attestando il percorso in atto nella direzione di un lavoro (3) per due utenti l'assenza di un alloggio e la conseguente necessità di lasciare la propria residenza per trasferirsi in altro territorio si è tradotta in una debolezza istituzionale cioè nella mancanza di servizi locali disponibili alla presa in carico. In tal caso il tutor ha agito da stimolo per supportare la velocizzazione delle pratiche.

**Dati di sfondo (Fonte: Sportelli AISA Verona):** a Verona la morosità degli affitti nel 2009 è aumentata del 50%, secondo gli standard europei il canone di affitto non dovrebbe essere superiore a 2/3 dello stipendio, 10.000 case sfitte a Verona.

### Grafico 7: Presenza di variabili di Vulnerabilità Sanitaria



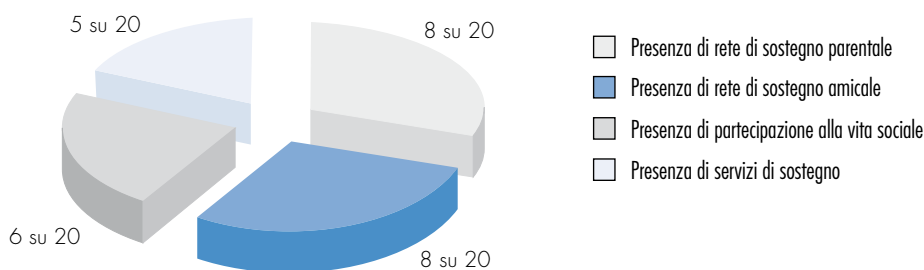
**Commento ed esiti:** Si segnala la presenza di vulnerabilità legate principalmente al disagio personale adulto (non certificato, non iscrivibile all'elenco del collocamento mirato legge 68/99, non rinviabile al Servizio di Integrazione Lavorativa SIL della competente Ulss) la cui gravità (transitoria o cronica) e i cui effetti ai fini dell'inserimento/mantenimento lavorativo talvolta sono difficili da rilevare all'atto della presa in carico ed emergono visibilmente solo nel corso dell'azione di accompagnamento.

**Servizi di integrazione funzionale per l'operato del/la tutor:** Servizi Socio Sanitari (in particolare: servizi di psichiatria, centro di salute mentale, servizio di psicologia territoriale per mezzo del medico di base, SIL con il quale è fondamentale coordinarsi e non sovrapporsi e coordinarsi).

**Criticità rilevate dai tutor:** Difficoltà a prendere contatto con i servizi preposti in corrispondenza di espressioni emergenti di disagio mentale (disturbi dell'umore, d'ansia e di personalità) che possono pregiudicare il buon esito dell'azione di formazione/socializzazione al lavoro approntata; scarsa conoscenza degli effetti sociali specificatamente connessi alle varie patologie e dei servizi che ne presidiano la cura (soprattutto se privati); difficoltà ad attivare servizi di supporto per le resistenze espresse da parte dei beneficiari (comprensibile timore di stigmatizzazione, paura di perdere opportunità di lavoro).

**Esempi:** (1) Un tutor, su autorizzazione e mandato dell'utente, ha avuto la possibilità di mettersi in contatto con il professionista privato (psicologo) che stava seguendo la persona. Tale elemento è stato valutato come decisivo per l'efficace azione di accompagnamento che si è tradotta in un inserimento lavorativo; (2) Nel corso dell'azione di accompagnamento, a fronte di costanti criticità emerse, è stata sollecitata in collaborazione con i servizi sociali una verifica della situazione sanitaria dell'utente presso la competente commissione che ne ha dichiarato, in ultimo, l'inabilità ai fini lavorativi. Previo confronto di équipe si è scelto comunque di fare terminare il percorso alla giovane donna che aveva trovato nel gruppo fonte di motivazione, partecipazione e autonomia rispetto alla gestione di alcuni problemi di ordine personale e familiare. Grazie alla pensione di invalidità e al sostegno dei servizi sociali è stato possibile, per l'utente, dare seguito ad un percorso di tutela assistita.

### Grafico 8: Presenza di variabili di Vulnerabilità nella sfera sociale/relazionale



**Commento ed esiti:** Si segnala la presenza di vulnerabilità sociali legate alla mancanza di servizi di sostegno soprattutto per donne sole con figli (6 su 20) o adulti con genitori anziani a carico (2 su 20). Tale elemento è risultato meno presente presso le cittadine non comunitarie che esprimono numerose risorse quanto a reti informali di sostegno attraverso legami fiduciarci con amici, vicini e parenti (soprattutto nella comunità di appartenenza), partecipazione a comunità etniche e religiose. Quando sono presenti,

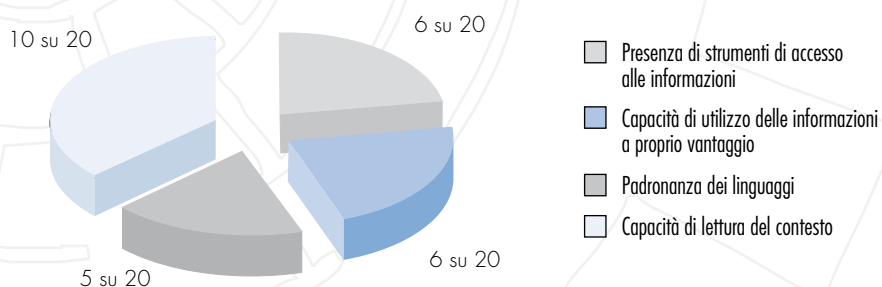
queste reti si traducono in possibili misure di sostegno (es. vicine o mamme della scuola che supportano nella cura dei minori) o facilitazioni per individuare lavori di sussistenza (es. assistenza e cura, riparazioni domestiche). Nella maggior parte dei casi la rete amicale o parentale è risultata assente (con casi di quasi isolamento) o non fruibile (distante) senza alternative di partecipazione attiva alla vita sociale. Per alcuni beneficiari il progetto ha concretamente rappresentato un'occasione per uscire di casa, relazionarsi con altre persone e conoscere servizi del territorio (es. utilizzare gli strumenti del microcredito per accedere ad un corso, partecipare a laboratori sui saperi tradizionali presso Casa di Ramia Centro Interculturale, conoscere le offerte dei Centri Territoriali Permanenti o delle Circoscrizioni, conoscere i diversi servizi offerti da imprese sociali). I servizi di sostegno si riferiscono, nello specifico, al contributo economico erogato dai Servizi Sociali per il mantenimento del/i figli minori a carico delle donne sole con figli (*zero reddito* anziché *monoreddito*, come loro stesse si sono autodefinito, ciò anche perché prive del sostegno per gli alimenti o con ex mariti disoccupati).

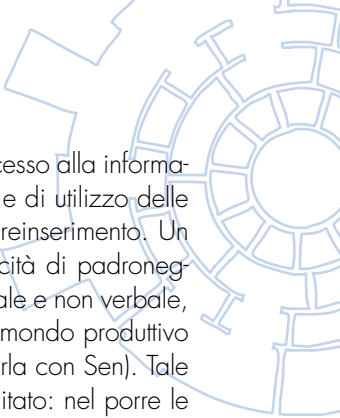
**Servizi di integrazione funzionale per l'operato del/la tutor:** Servizi Sociali (Spazi Famiglie, Centri Interculturali, Centri Territoriali Permanenti, Associazioni di volontariato in ambito assistenza e cura, Associazioni ricreative e del tempo libero, Comunità etniche e religiose, Imprese sociali), reti familiari, amicali, di vicinato, relazioni costruite durante il percorsi di accompagnamento.

**Criticità rilevate dai tutor:** Difficoltà nell'utilizzo dei bonus di conciliazione messi a disposizione del progetto per l'impossibilità dei beneficiari ad acquistare servizi di cura in forma regolare o anticiparne il costo. A tal fine si segnala che uno strumento più efficace potrebbero essere formule di *servizi con voucher pre-pagati*, magari promossi dall'ente pubblico ed erogati attraverso persone disoccupate adeguatamente formate ed interessate ad operare nei lavori di cura. L'attivazione della rete richiede tempo e continuità nella funzione di tutorato che dentro i limiti di incarichi su progetto non risulta sempre facile da mantenere.

**Dati di sfondo:** A Verona esistono reti ed esperienze di significato promosse dall'ente pubblico a cui l'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe collegarsi anche valorizzando lo strumento del lavoro accessorio: rete tagesmutter, corsi per assistenti familiari e sportelli badanti, nidi famiglia promossi in collaborazione con la Regione Veneto.

**Grafico 9: Presenza di variabili di Vulnerabilità Culturale**





**Commento ed esiti:** Si evidenzia la scarsa presenza di strumenti di accesso alle informazioni (cambiamenti in atto e consapevolezza dei propri diritti/doveri) e di utilizzo delle informazioni a proprio vantaggio per la ricerca attiva del lavoro o il reinserimento. Un elemento di svantaggio rilevato è senza dubbio collegato all'incapacità di padroneggiare i linguaggi (modalità, tempi, atteggiamenti, comunicazione verbale e non verbale, imprenditorialità) per interagire adeguatamente con le aspettative del mondo produttivo e di *utilizzare* le informazioni a proprio vantaggio (funzionalità, per dirla con Sen). Tale elemento è stato fronteggiato grazie al supporto del tutor che ha facilitato: nel porre le corrette domande per fruire in modo ottimale dei diversi servizi, nello scomporre problemi e stabilire priorità di attivazione e ricerca, nel rafforzare la capacità di fruizione delle informazioni, nell'esercitare il diritto di domanda rispetto ai propri diritti.

A ciò si è aggiunto un livello di criticità anche nell'accesso alle informazioni (risorsa, per dirla con Sen) non collegata tanto al basso titolo di studio quanto alla mancanza di un reddito adeguato per possedere e maneggiare strumenti (internet point, ricariche telefoniche, acquisto di un pc senza il quale ogni percorso di alfabetizzazione informatica rischia di rivelarsi, nel breve periodo, un investimento improduttivo).

**Servizi di integrazione funzionale per l'operato del/la tutor:** Sportelli di informazione territoriali (sportelli sindacali e patronati, informagiovani, informalavoro, servizio nuova impresa, sportelli donna, consigliera provinciale di parità, sportelli per cittadini migranti, sportelli di consulenza e accesso al credito, associazioni consumatori, sportelli per la mediazione culturale, consultori e sportelli anti mobbing, associazioni di settore, Inps, Agec ecc...)

**Esempi:** (1) un utente con figli minori a carico non sapeva di potersi rivolgere ai servizi sociali per richiedere un aiuto dopo lo sfratto; (2) due utenti non erano a conoscenza del diritto a ricevere l'indennità di disoccupazione; (3) due utenti non erano a conoscenza dei servizi di patronato sindacale per essere supportate nel recuperare la liquidazione loro spettante; (4) due utenti non erano a conoscenza della possibilità di poter conseguire la licenza media serale.

## **DISPOSITIVI ATTIVATI in seno al progetto e/o in collegamento con le opportunità territoriali con il supporto del tutor:**

### **1) Orientamento di gruppo e individuale per la definizione di un progetto formativo/professionale e l'analisi delle risorse personali** (per 12 utenti)

Tenendo conto delle caratteristiche dell'utenza, l'azione di gruppo (4 soggetti per gruppi target) è stata attivata con una forte valenza di informazione orientativa (favorire un allineamento rispetto alla conoscenza e alla comprensione delle trasformazioni in atto, dei propri diritti/doveri, degli strumenti di ricerca attiva, di servizi utili a superare vincoli) e con un taglio fortemente animativo per facilitare socializzazione e tenuta. Alla necessaria flessibilità oraria e organizzativa (che in ogni caso dovrebbe prevedere percorsi brevi) sono state aggiunte riflessioni specifiche rispetto a bisogni comuni (es. strumenti di conciliazione, vissuti riferiti all'identità di genere, alla cittadinanza, all'atipicità, alla disoccupazione) e risorse personali qua-



li punto di partenza per la definizione di progetti di reinserimento. L'azione è stata svolta da consulenti di orientamento la cui funzione è stata appositamente distinta da quella del tutor unico il cui obiettivo era verificare, implementare e attuare le tappe del progetto di inserimento.

**2) Formazione sociale e di base: diritti/doveri di cittadinanza, informatica di base e legislazione del lavoro, microcredito di comunità, laboratorio artigianale sui saperi tradizionali** (per 12 utenti)

I percorsi di formazione sociale sono stati proposti, in collaborazione con i partner Istituto Canossiano e Don Calabria, anche in collegamento con opportunità presenti sul territorio, per favorire lo sviluppo di competenze di base, l'acquisizione di funzionamenti utili all'esercizio di diritti e doveri, la valorizzazione di differenze in forma di risorsa per il rafforzamento dell'identità sociale. L'azione dei tutor ha previsto il costante monitoraggio a supporto della partecipazione (anche mediante visite in presenza durante l'attività formativa), elemento che ha garantito gli obiettivi di tenuta per le situazioni più critiche.

**3) Formazione professionalizzante:** Corso di guida in sicurezza al carrello elevatore (1 utente), Corso per mediatori linguistici (1 utente) Corso per Assistente Familiare (1 utente), Corso per guida turistica (1 utente).

Per l'esigenza di forte personalizzazione i percorsi sono stati individuati dai tutor in collegamento con le opportunità offerte dai partner, dal territorio e possibili sbocchi occupazionali. Rispetto al target, percorsi formativi troppo brevi e standardizzati sono stati valutati insufficienti rispetto ai complessi fabbisogni di riqualificazione ai quali si è provveduto con la sperimentazione di formazione individualizzata.

**4) Formazione alla creazione di impresa e cooperazione sociale con visite guidate presso realtà locali** (4 utenti)

Il percorso è stato promosso in collaborazione con i partner Mag e Verona Innovazione con l'obiettivo di favorire strumenti utili alla ricollocazione attraverso forme di autoimprenditoria, microimpresa, microcredito. Ha previsto visite guidate presso imprese sociali con interviste a figure professionali e occasioni di autocandidatura. I tutor hanno agito per facilitare contatti, organizzare le visite, supportare la progettualità di lavoro autonomo.

**5) Tirocinio formativo e/o di inserimento lavorativo presso:** Cucina di Residenza per Anziani (1 utente); Cooperativa artigianale (1 utente); Cucina centro di accoglienza diurno per minori (1 utente); Reparto assistenza anziani Casa di Riposo (1 utente); Negozio (1 utente); Centro Studi Immigrazione (1 utente).

L'azione di tirocinio si è confermata quale strumento privilegiato per la valutazione dell'occupabilità e la formazione personalizzata dei soggetti ma, in tempi di crisi, raramente si è tradotta in un inserimento. Grazie alla mediazione dei tutor (prio-

ritariamente impegnati nel ricercare contesti di possibile inserimento compatibili con i numerosi vincoli dell'utenza: orari, sedi per l'assenza di mezzi di trasporto autonomi, caratteristiche del contesto relazionale), le aziende ospitate hanno condiviso obiettivi formativi rimandando le eventuali opportunità di inserimento a sviluppi futuri. Elemento questo che ribadisce l'importanza di garantire la continuità della funzione di accompagnamento attraverso servizi stabili.

#### **6) Sostegno ricerca attiva e scouting aziendale (19 utenti)**

L'azione, che assume un ruolo strategico rispetto agli obiettivi di inserimento lavorativo, ha previsto un sostanzioso impegno dei tutor nel: supportare l'autocandidatura, preparare a colloqui di selezione anche attraverso simulazioni, ricercare e analizzare offerte, approfondire ricerche di settore e fabbisogni aziendali, contattare direttamente imprese, agenzie, cooperative, intercettare bandi LSU. Grazie al sistema informatico IDO è stato possibile per i tutor segnalare direttamente lavoratori a ricerche presenti sul portale provinciale dei servizi per il lavoro J4U verificando l'esito dell'eventuale colloquio di pre-selezione (anche in termini di atteggiamento e capacità di self marketing) mediante contatto diretto con l'operatore del Cpi. Positivo si è rivelato anche il processo di tempestiva condivisione tra tutti i tutor delle opportunità individuate attraverso la rete. L'azione si è rivelata metodologicamente più efficace in corrispondenza di tutor dotati di relazioni stabili con imprese del territorio e a seconda del livello di autonomia raggiunto dagli utenti. Anche in questi casi, tuttavia, il rapporto tra numero di aziende contattate ed esiti positivi (anche solo in termini di disponibilità ad effettuare un colloquio conoscitivo) sono stati inferiori alle aspettative e aggravati dalla crisi. La media rilevata è di 20 contatti ogni risposta di "possibile apertura" nei confronti del progetto. È stato principalmente l'ambito dei servizi (dove sovente la cura delle relazioni gioca un ruolo centrale) a evidenziare margini di opportunità e compatibilità con i profili e le caratteristiche dei beneficiari. Inoltre, l'efficacia dell'azione potrebbe essere implementata dalla contestuale attivazione di percorsi nel lavoro somministrato (Apl), progetti LSU (Enti locali), funzioni di marketing collegate a specifici bacini di impiego come ipotizzato nel modello di Agenzia descritto.

#### **7) Sostegno mantenimento e adattamento produttivo al contesto di lavoro (7 utenti)**

L'azione ha previsto, laddove necessario, un sostegno per facilitare la delicata fase di inserimento e permanenza nel contesto lavorativo che gioca sovente un impatto decisivo. La persona espulsa o distante dal mondo del lavoro che abbia ricevuto costanti rifiuti, vissuto discriminazioni o attraversato dolorosi incidenti di percorso, può approcciarsi al "primo nuovo giorno di stage o lavoro" con un atteggiamento di resistenza, demotivazione, ansia, timore fino ad interrompere l'esperienza. In altri casi sono le numerose difficoltà personali e sociali che pregiudicano anche livelli minimi di attenzione al compito e produttività, altre volte gli atteggiamenti consolidati nell'assistenza (passività e rigidità) o le diverse condizioni di partenza (basse

risorse personali, biografie travagliate) generano conflitti per i quali si rivela fondamentale il tempestivo intervento e la mediazione del tutor a servizio della persona e dell'impresa. In alcune situazioni, l'azione ha previsto un sostegno sugli aspetti legati al contratto, alla formazione continua o per il fronteggiamento di criticità con il diretto coinvolgimento di referenti aziendali a cui il tutor ha prestato assistenza.

## UN'INNOVATIVA ESPERIENZA DI FORMAZIONE INDIVIDUALE E VALUTAZIONE ON THE JOB

Per 3 beneficiarie è stata attivata una formazione individuale on the job in collaborazione con il partner Istituto A. Provolo. Per esigenze di sintesi presenteremo qui l'esperienza realizzata presso la cucina di una mensa per la verifica e l'acquisizione di competenze di commis di cucina per due differenti beneficiarie: una giovane di origine marocchina con scarse esperienze in ambito mensa e determinata ad inserirsi nel settore della ristorazione collettiva e una signora italiana adulta con pregresse esperienze nella collaborazione alla trattoria di famiglia ma da tempo fuoriuscita dal contesto lavorativo per difficili situazioni personali (vedovanza, gestione dei figli, trasferimento in altra città). L'esperienza è risultata particolarmente **innovativa** poiché ha previsto:

- il diretto coinvolgimento di un lavoratrice esperta (cuoca) appositamente **retribuita** ed incaricata di provvedere al trasferimento di competenze tecniche in ambito cucina;
- un apposito momento di valutazione delle competenze acquisite operato da un tutor **esperto di bilancio delle competenze** che, attraverso colloquio individuale con la cuoca esperta (**eterovalutazione**) e con le beneficiarie (**autovalutazione**) ha realizzato una verifica delle competenze acquisite col supporto dei seguenti strumenti: griglia di descrizione delle competenze riferite al profilo di Addetto alla cucina in forma di unità di competenze<sup>7</sup>, traccia di intervista, test conoscitivo modello certificato HCCP;
- la possibilità, in tempi brevi, di effettuare un puntuale confronto tra le competenze dichiarate in fase di accompagnamento e quelle effettivamente possedute ai fini di individuare con efficaci metodologie: **fabbisogni formativi, livello di occupabilità e strategie di inserimento**. Il processo di autovalutazione operato da lavoratori da tempo lontani dal contesto produttivo può infatti risultare fuorviante. **L'esperienza, come ipotizzato, ha infatti rilevato una forte discrepanza tra le competenze percepite dalle utenti e quelle effettivamente dimostrate nell'esercizio del ruolo.**

L'esperienza formativa così personalizzata è durata complessivamente circa 20 ore a utente. Il percorso di valutazione ha previsto 1 ora di colloquio intervista con la

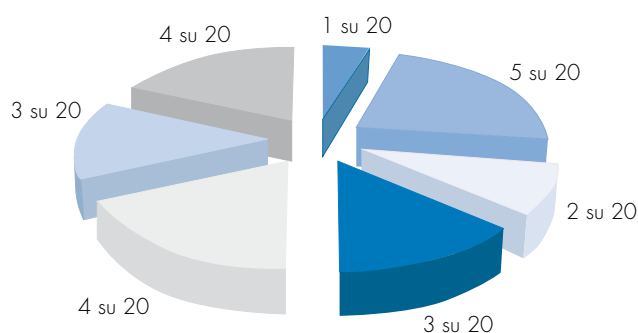
<sup>7</sup> La griglia è presentata tra gli strumenti in appendice – kit tutor unico

beneficiaria, 1 ora con il tutor aziendale e 3 ore di back office per la costruzione di schede di profilo pertinenti e la produzione di materiale di sintesi. Tra i risultati più significativi si rilevano: la maggiore importanza che la tutor aziendale (cuoca) ha attribuito alle caratteristiche di personalità (atteggiamento propositivo, volontà) rispetto a quelle tecniche. Ne è risultato che l'atteggiamento più rigido e insicuro della signora italiana, che aveva in partenza più conoscenza del settore, si è rivelato maggiormente svantaggioso rispetto scarse competenze tecniche della giovane marocchina che si è mostrata intraprendente e positiva.

L'esperienza si è rivelata **metodologicamente efficace** e **trasferibile** a diversi livelli:

- **per l'azienda:** disporre di strumenti economici e operativi per una formazione on the job codificata entro un quadro di fabbisogni personalizzati. La griglia potrebbe essere condivisa tra esperto di bilancio e tutor aziendale già in fase ex ante come griglia e test di osservazione della potenziale candidata (utile soprattutto in caso di professionalità più tecniche o specifiche e per affinare tecniche di valutazione raramente presenti in chi opera in contesti diversi dalla formazione);
- **per il processo di pre-selezione operato presso i Cpi** come sperimentato nel progetto FSE Linea 1 cui questa esperienza si collega;
- **per la beneficiaria:** disporre di uno strumento per la crescita professionale;
- **per il tutor unico:** disporre di strumenti per operare un'approfondita valutazione dell'occupabilità del lavoratore e dei suoi specifici fabbisogni ai fini del reinserimento.

## ESITI di INSERIMENTO<sup>8</sup>



- Lavora con contratto a tempo indeterminato (ambito impiegatizio)
- Lavora con contratto a tempo determinato part time (ambito: pulizia, assistenza e cura, ristorazione, grande distribuzione)
- Lavora ma in forma irregolare (ambito assistenza e cura)
- Sta sviluppando un progetto di autoimprenditoria (ambito: servizi commerciali, alla persona, turismo)
- In fase di ricerca attiva
- Non ha superato il periodo di prova o rifiutato opportunità di lavoro per vincoli
- Rinvio a forme di assistenza protetta (comunità, cooperativa con borsa lavoro, invalidità)

<sup>8</sup> Negli esiti è riportato anche il risultato del PAI di un'utente che si è contemporaneamente inserita al lavoro con contratto di assunzione part time e sta sviluppando un progetto di microimpresa.

## ALCUNE RIFLESSIONI: IL PATTO SOCIALE

Nello scenario complesso di servizi pubblici e privati che presidiano bisogni in costante evoluzione un passaggio delicato e fondamentale è evitare sovrapposizioni tra funzioni e interventi.

L'esperienza ha evidenziato chiaramente l'esistenza di alcune ambiguità riferite alla funzione di accompagnamento. Queste hanno riguardato soprattutto la contemporanea:

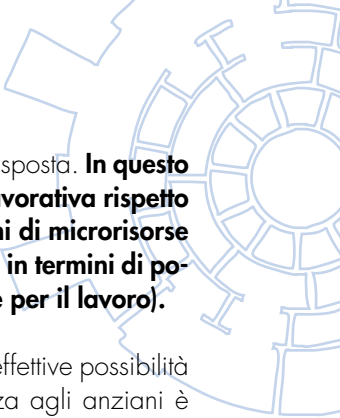
- **attivazione dei tutor in risposta d'emergenza** a bisogni che non attengono alla competenza normativa dei Centri per l'Impiego e che, per il loro improvviso aumento numerico, sono attualmente di difficile presidio da parte dei Servizi Socio Sanitari. Come descritto, si tratta nello specifico di situazioni critiche riferite alla **stabilità abitativa**, alla **gestione dei carichi di cura**, all'**accesso al credito**, alla **mobilità**.
- **attivazione degli operatori dei servizi socio sanitari in risposta d'emergenza** al bisogno urgente di lavoro attraverso l'erogazione di informazioni, la promozione di contatti, forme di supporto orientativo e indirizzo.

**Ne deriva talvolta un circolo vizioso. La legittima aspettativa di risolvere le problematiche personali e sociali del soggetto attraverso il lavoro (welfare attivo) si scontra con l'insuccesso del percorso di inserimento per l'eccesso di problematiche espresse dall'utente (presenza contemporanea delle 4 variabili di disagio considerate = vulnerabilità acuta)**

Inoltre, l'esperienza ha confermato che tra i principali ostacoli all'inserimento lavorativo, rispetto ai quali l'azione di accompagnamento non ha trovato margini di "fronteggiamento", si rilevano:

- 1) Bassa tenuta, scostanza negli impegni presi, scarsa attivazione nella realizzazione di compiti assegnati, atteggiamento di scarsa cura di sé e delega anche a fronte di opportunità individuate (un'utente non si è presentata allo stage, altri hanno rifiutato alcune azioni proposte dal progetto perché percepite come troppo difficili da affrontare a fronte dei numerosi problemi in gioco). Tali elementi erano presenti soprattutto presso soggetti adulti con debolezze personali, relazionali, sanitarie rivelatesi **croniche**. In questi casi il percorso di accompagnamento può assumere un'importante funzione di **"mantenimento della partecipazione sociale"** e **"verifica dell'attivazione ed effettiva occupabilità del soggetto"** ma **"difficilmente produce welfare attraverso forme di impiego tradizionali"**.

In questi casi, l'output del percorso dovrebbe prevedere la restituzione dell'esito al competente servizio socio sanitario per l'eventuale ricorso a forme di tutela assistita (es. invalidità, comunità o case protette, cooperative di tipo B). Tale esito dovrà essere condiviso con gli attori della presa in carico per **evitare ciclici ricorsi a forme di accompagnamento che potrebbero semplicemente replicare logiche assistenziali**. Diversa è la situazione di fragilità **transitorie** per le quali i dispositivi di



politica attiva si sono rivelati decisivi elementi di prevenzione e risposta. **In questo caso si tratta infatti di vulnerabilità collegate alla transizione lavorativa rispetto alle quali il tutor può identificare possibili risposte sia in termini di microrisorse attivabili dall'utente, anche mediante il suo capitale sociale, sia in termini di politiche di sistema (es. misure di sostegno collegate alle politiche per il lavoro).**

2) difficoltà ad individuare opportunità di lavoro **compatibili** con le effettive possibilità di accesso/mantenimento dei soggetti (es. il lavoro di assistenza agli anziani è una strada possibile ma è spesso incompatibile con i carichi di cura dell'utente, le opportunità di lavoro individuate non sempre si traducono in elementi risolutivi dello svantaggio).

3) resistenza a **rinunciare a forme di lavoro non regolare** per partecipare al percorso o accogliere opportunità di lavoro considerate meno redditizie o accessibili oltre il qui ed ora dell'emergenza.

Nella persona che non è libera dai bisogni non sempre l'opportunità lavorativa risulta più vantaggiosa rispetto alla dipendenza dai servizi. Il vantaggio dell'essere occupati (con forme non tradizionali come accade oggi) dovrebbe includere, come sperimentato, una serie di interventi a supporto della partecipazione sociale e formazione durante tutto l'arco della vita.

In conclusione, nel quadro dell'Agenzia Sociale per il Lavoro, il tutor dovrà integrarsi:

- con il competente Cpi per rilevare la biografia lavorativa del soggetto e attuare il progetto di politica attiva con dote;
- con il competente Servizio sociale o Sanitario per rilevare il quadro di bisogni sociali e vincoli utili a valutare il livello di occupabilità attraverso il percorso di accompagnamento;
- con politiche di intervento aggiuntive (con specifico riferimento a: supporto alloggio, microcredito, rinegoziazione mutui, bonus mobilità e microservizi per la cura) promosse dall'Agenzia Sociale per il Lavoro in supporto a bisogni sommersi o emergenti che non trovano risposta integrata nell'attuale assetto istituzionale.

A tale fine, per mezzo dell'Agenzia Sociale per il Lavoro, sarà possibile operare un "Patto Sociale" che renda manifesti e visibili a tutti i livelli e per tutti gli attori (ivi compresi i cittadini) la verifica delle risorse messe in gioco a fronte di specifiche responsabilità.

"Fai progetti per il tuo futuro  
perché è lì che passerai il resto della tua vita"

M. Twain

## 2.4. UN MODELLO LOCALE DI AGENZIA SOCIALE PER IL LAVORO

### Lavoro&Società come esperienza innovativa di integrazione pubblico e privato nel territorio veronese

in collaborazione con il Tavolo di Pilotaggio

#### L'AGENZIA SOCIALE 'LAVORO&SOCIETÀ'

Come descritto nel Capitolo I, La Provincia di Verona, fin dalla fine degli anni novanta, individua in alcuni Organismi privati i partner di riferimento nel supporto alla realizzazione dei progetti di innovazione dei propri servizi per il lavoro. Tra questi l'Istituto A. Provolo CSF, il Centro Polifunzionale Don Calabria, la Compagnia delle Opere di Verona, il Centro di Solidarietà di Verona, si affermano, grazie ad alcune esperienze di significato, come stabili punti di riferimento sulle Politiche Attive del Lavoro.

Nel 2003, sempre nel quadro di riforma del Mercato del Lavoro verso una maggiore flessibilità, viene approvata dal Parlamento la cosiddetta Legge Biagi – n. 30/2003, alla quale seguirà il D.lgs. di applicazione il n. 276/03. Come già descritto, l'articolo 13, definisce il sistema di raccordo pubblico-privato, chiamando su questo punto anche le Regioni a legiferare in base alle proprie specificità territoriali e il Consiglio regionale del Veneto, buon ultimo in Italia, il 13 marzo 2009 licenzia la legge 3 – disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro – superando così la legge n. 31 del 1998.

Nel frattempo, tra l'approvazione della legge Biagi e la nuova legge Regionale, i soggetti privati summenzionati, nel novembre 2006, costituiscono una società consortile non a scopo di lucro, *denominata Lavoro&Società*, il cui statuto<sup>1</sup> all'articolo 2 cita testualmente: "La Società, subordinatamente all'ottenimento di autorizzazioni o accreditamenti, anche in collegamento od associazione in qualsiasi forma con soggetti già autorizzati o accreditati, in quanto previsti ai sensi della normativa vigente, si propone di esercitare le seguenti attività, attualmente previste dal D.lgs 10 settembre 2003 n. 276: a) "Agenzia Sociale", che prevede, fra l'altro, lo svolgimento delle funzioni finalizzate a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attualmente a norma dell'articolo 13 commi da 1 a 8, del D.lgs n.276/03, anche in convenzione con soggetti pubblici e/o privati (agenzie di somministrazione o altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai sensi del D.lgs 276/03), nel rispetto della normativa regionale che regola la materia".

L'Agenzia Sociale, dunque, si impegna ad operare sulla base del piano program-

<sup>1</sup> Lo statuto è allegato in appendice

matico delle politiche del lavoro elaborato dalla Provincia di Verona, attraverso la predisposizione di un programma di azioni e dispositivi a sostegno in particolare dei lavoratori svantaggiati. Tale programma pone i servizi pubblici al centro, come soggetti preposti all'individuazione dei lavoratori, alla stipulazione con loro del patto di servizio ed alla formulazione della proposta formale di avvio ad un progetto di accompagnamento al lavoro.

## **PERCHÉ UNA SOCIETÀ CONSORTILE?**

L'assetto descritto ha presupposto e presuppone che la Provincia svolga una funzione attiva per la promozione e, soprattutto, la partecipazione più ampia possibile dei privati agli assetti dell'Agenzia Sociale, in modo che all'interno della stessa si crei quel partenariato strutturale e stabile, quella rete stellare e circolare reale e concreta, con la quale realizzare in modo continuativo il dialogo e le linee di politica di workfare.

Anche alla luce del quadro descritto nell'azione di ricerca tale formula ribadisce la necessità di ottimizzare risorse pubblico-private continuative che consentano di garantire "servizi per l'inclusione socio-professionale", non legati a finanziamenti transeunti, come quelli provenienti dai fondi strutturali europei.

Per questa ragione, il soggetto giuridico, l'Agenzia Sociale Lavoro&Società, è stata volutamente strutturata in modo aperto all'ingresso successivo dei soggetti privati operanti nel mercato del lavoro e in favore dell'inclusione sociale. Tra le forme giuridiche possibili è stata scelta quella della società consortile, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, che la definisce come società in grado di assumere come oggetto sociale gli scopi di cui all'articolo 2602 c.c. (scopo mutualistico tipico del consorzio).

Caratteristiche specifiche dello scopo della società consortile sono:

1. Integrazione interaziendale tra gli aderenti per mettere in comune parte delle attività;
2. Possibilità di svolgere un'attività che rappresenta una novità rispetto agli oggetti e attività specifici di ciascun singolo socio consorziato
3. Struttura sociale tipicamente aperta ove si precisa che "la possibilità di adesione di nuovi soci, configurando così la società come struttura aperta".

La società consortile si rivela, alla luce di quanto sopra, come idoneo strumento di soggettività giuridica al fine di soddisfare tutte le caratteristiche richieste dall'articolo 13, commi 7 e 8, del d.lgs 276/2003, per la realizzazione del raccordo pubblico-privato ai fini della descritta agenzia sociale.

Si deve sottolineare, in particolare, che il suo scopo, di stampo mutualistico, è compatibile con i fini sociali dell'agenzia sociale: risulta evidente al riguardo che i soci della società consortile, nel coordinare e svolgere una rete fra le proprie attività, creano una complessiva iniziativa di raccordo pubblico-privato che si inserisce nel mercato del lavoro come qualcosa che non è mai esistito, né di fatto, né di diritto. Infine, la struttura aperta della società consortile, favorisce la partecipazione di tutti quei soci che non fanno parte dell'iniziale compagine societaria, ma che, strada facendo, si individuano



come idonei al conseguimento degli scopi e delle attività dell'agenzia sociale, escludendo obblighi e procedure particolari finalizzati a garantire la cosiddetta **evidenza pubblica nella selezione dei soci**.

## PREREQUISITI DI ACCESSO ALL'AGENZIA SOCIALE

A questo proposito i pre-requisiti per associarsi o aderire tramite convenzione alla Agenzia Sociale L&S, sono classificati di seguito attraverso l'identificazione di specifici ambiti di applicazione.

Tali ambiti sono:

1. l'**ACCREDITAMENTO** previsto dalla Regione Veneto per i soggetti che erogano servizi per il lavoro;
2. il **PATTO DI ADESIONE**, sia per forme di tipo associativo che per la stipula di convenzioni specifiche.

Per quanto riguarda l'**ACCREDITAMENTO** i soggetti che intendono aderire in qualsiasi forma a L&S devono essere accreditati ai sensi del DGR n. 1445 del 19.05.2009 "Provvedimento concernente le procedure e i requisiti per l'accREDITAMENTO di servizi al lavoro e le modalità di tenuta dell'Elenco regionale dei soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 25, della Legge Regionale 13 marzo 2009, n. 3 - Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro".

Come è noto il dispositivo di AccredITAMENTO della Regione Veneto è finalizzato a riconoscere e disciplinare le prestazioni essenziali cui devono attenersi i soggetti che operano nell'erogazione dei servizi per il lavoro prevedendo una serie di requisiti minimi relativi alle capacità gestionali e logistiche, alle competenze professionali, alla situazione economica, alle esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento necessari per la concessione e la revoca dell'accREDITAMENTO. Tali requisiti, riportati di seguito, rappresentano una pre-condizione essenziale anche per i soggetti che intendono associarsi o convenzionarsi con L&S: requisiti giuridici e finanziari (art. 4), requisiti strutturali (art.5), requisiti professionali (art. 6) e adozione della Carta dei servizi (art. 7).

Inoltre i soggetti che intendono aderire in qualsiasi forma a L&S, devono condividere e sottoscrivere un **PATTO DI ADESIONE** (assumendone i conseguenti impegni di natura istituzionale, organizzativa e finanziaria), ad una serie di principi guida da intendere come requisiti essenziali di partecipazione alle attività promosse da L&S. Tali principi sono così sintetizzabili:

Condivisone della Mission di L&S:

1. Riconoscimento della Provincia di Verona come interlocutore privilegiato a livello istituzionale;
2. Condivisione della logica dell'integrazione e del lavoro in rete come approccio privilegiato per l'erogazione dei servizi;
3. Condivisione della cultura della qualità e del concetto di centralità e soddisfazione dell'utenza;
4. Condivisione di standard di visibilità;

- 
5. Condivisione di standard di accessibilità;
  6. Condivisione di standard di gestione delle risorse informative;
  7. Condivisione di standard di gestione dei sistemi tecnologici e informativi;
  8. Condivisione di standard fisico – logistici per l'erogazione dei servizi;
  9. Condivisione di procedure comuni per progettazione e attuazione dei servizi;
  10. Condivisione di modalità standard di gestione del Servizio di Accoglienza e Informazione;
  11. Condivisione di modalità standard di gestione del Rinvio e della Presa in carico dell'utenza;
  12. Condivisione di modalità standard per la definizione di Piani di Azione Individuale;
  13. Condivisione di approcci professionali omogenei per l'accompagnamento e il tutorato dell'utenza;
  14. Condivisione di sistemi comuni di monitoraggio e valutazione dei servizi;
  15. Condivisione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni da garantire all'utenza;
  16. Condivisione dei principi e dei contenuti della Carta dei servizi per l'impiego della provincia di Verona;
  17. Condivisione di strategie di marketing e di comunicazione dei servizi.

### CONFRONTO CON ALTRE ESPERIENZE REGIONALI

Alla luce di quanto descritto, l'esperienza veronese esprime una propria specificità rispetto ad altri modelli regionali analizzati come l'**Agenzia Sociale per il Lavoro la Formazione Professionale e i Servizi della Provincia di Venezia**<sup>2</sup> costituita per "promuovere, organizzare efficacemente e gestire i servizi della provincia mediante interventi mirati all'orientamento e alla formazione professionale, all'avviamento, al mantenimento ed al recupero del lavoro anche a favore dei soggetti deboli, nell'ambito dei rapporti familiari e sociali, coerentemente con i principi costituzionali della solidarietà, della sussidiarietà, della partecipazione e del rispetto dei diritti umani", ciò anche mediante "l'istaurazione di rapporti di collaborazione con Enti Pubblici, con soggetti privati aventi analoghe finalità statutarie, con associazioni - anche di volontariato, con cooperative sociali e con istituti di ricerca e università, stipulando con essi convenzioni, contratti di servizi ed accordi di programma, nel rispetto degli indirizzi posti dall'Amministrazione Provinciale. Infatti l'Agenzia veneziana è stata costituita nel 2007 ai sensi del Dlgs 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico Enti Locali) in forma di **Azienda Speciale** di Servizi per il Lavoro e la Formazione della Provincia. Essa opera dunque, anche finanziariamente, in qualità di "ente pubblico strumentale della provincia" (come da normativa: dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal Consiglio Provinciale). Pur con medesimi obiettivi, essa esprime caratteristiche diverse rispetto al modello veronese di raccordo pubblico/privato promosso con la partecipazione diretta delle Agenzie di Lavoro per la somministrazione e su iniziativa del privato sociale ad ispirazione dell'art. 13 legge n. 30/2003.

<sup>2</sup> Alcuni stralci di modelli di intervento dell'esperienza della Provincia di Venezia sono riportati in appendice.

## LAVORO&SOCIETÀ: OPERATIVITÀ

Lavoro&Società si configura a oggi come un'Agenzia Sociale sul territorio Veronese e Veneto che agisce per dettato statutario nei confronti di lavoratori che si trovano in situazioni di particolare svantaggio, così come sono classificati dall'articolo 2, comma 1 lettera f), del REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 della Commissione europea, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione.

A partire dalla fine degli anni novanta, nell'ambito dei progetti del Fondo Sociale Europeo, la Provincia ha inteso qualificarsi come "cabina di regia", cioè come soggetto che contribuisce, in modo non esclusivo, a gestire direttamente i servizi rivolti a lavoratori e imprese, ma, anche, qualificato come "server" della rete dei soggetti pubblico/privati, autorizzati o accreditati ad erogare a loro volta servizi. A questo scopo, la Provincia ha inteso individuare nell'Agenzia Lavoro&Società, sorta non casualmente nella forma di società consortile aperta, e nel portale [www.i4u.provincia.vr.it](http://www.i4u.provincia.vr.it) e relativi software applicativi il sistema strutturato di condivisione di competenze, procedure ed attività tra tutti i partners. L'Agenzia Lavoro&Società sta dunque progressivamente e informalmente anche configurandosi come "fulcro" per tutti i partenariati da costituire nell'ambito dei finanziamenti pubblici e privati, un vero e proprio "partenariato quadro" nell'ambito del quale attivare collegamenti specifici attraverso la stipulazione di singoli accordi o attraverso l'individuazione di ulteriori partners attraverso procedure semplificate di ricerca di soggetti interessati e/o accreditati a specifiche tipologie di servizio.

Dal punto di vista operativo, Lavoro&Società (oggi arricchita dall'ingresso delle cooperative sociali 'Energie Sociali' e 'Promo Lavoro') vede, in linea con la normativa, la presenza al proprio interno di Agenzie di Somministrazione di lavoro<sup>3</sup>.

La compagine sociale attualmente svolge attività di presa in carico e di accompagnamento al lavoro di lavoratori svantaggiati:

1. all'interno di specifici progetti di inclusione sociale promossi direttamente o indirettamente e finanziati dalla Direzione Lavoro regionale;
2. in convenzione diretta con la Provincia di Verona, in base alla delibera del Consiglio provinciale del 15 aprile 2009, n. 29. (sperimentazione art. 13 del d.lgs. 276)
3. su accreditamento per l'erogazione di Servizi per il Lavoro da parte della Regione del Veneto.

## ORGANIGRAMMA

Coerentemente con la propria forma giuridica e mission, Lavoro & Società prevede un organigramma così articolato:

### **Per la funzione gestionale:**

- Presidente e Vice Presidente

<sup>3</sup> Il modello di convenzione tra Agenzia di Somministrazione e Agenzia Sociale è riportato in appendice

- Assembla dei Soci
- Consiglio di Amministrazione (composto da un numero variabile da 3 a 15 consiglieri a scelta dell'Assemblea. Gli amministratori possono essere anche scelti fra i non soci e durano in carica 3 anni con possibilità di rielezione)

**Per la funzione organizzativa e operativa attualmente la Società opera attraverso l'apporto di professionalità specifiche messe a disposizione dai soci sul fronte delle diverse iniziative promosse.** Alla luce di quanto analizzato nel presente progetto, l'assetto operativo dovrebbe in ogni caso prevedere la presenza di:

- **Tecnici esperti di servizi per l'orientamento, la formazione e il lavoro** per la supervisione della qualità degli interventi, la capitalizzazione delle pratiche sperimentate, la promozione di azioni innovative, la formazione di operatori junior mediante codificati percorsi di accesso al ruolo;
- **Esperti di rapporti con il sistema impresa** per l'intercettazione di fabbisogni professionali da mettere a disposizione dei beneficiari mediante l'azione di accompagnamento e con l'apporto del sistema di somministrazione;
- **Esperti di found rising** per garantire la contemporanea integrazione di fondi specializzati (Fondazioni, Formatemp ecc...) e contributi pubblici per garantire servizi stabili;
- **Case Manager** con funzione di coordinamento, manutenzione e animazione degli snodi della rete pubblico/privato collocati presso "visibili punti di accesso" dell'Agenzia sul territorio;
- **Tutor Unici** con funzione di accompagnamento per l'inserimento socio-professionale;
- **Orientatori, Formatori, Esperti di bilancio e valutazione delle competenze, orientamento imprenditoriale.**

Come descritto nel Capitolo II.2, la risposta a specifici bisogni connessi alla vulnerabilità sociale dei lavoratori potrebbe prevedere, in tale assetto, la convenzione con servizi socio sanitari territoriali.

## **LAVORO&SOCIETÀ: STRATEGIE per il FUTURO ed EVOLUZIONI POSSIBILI**

Dal punto di vista strategico e alla luce di quanto emerso nel presente progetto di sintesi, Lavoro&Società si troverà impegnata sui seguenti obiettivi:

- 1) aumentare significativamente il numero della presa in carico dei lavoratori svantaggiati in una fase molto critica 2009/11 del trend occupazionale (cassa integrazione in deroga ma anche mobilità in deroga, lavoratori somministrati) attraverso l'allargamento della rete di cui è capofila, da provinciale a regionale;
- 2) sperimentare e diffonderne i risultati attraverso iniziative dedicate, l'applicazione dell'art. 13 del d. lgs. 276/03, in convenzione con la Provincia e le APL;
- 3) consolidare l'erogazione dei servizi per il lavoro, in raccordo con la Provincia di Verona, sul modello di rete e sullo standard di servizi da questa previsti (livelli essenziali di prestazione e applicazione della carta dei servizi) investendo sulla funzione

specialistica di accompagnamento al lavoro con il coinvolgimento degli enti locali.

Capitalizzando le riflessioni emerse nel presente progetto, particolare attenzione verrà attribuita al completamento dell'azione dell'Agenzia Sociale in raccordo strutturale con i Servizi Sociali, in primis dei Comuni, prefigurando il passaggio alla combinazione flessibile e funzionale di risorse diverse.

Il modello di intervento al quale Lavoro&Società intende ispirarsi per far fronte alle crisi socio occupazionali territoriali dovrebbe sostanziarsi in:

- un approccio orientato alla lettura dei molteplici bisogni delle persone (di natura personale, sociale, economica, lavorativa e professionale);
- la valorizzazione della rete dei servizi socio-assistenziali e per il lavoro presenti nel territorio, in una logica di integrazione o ottimizzazione "trasparente" delle risorse allocate;
- la possibilità di portare a sistema le risorse territoriali disponibili, condizione sine qua non della risposta agli attuali bisogni delle persone, dei servizi e delle imprese.

Ciò significa attivare sul territorio provinciale, **Punti di Accesso** che non siano la replica di quanto già esistente ma ne rappresentino la valorizzazione e legittimazione nel quadro del modello denominato Agenzia Sociale per il Lavoro.

Tali punti di accesso potrebbero essere identificati in alcuni sportelli di informazione e orientamento già presenti presso un gran numero di Enti locali della provincia di Verona<sup>4</sup> e agire, attraverso apposita convenzione con i Comuni, come punti ramificati di servizi alla cittadinanza in grado di:

- effettuare un'analisi della condizione di occupabilità dei soggetti attraverso indicatori comuni di rilevazione della vulnerabilità sociale e la definizione di bisogni prioritari di intervento;
- adottare una specifica metodologia di accoglienza, informazione/consulenza, presa in carico, accompagnamento, monitoraggio e follow up;
- operare in stretto raccordo con i servizi interni all'ente locale (in particolare, i servizi sociali) attraverso il coordinamento di azioni in favore della persona che accede a percorsi per l'occupabilità priva di ammortizzatori sociali.

***Quanto indicato potrà garantire, attraverso gli strumenti messi a disposizione dall'Agenzia per il Lavoro, standard omogenei di servizio per la trasferibilità delle esperienze di successo nella direzione di un PIANO TERRITORIALE DI WORKFARE in cui le PRESTAZIONI SOCIALI (ESPRESSE DAGLI ENTI PUBBLICI E DAL PRIVATO SOCIALE IN GENERE) SI TRADUCANO CONTESTUALMENTE IN MISURE DI SOSTEGNO A SUPPORTO DEI PERCORSI DI POLITICA ATTIVA PROMOSSE DALLA PROVINCIA PER MEZZO DALL'AGENZIA SOCIALE STESSA.***

<sup>4</sup> Sportelli Informagiovani e Informalavoro che potrebbero, per mezzo dell'Agenzia Sociale, consolidare la loro capacità di leggere nuovi bisogni con adeguato assetto di risposta.

Ciò risulterebbe coerente sia con le evoluzioni regionali in materia di servizi per il lavoro, sia con le evoluzioni provinciali in materia di politica attiva, sia con le NUOVE SFIDE PER IL WELFARE che la Fondazione Istud (2009) sintetizza così:

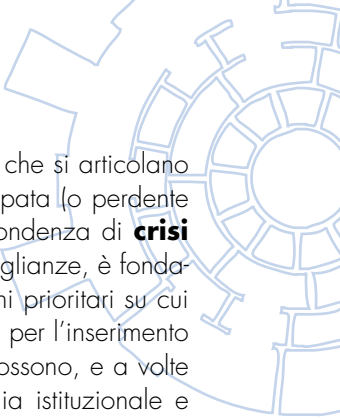
- 1) Uscire dalla logica dell'offerta indifferenziata. Universalismo e selettività non sono in contrapposizione;
- 2) Perseguire l'uguaglianza di opportunità e percorso di autonomia oltre logiche "predefinite";
- 3) Adottare misure flessibili pensate su comunità territoriali e gestite a livello locale, anche da un punto di vista delle risorse;
- 4) Affiancare al concetto del **diritto** quello di **responsabilità sociale e cittadinanza attiva**.

## CONCLUSIONI

Deborah Biazzì, Emanuele Tagetto, *Cosp Verona*

Il Progetto Pilota “I profili delle disuguaglianze: dall’analisi al modello di Agenzia Sociale per il Lavoro” ha permesso di capitalizzare le esperienze realizzate dalla Provincia di Verona per cercare di ipotizzare una possibile forma di Agenzia Sociale per il Lavoro. È stato un percorso che ha cercato di raccordare, integrare e ampliare le possibilità delle diverse Agenzie che hanno realizzato interventi a favore dell’occupabilità nel territorio veronese. Si tratta di un’ integrazione ispirata agli indirizzi offerti dalla Unione Europea e che rispecchia varie forme di intervento perseguiti da altri Stati membri. Allo stesso tempo, è un’ integrazione che ha cercato di valorizzare le funzioni di ciascun partner in rapporto alla propria specificità cercando così di capitalizzare le competenze presenti sul territorio. Ne è emerso un processo che trae la propria efficacia dall’essere **potenzialmente aperto** a tutti, in rispetto delle singole specificità e in risposta a specifici bisogni. Ciò porta a sottolineare e ribadire che è la “rete”, e quindi le relazioni che si costruiscono o consolidano, la prima garanzia di un miglior accompagnamento dei soggetti a rischio di esclusione sociale. Potremmo aggiungere che non esistono “reti buone o reti cattive” ma “reti che funzionano o non funzionano”, e che per funzionare i rapporti di fiducia e responsabilità tra i singoli sono necessari ma non bastano. Ne deriva che i partner di una Agenzia Sociale per il Lavoro si configurano come membri di una società consortile aperta a possibili convenzioni con altri attori che, condividendone mission e prerequisiti, potranno garantire il presidio di determinate funzioni. Parimenti, la brevità di orizzonte, l’incertezza e i nuovi bisogni di cui sono portatori cittadini e imprese necessitano di una **“mappa”** che l’Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe nominare, rappresentare e comporre con adeguata flessibilità di risposta. Ne emerge un quadro di partenariato a più livelli con integrazioni (convenzioni, procedure di raccordo tra servizi, condivisione di risorse) per una visione più strategica del territorio, che consenta di sviluppare occupabilità ma anche occupazione. Quest’ultima, promossa anche attraverso le molteplici forme di impiego utili, necessarie e possibili a prevenire il rischio di esclusione sociale nella transizione connessa allo stato di disoccupazione: microimpresa, lavoro accessorio, lavoro somministrato, lavori socialmente utili, autoimprenditoria, tirocini e formazione on the job con borsa lavoro.

Inoltre, solo investendo nell’integrazione tra agenzie, pubbliche e private, è possibile creare una serie di valori e linguaggi condivisi, economie di scala e risparmi, magari permettendo quella continuità degli interventi a sostegno dell’occupabilità oggi molto spesso collegati a singoli progetti e talvolta inefficaci se privi di un focus sui bisogni collegati alla perdita di lavoro. L’ Agenzia Sociale per il Lavoro, se condivisa politicamente e tecnicamente, potrebbe permettere la possibilità di superare vincoli e criticità a sostegno di interventi continui, mettendo a sistema esperienze pregresse e innovazioni. L’aumento di occupabilità, **se c’è occupazione**, passa anche attraverso



una molteplicità di differenti azioni orientative, formative, di tutorato che si articolano in Percorsi di Accompagnamento Individuale della persona disoccupata (o perdente posto, o occupata in modo insoddisfacente e precario). In corrispondenza di **crisi occupazionale**, per presidiare la coesione e prevenire le disuguaglianze, è fondamentale che tali dispositivi siano integrati: alla definizione di bisogni prioritari su cui intervenire (profilatura utenza); alla progettazione di interventi sociali per l'inserimento lavorativo in cui i diversi obiettivi (contemporaneamente prioritari) possono, e a volte devono, essere perseguiti da agenzie diverse; alla dichiarata regia istituzionale e operativa degli interventi.

Ne emerge che l'Agenzia Sociale per il Lavoro, deve essere uno spazio fisico e non solo simbolico, riconoscibile e attrezzato per sostenere parte degli interventi coordinando le azioni che il pubblico e privato possono esprimere. Sono azioni che riguardano l'orientamento, la formazione, l'educazione, il sociale e anche il sanitario. Azioni per un complessivo sistema di "welfare to work" che non può esistere senza il coordinamento oggi necessario a superare le più diffuse criticità rilevate: doppioni di servizi, mancanza di risposta per alcuni target/bisogni, messaggi contraddittori che a volte stessi partner involontariamente comunicano. Infatti emerge sempre più la necessità di una formazione e/o aggiornamento delle professionalità coinvolte nei servizi per il lavoro funzionale a condividerne politiche, forme di intervento e quindi metodologie, prassi e linguaggi. La cooperazione è un valore positivo che permette anche di apprendere assieme. Per ciò è necessario disporre di un sistema di valutazione efficiente ed efficace i cui indicatori dovrebbero considerare sia aspetti riferiti all'occupabilità che all'occupazione, come si è tentato di sperimentare nel presente progetto.

L'Agenzia Sociale per il Lavoro si prefigura dunque come una infrastruttura che deve saper comunicare il suo *modello* e la sua *vision* come espressione locale. Ciò comporta sempre più insistere sugli standard dei servizi e la qualità degli interventi. Per essere realmente incisiva nel sistema delle politiche attive per il lavoro locali e sui potenziali stakeholder necessiterà dunque dei seguenti prerequisiti:

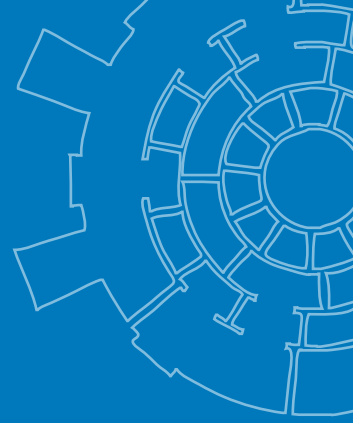
- 1) **Un riconoscimento istituzionale e formale** in modo tale che i suoi risultati possano essere stimoli per ulteriori forme di intervento a beneficio di tutto il territorio. Ciò significa che è sempre più necessario uscire dalla logica dei progetti per passare a servizi realmente in grado di supportare la *governance* attraverso: un "osservatorio privilegiato" in grado di agire in situazione rispetto alle situazioni che si presentano (bisogni delle persone e delle imprese in grande evoluzione); la condivisione di strategie di intervento partendo dal bottom-up, elemento unico in grado di garantire risposte qualificate alle effettive necessità dei beneficiari oltre risposte codificate a progetto. Inoltre l'aspetto del riconoscimento e della legittimazione istituzionale sono fondamentali ai fini del principio di responsabilizzazione dei cittadini alla base del sistema di work fare adottato. Infatti, agendo in sussidiarietà dell'ente pubblico, l'Agenzia Sociale per il Lavoro dovrà condividere l'esito, sia positivo che negativo, dell'intervento di politica attiva attuato che dovrà



essere preso in considerazione per evitare che gli stessi soggetti non usufruiscano contemporaneamente o continuativamente degli stessi servizi senza esito. Essa potrà dunque monitorare l'assegnazione dell'utenza in condizione di svantaggio ai programmi di intervento (tra le ragioni di alcuni esiti deludenti delle politiche attive per il lavoro la maggior parte delle ricerche annoverano la scarsa attenzione posta alla relazione tra i dispositivi proposti e le caratteristiche della persona) e restituirne i risultati (prevenzione o emancipazione dall'assistenza, riconferma della situazione di assistito cronico).

- 2) Disporre di **un quadro di misure integrate a sostegno dell'occupabilità dei soggetti**. Dalla ricerca sulle nuove disuguaglianze sono emerse le diverse sfaccettature della vulnerabilità odierna. Sempre più la carenza di lavoro apre a criticità dalle notevoli implicazioni sociali. Se la carenza o assenza di lavoro portano a momenti di debolezza soggettiva (che comporta anche la messa in discussione dei propri standard di vita e aspettative) è fondamentale intervenire nel più breve tempo possibile e in modo adeguato. Fondamentale perché la debolezza non diventi disagio conclamato e faccia sorgere patologie. Le diverse forme di disuguaglianze rilevate richiedono semplificazione e personalizzazione nelle forme di risposta. È una personalizzazione che comporta una regia riconosciuta dalle Istituzioni e delle agenzie coinvolte. Il tutor unico può rappresentare tale sintesi assicurando una mediazione esperta per collegare il piano di accompagnamento individuale del soggetto con le opportunità del territorio per garantire il raggiungimento degli obiettivi concordati all'atto della presa in carico. È un ruolo operativo con delle funzioni specifiche che deve raccordarsi con altre forme di intervento e quindi con altre professionalità. Tale funzione può assumere un ruolo decisivo, se adeguatamente riconosciuta anche dal sistema impresa o dai suoi interlocutori, nel verificare obiettivamente e incrementare l'occupabilità delle persone sostenendo, dove possibile, l'emancipazione dalle varie forme di assistenza.

In conclusione, si auspica che il presente lavoro, non esaustivo, possa aggiungersi alle pregevoli iniziative che la nostra Regione offre per permettere il benessere delle e dei cittadini. Inoltre, ci auguriamo possa essere di supporto a tutte quelle professionalità che credono nel valore aggiunto che l'orientamento, la formazione e l'accompagnamento offrono per garantire la piena occupabilità delle persone come presupposto di una comunità inclusiva. Infatti, l'attuazione dell'Agenzia Sociale per il Lavoro potrebbe contribuire a ridurre logiche autoreferenziali e le distanze tra persone, imprese e Istituzioni rendendo presenti le une alle altre nella condivisione di responsabilità per costruire nuove risposte possibili attraverso e oltre il lavoro.



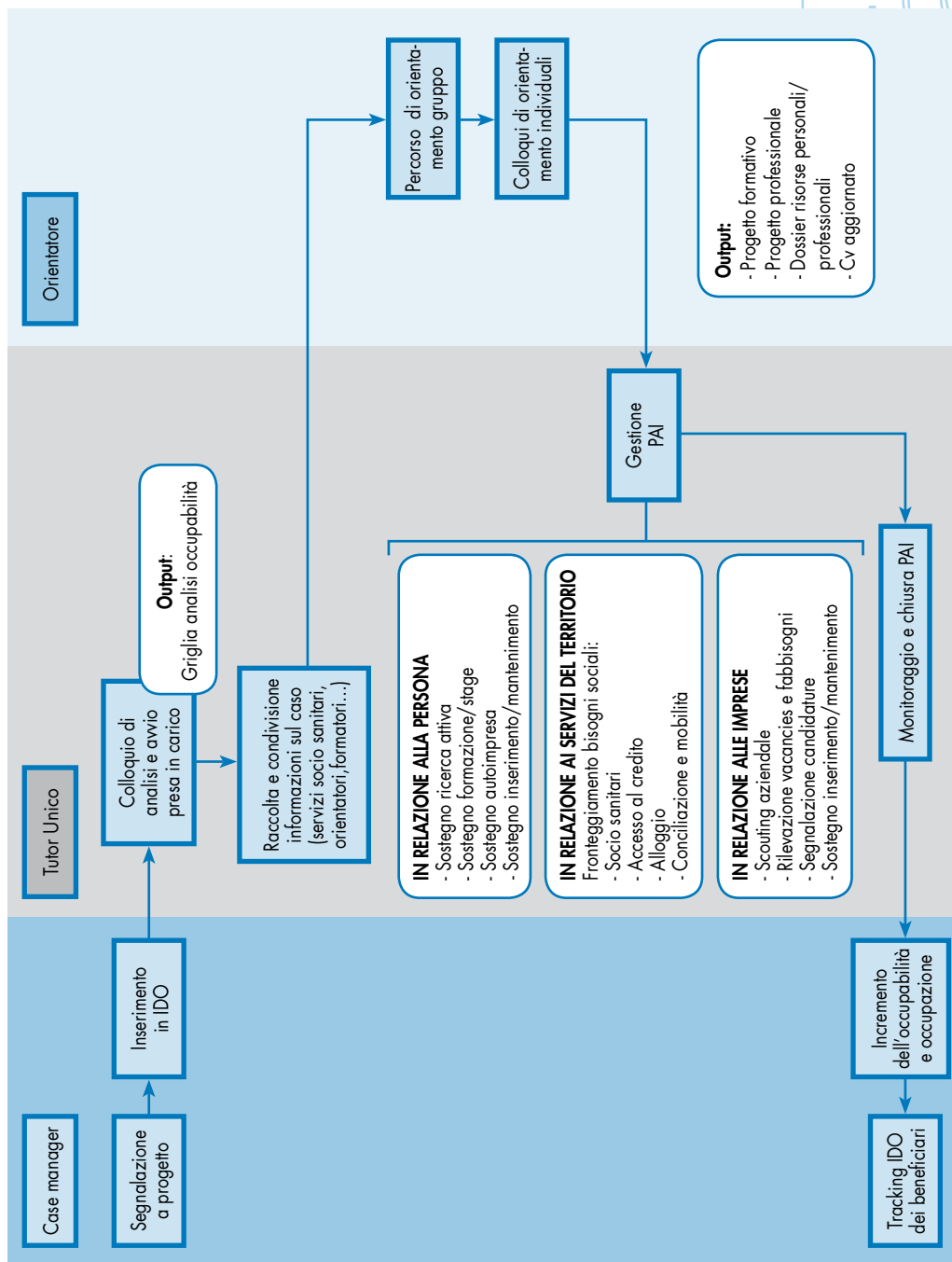
*Parte 3*

## **APPENDICE**

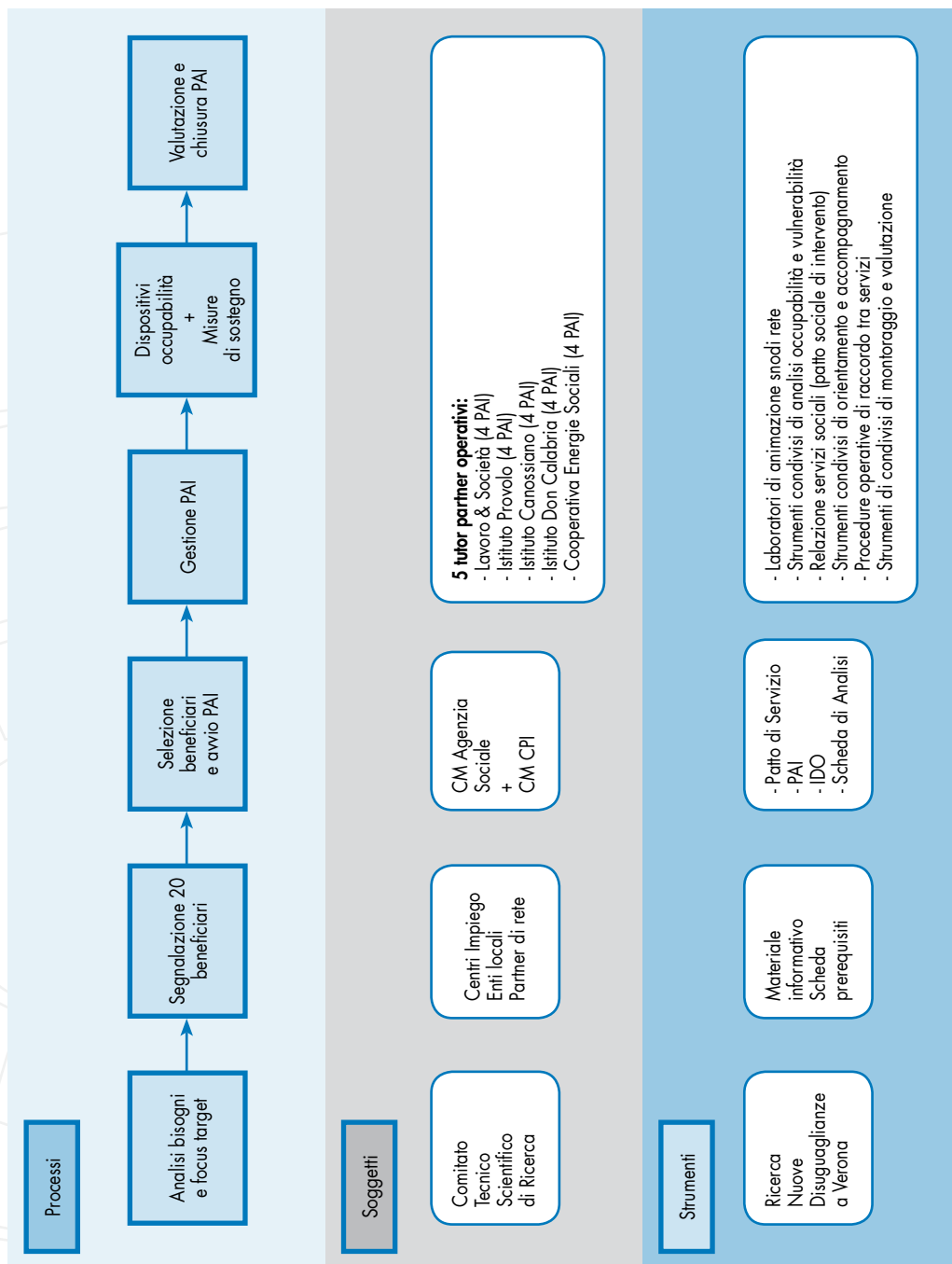
## GRAFICI ESEMPLIFICATIVI



**Grafico 1: Modello gestione PAI sperimentato nel progetto FSE pilota**



## Grafico 2: Modello Sperimentazione FSE PILOTA



**Grafico 3: Modello presa in carico Agenzia Sociale per il Lavoro**

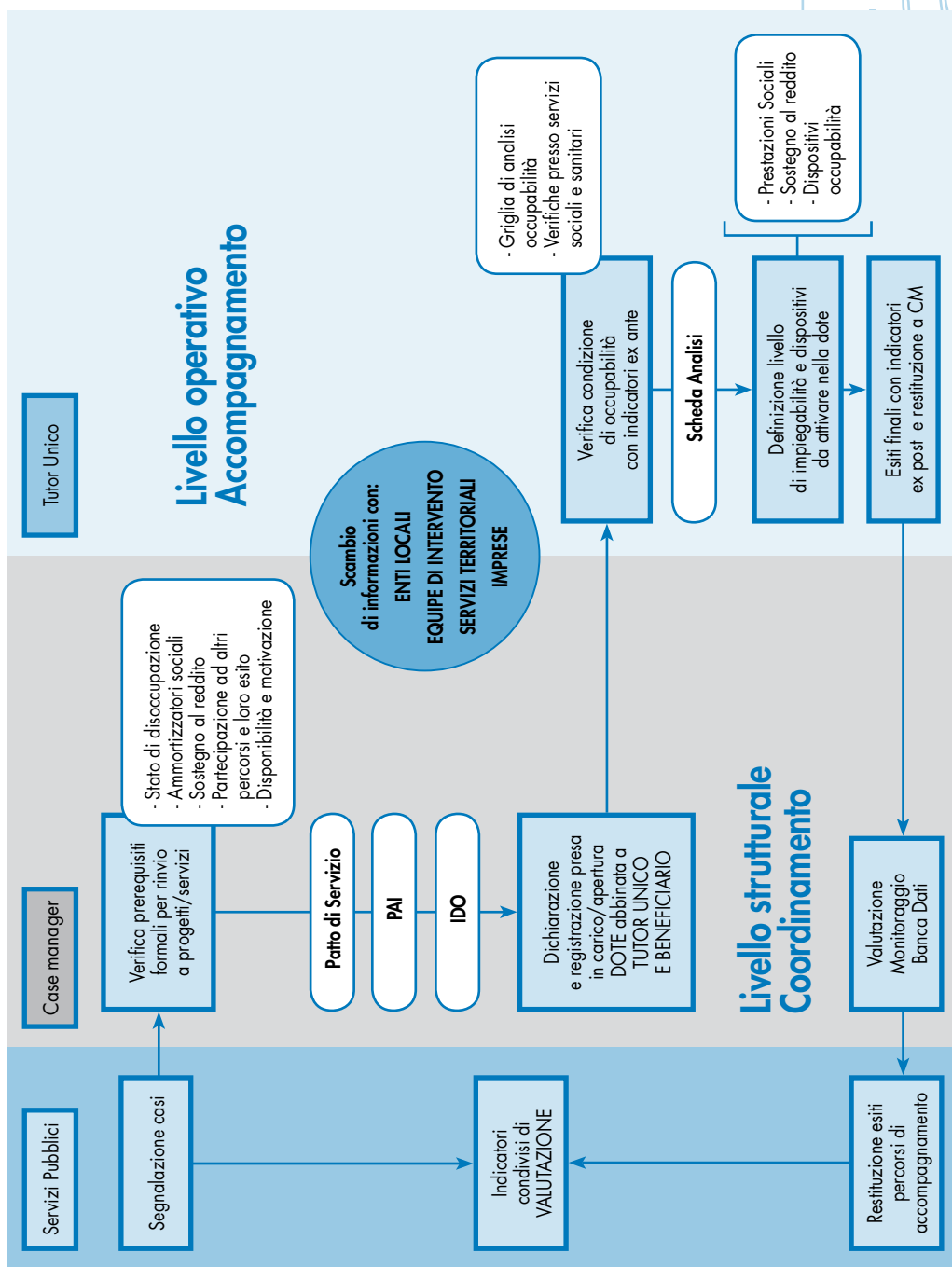
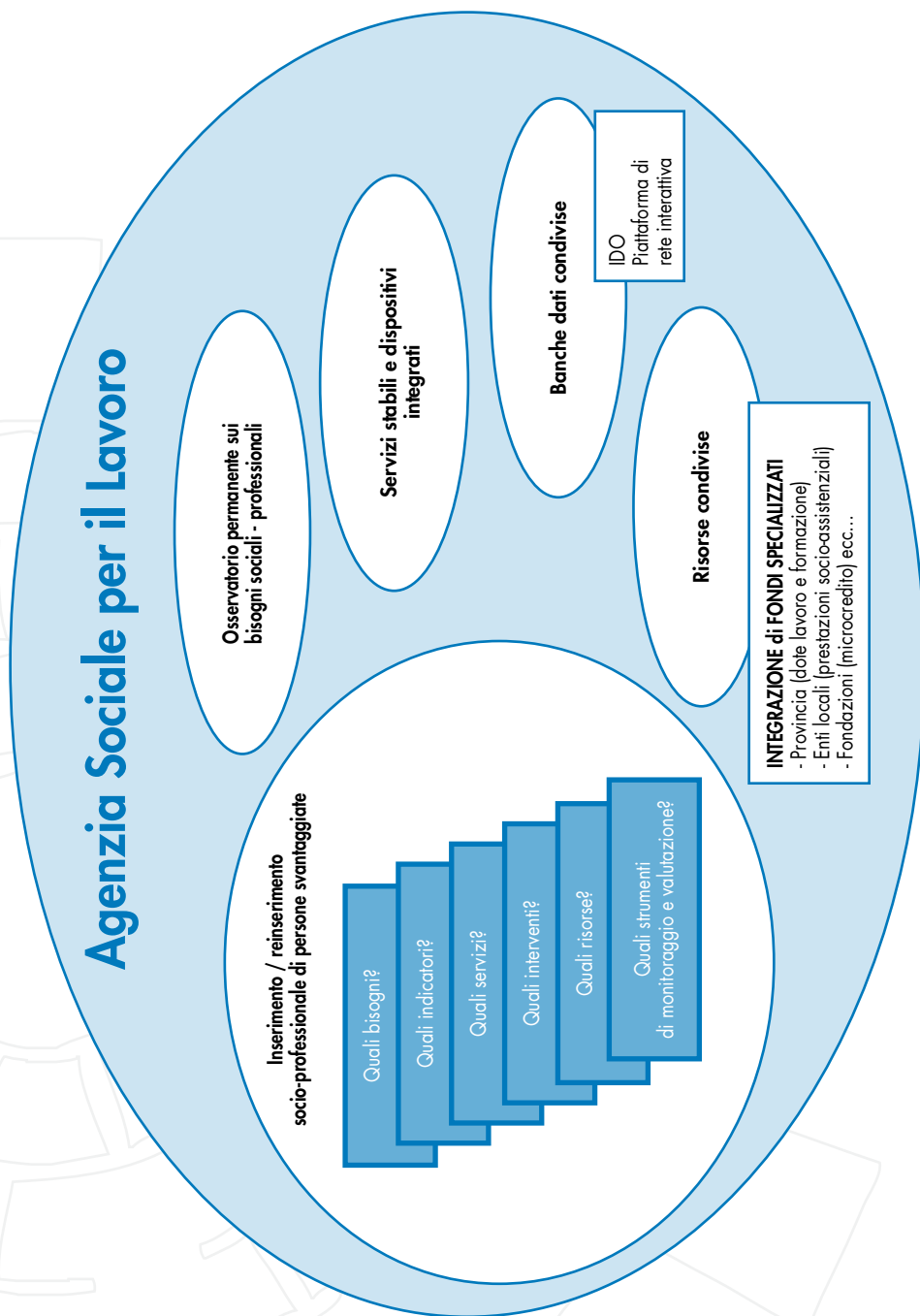
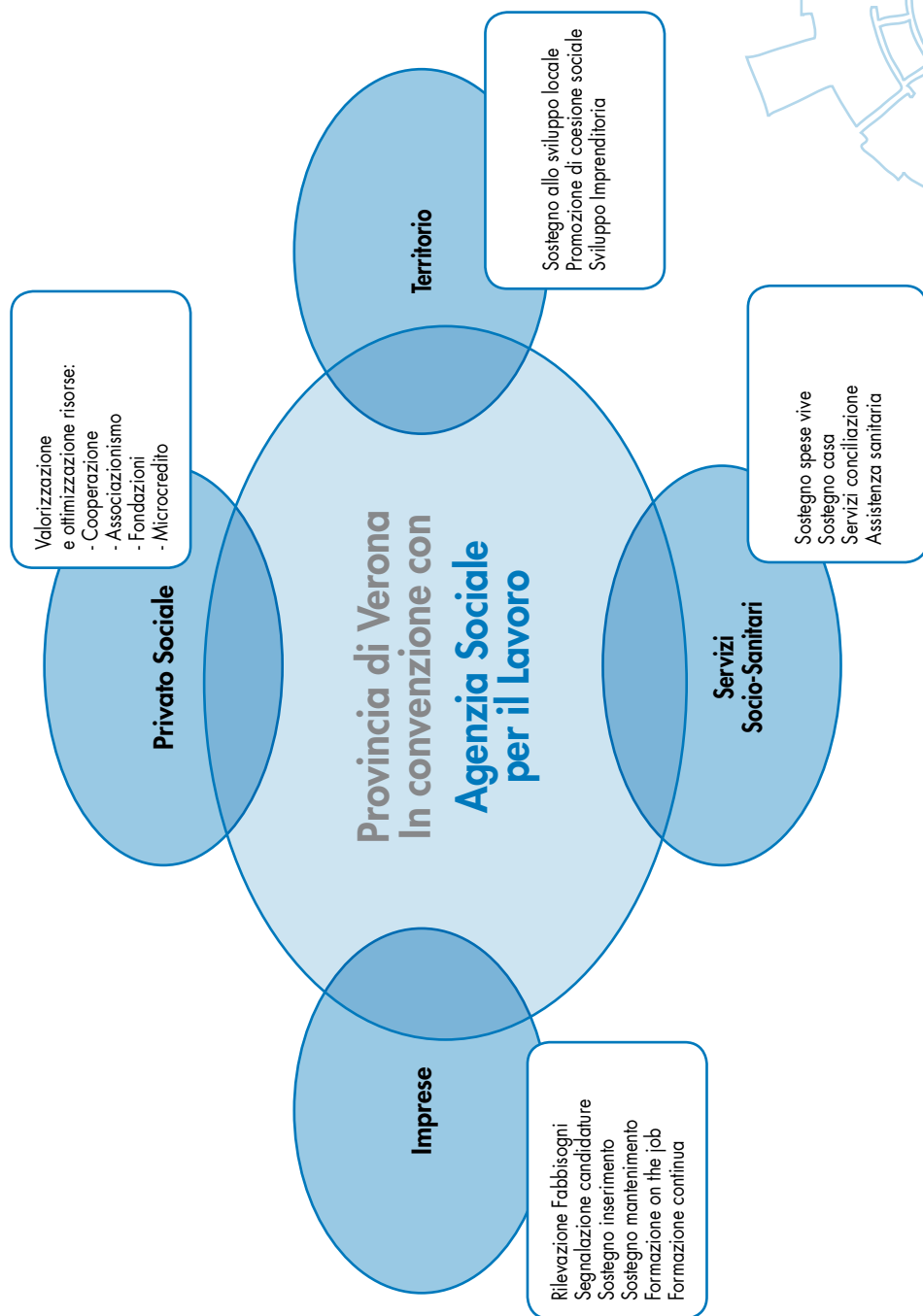


Grafico 4: Modello di Agenzia Sociale per il Lavoro Verona - visione interna



**Grafico 5: Modello di Agenzia Sociale per il Lavoro Verona - relazioni di sistema**





## STRUMENTI OPERATIVI



## TRACCIA QUESTIONARIO SEMI STRUTTURATO SENSIBILIZZAZIONE IMPRESE

### INTRODUZIONE AL QUESTIONARIO

I servizi pubblici e privati per il lavoro della provincia di Verona stanno realizzando un progetto "Pilota" con l'obiettivo di migliorare, nello specifico, l'insieme dei servizi (pubblici e privati) rivolti alle imprese e ai lavoratori. In particolare ci interesserebbe conoscere il suo punto di vista per giungere ad elaborare efficienti sistemi di accompagnamento al lavoro e riqualificazione dei lavoratori (maggiormente colpiti dalla congiuntura economica e delle trasformazioni del mondo del lavoro) in linea con le aspettative delle imprese.

### ITEMS INTERVISTA (0 indica la minima desiderabilità – 4 la massima)

**1) Nel reperimento e selezione di nuove risorse, quale livello di desiderabilità/convenienza hanno questi fattori per la vostra azienda. E' desiderabile/conveniente assumere una persona....**

- Di età compresa tra: 18 – 25 (1 2 3 4); 26 – 35 (1 2 3 4); 36 – 45 (1 2 3 4); OVER 45 (1 2 3 4)
- Maschio (1 2 3 4) Femmina (1 2 3 4)
- Cittadina italiana (1 2 3 4); Ue (1 2 3 4); extra Ue (1 2 3 4)

**2) Sulla base di quali caratteristiche, oltre alla competenza/pertinenza col profilo ricercato, inserirebbe in azienda...**

- un/a lavoratore/trice over 45  
.....
- un/a lavoratore/trice di origine straniera  
.....
- un/a lavoratore/trice solo/a con figli minori a carico  
.....

**3) A quali condizioni stabilizzerebbe un/a lavorator/trice entrato nella sua azienda con contratti di lavoro atipico (lavoro somministrato, collaborazioni a progetto ecc...)**

- .....
- .....
- .....

**4) Tra i sistemi di convenienza, non potendo ricorrere a sgravi o incentivi economici per l'assunzione, quali condizioni alzerebbero il grado di desiderabilità/opportunità d'inserimento in azienda di un lavoratore (es...quando mi interessa/conviene...)**

**4.1 L'inserimento di risorse a beneficio e nel rispetto del "bilancio sociale" (se esistente):**

1    2    3    4

**4.2 La possibilità di ricevere un "dossier descrittivo delle competenze" (non solo tecniche) del soggetto in funzione di politiche di ottimizzazione delle risorse umane (es. competenze linguistiche per lo straniero, esperienza consolidata per lavoratori adulti ecc...)**

1    2    3    4

#### **4.3 La possibilità di disporre di un “servizio *gratuito* di tutorato” che consenta all’azienda di risparmiare tempo disponendo di:**

- un lavoratore/una lavoratrice formato/a (che ha realizzato un percorso di aggiornamento delle competenze, anche sulla base di specifici fabbisogni espressi dall’impresa);
- un servizio di sostegno a fronte dell’inserimento di una persona che attraversa un momento di difficoltà (che ha chance s di contribuire a risolvere per mezzo di un inserimento professionale);
- un supporto nella fase di inserimento/mantenimento (anche mediante di formazione on the job);
- un supporto nell’individuare opportunità di aggiornamento continuo del/la lavoratore/trice in corrispondenza con le evoluzioni delle performance aziendali;
- un esperto in grado di accompagnare il/la lavoratore/trice verso percorsi di reinserimento/riqualificazione in caso di difficoltà nel trattenere la risorsa

***In sostanza, si intende proporre la funzione di accompagnamento anche come processo in grado di facilitare l’adeguamento delle risorse della persona al contesto mediante il supporto del tutor ed i collegamenti che esso intrattiene con il sistema dei servizi e della formazione.***

1 2 3 4

*La presente rilevazione, in via del tutto anonima, sarà utilizzata per raccogliere elementi utili alla definizione di un modello di Agenzia Sociale per il Lavoro quale rete strutturata e formalizzata di servizi pubblici e privati per il lavoro a servizio di imprese e cittadini nella provincia di Verona.*

## SCHEDA DI ANALISI DELLA CONDIZIONE DI OCCUPABILITÀ E PAI<sup>1</sup>

Operatore/Trice: <sup>2</sup>	
Progetto <sup>3</sup> :	
Servizio di rinvio:	
Definizione PS e PAI <sup>4</sup> in data:	Cpi di..... Operatore..... ☎..... @.....
Definizione Patto Sociale <sup>5</sup> in data:	Comune di..... Ass. Sociale..... ☎..... @.....
<b>VARIABILI SOCIO ANAGRAFICHE</b>	
Cognome Nome	
Codice Fiscale	
Recapito Telefonico	Cellulare: Casa:
E-mail	
Luogo e Data di nascita	
Genere	<input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/> M
Cittadinanza	<input type="checkbox"/> Italiana <input type="checkbox"/> UE <input type="checkbox"/> Extra UE
Stato Civile	<input type="checkbox"/> Libero/a <input type="checkbox"/> Coniugato/a <input type="checkbox"/> Separato/a <input type="checkbox"/> Divorziato/a
Permesso di soggiorno	Motivo:.....Scadenza.....
Figli minori/genitori a carico <sup>6</sup>	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì Specificare.....
Residenza e/o domicilio	
Patente	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì (Tipo <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> altro)
Automunito	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì Altri mezzi di trasporto.....

<sup>1</sup> Lo strumento è frutto della sintesi operata dai Referenti Tecnici Progetto F.S.E Pilota a partire dai modelli di griglie elaborate da Ce.Trans (Centro per le Transizioni al Lavoro e nel Lavoro) e Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

<sup>2</sup> Case Manager c/o Centro Impiego o altro punto di accesso Agenzia Sociale per il Lavoro

<sup>3</sup> In caso di "progetto specifico" indicare anche l'ente gestore e il nominativo della figura di coordinamento

<sup>4</sup> Allegare, se necessario, copia del Patto di Servizio e Pai

<sup>5</sup> Per Patto Sociale si intende il documento o l'informativa che attesta l'invio (o l'avvenuta conoscenza di inserimento dell'utente al percorso) da parte dell'operatore dei servizi sociali sulla base delle informazioni ricevute sul progetto. Il Patto potrebbe collegare gli impegni di partecipazione del beneficiario a contestuali interventi di sostegno sociale attraverso il coordinamento tra l'operato del Tutor e quello dell'assistente sociale che hanno in carico la gestione del caso.

<sup>6</sup> Se previsto, allegare Stato di Famiglia e/o Relazione dei Servizi Sociali. Verificare se l'utente potrebbe e/o vorrebbe delegare a qualcuno della sua famiglia e/o ad eventuali servizi di supporto almeno parte di questi carichi, rilevare esigenze riferite alla conciliazione

Titolo di studio		<input type="checkbox"/> Licenza Elementare <input type="checkbox"/> Licenza Media <input type="checkbox"/> Qualifica Professionale <input type="checkbox"/> Diploma <input type="checkbox"/> Altro.....	<input type="checkbox"/> Laurea triennale <input type="checkbox"/> Laurea magistrale <input type="checkbox"/> Laurea Vecchio Ordinamento <input type="checkbox"/> Titolo non riconosciuto
<b>TIPOLOGIA DI TRANSIZIONE</b>			
Inoccupato Da.....	<input type="checkbox"/> Breve durata <input type="checkbox"/> Lunga durata <sup>7</sup>		
Disoccupato <sup>8</sup> Da.....	<input type="checkbox"/> Lunga durata <sup>9</sup> <input type="checkbox"/> Mobilità senza indennità L.236/93 (fino a:.....) <input type="checkbox"/> Mobilità con indennità L.223/91 (fino a:.....) <input type="checkbox"/> Cigs (fino a:.....) <input type="checkbox"/> Cigo (fino a:.....) <input type="checkbox"/> Cassa integrazione in deroga <input type="checkbox"/> Altro.....		
Occupato	<input type="checkbox"/> Perdente posto (causa:.....) <input type="checkbox"/> Contratto a termine senza rinnovo (data scadenza.....) <input type="checkbox"/> Alla ricerca di altra occupazione <input type="checkbox"/> Attività di lavoro autonomo in via di cessazione <input type="checkbox"/> Ripetute interruzioni nella biografia professionale (biografia atipica) <input type="checkbox"/> Altro.....		
<b>MISURE DI SOSTEGNO</b>			
	<input type="checkbox"/> Indennità di disoccupazione (euro:.....) <input type="checkbox"/> Indennità di frequenza (euro:.....) <input type="checkbox"/> Voucher o bonus di conciliazione (euro:.....fino a:.....) <input type="checkbox"/> Voucher formazione (euro:.....corso:.....) <input type="checkbox"/> Sostegno spese vive (euro:.....fino a:.....) <input type="checkbox"/> Altro.....		
Profilo formativo	Principali corsi di aggiornamento e formazione professionale:		

<sup>7</sup> Soggetti che, senza precedenti lavorativi, sono alla ricerca di un nuovo impiego da più di 12 mesi, o se giovani, da più di 6 mesi.

<sup>8</sup> Si considera persona disoccupata chi non supera nell'anno in corso la soglia di 8000 euro lordi se con rapporto di lavoro dipendente (o fiscalmente assimilato – es. collaborazioni a progetto), di 4800 euro lordi se lavoratore autonomo o prestatore d'opera occasionale, di 8000 euro nel caso di concordo di più tipologie lavorative.

<sup>9</sup> Soggetti che hanno perso un posto di lavoro o hanno cessato un'attività lavorativa autonoma e sono alla ricerca di un nuovo impiego da più di 12 mesi, o se giovani, da più di 6 mesi.



RINVIATO AL/LA TUTOR: .....		Data .....	
☎ .....		@ .....	
TUTOR:			
Data primo colloquio:			
<b>VULNERABILITÀ SOCIO SANITARIA<sup>13</sup></b>			
Problemi di salute	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	Specificare.....	
Invaldità	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	(.% validità.....) Diagnosi <sup>14</sup> .....	
Indennità Ordinaria Inps	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	(euro..... validità.....)	
Collocamento Mirato Legge 68/99	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	☎ Operatore di contatto..... @ .....	
Servizio Sanitario Dipendenze o altro servizio	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	Specificare..... ☎ Operatore di contatto..... @ .....	
<b>VULNERABILITÀ ABITATIVA</b>			
Casa di proprietà	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì		
Affitto	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	(euro.....)	
Mutuo	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	(euro.....)	
Alloggio popolare	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Sì	(euro.....)	
<b>NOTE</b>			
<b>SERVIZI CONTATTATI</b>			
<b>AZIONI ATTIVATE</b>			
<b>VULNERABILITÀ CULTURALE</b>			
Accesso alle informazioni	Presente	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Assente
Utilizzo delle informazioni a proprio vantaggio	Presente	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Assente
Padronanza dei linguaggi <sup>15</sup>	Presente	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Assente
Letture del contesto <sup>16</sup>	Presente	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Assente
<b>NOTE</b>			

<sup>13</sup> Evidenziare eventuali impedimenti di salute che limitano nella ricerca di impiego

<sup>14</sup> Se necessario, allegare eventuale copia della documentazione relativa

<sup>15</sup> Verificare se il/la beneficiario/a è in grado di cogliere l'universo simbolico caratteristico della società in cui ci si colloca (es: linguaggio della società dell'informazione, capacità di intrapresa e di trattare a proprio vantaggio la cultura del rischio, possesso di strumenti di accesso alle informazioni ecc.)

<sup>16</sup> Verificare se il/la beneficiario/a è a conoscenza delle trasformazioni in atto (Legge giornali? Si informa? Riporta informazioni aderenti alla realtà? A quali cause – interne o esterne – attribuisce la propria situazione?)

<b>SERVIZI CONTATTATI</b>													
<b>AZIONI ATTIVATE</b>													
<b>VULNERABILITÀ SOCIALE</b>													
Rete di sostegno parentale <sup>17</sup>	Presente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Assente	
Rete di sostegno amicale <sup>18</sup>	Presente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Assente	
Partecipazione sociale attiva <sup>19</sup>	Presente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Assente	
Servizi di sostegno <sup>20</sup>	Presente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Assente	
<b>NOTE</b>													
<b>SERVIZI CONTATTATI</b>													
<b>AZIONI ATTIVATE</b>													
<b>MOTIVAZIONI, ATTEGGIAMENTI, RAPPRESENTAZIONI</b>													
Motivazione e attivazione	Delega	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Confronto	
	Passività	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Proattività	
	Chiusura	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Apertura	
	Avversione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Disponibilità	
Chiarezza idea progettuale	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta	
Rigidità idea maturata	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta	
Realizzabilità idea progettuale	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta	
Conoscenza Mercato del Lavoro	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta	
Conoscenza Legislazione del Lavoro	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta	
Padronanza Tecniche Ricerca Attiva del Lavoro	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta	

<sup>17</sup> Presenza/Assenza di una famiglia solidale e sostegno parentale

<sup>18</sup> Presenza/Assenza di legami fiduciari e amicali

<sup>19</sup> Partecipazione/Non partecipazione ad associazioni culturali, religiose, politiche, sportive, del tempo libero o di promozione sociale, frequenza a corsi di educazione permanente degli adulti, attività in favore della comunità di appartenenza ecc.

<sup>20</sup> Servizi a supporto della conciliazione, della cura, della mediazione familiare ecc.



Disponibilità alla mobilità	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta
Conoscenze di informatica di base	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta
	Specificsre.....	.....										
	.....	.....										
	.....	.....										
Conoscenza lingue straniere	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta
	Specificsre.....	.....										
	.....	.....										
	.....	.....										
Capacità di riconoscere i propri vincoli	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta
Capacità di riconoscere le proprie risorse	Bassa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Alta

### VARIABILI RELAZIONALI TUTORATO

**Nel corso del primo colloquio con il tutor, l'utente:**

- Non comunica in modo adeguato
- Non controlla le emozioni
- Usa un linguaggio aggressivo (parole e toni)
- Usa un linguaggio logorroico
- Esprime locus of control spostato verso l'esterno
- Veste e si trucca in modo eccentrico
- È trasandato/a nell'igiene personale e nell'abbigliamento
- Mostra scarse capacità di comprensione
- Dimostra poca aderenza alla realtà nella valutazione della propria storia, situazione, competenze
- Dimostra poca aderenza alla realtà in merito alle aspettative future
- È accompagnato da un familiare che mostra, a sua volta, scarsa aderenza alla realtà

### NOTE FINALI TUTOR

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## PROFILO DELLA CAPACITÀ OCCUPAZIONALE (Annerire le caselle sino al livello emergente dal colloquio)

Indicatore di criticità	Bassa 1	Media - 2	Media + 3	Elevata 4
<b>1. Variabili socio anagrafiche</b>				
Età				
Genere				
Cittadinanza				
Titolo di Studio				
<b>2. Storia formativa/professionale</b>				
Spendibilità formativa				
Spendibilità professionale				
<b>3. Vincoli nella ricerca del lavoro</b>				
Carichi familiari				
Salute fisica				
Urgenza economica				
Alloggio				
Accesso informazioni				
Sistema relazionale				
Mobilità				
<b>4. Vincoli nelle risorse</b>				
Autonomia				
Flessibilità				
Aderenza alla realtà				
Disponibilità				
<b>Profilo sintetico</b> (componenti dell'occupabilità)				

### DISPOSITIVI PRIORITARI DA ATTIVARE CONCORDATI CON IL/LA BENEFICIARIO/A (PAI)

- Sostegno sviluppo capitale sociale e cittadinanza attiva
- Counselling individuale per la definizione di un progetto personale formativo/professionale
- Counselling di gruppo per la raccolta di informazioni utili all'occupabilità
- Bilancio delle competenze
- Scouting aziendale e sostegno alla ricerca attiva
- Accompagnamento alla creazione d'impresa
- Formazione professionale (percorso di gruppo) Ambito:.....
- Formazione professionale (individuale) Ambito:.....
- Accompagnamento all'inserimento e mantenimento lavorativo

## ESITO PERCORSO DI TUTORATO

### DISPOSITIVI ATTIVATI

- Sostegno sviluppo capitale sociale e cittadinanza attiva
- Counselling individuale per la definizione di un progetto personale formativo/professionale
- Counselling di gruppo per la raccolta di informazioni utili all'occupabilità
- Bilancio delle competenze
- Scouting aziendale e sostegno alla ricerca attiva
- Accompagnamento alla creazione d'impresa
- Formazione professionale (percorso di gruppo) Ambito:.....
- Formazione professionale (individuale) Ambito:.....
- Accompagnamento all'inserimento e mantenimento lavorativo

### NOTE FINALI TUTOR

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

DATA CHIUSURA TUTORATO:

Firma Tutor

### FOLLOW UP (a 3 mesi chiusura tutorato)

- Occupato/a
- In fase di ricerca attiva
- Formazione
- Stage
- Rinviato/a ai servizi di assistenza
- Altro:.....

DATA .....

FIRMA CASE MANAGER .....

Invio della relazione finale a servizio di rinvio  No  Sì

## TOOLKIT DEL TUTOR UNICO<sup>1</sup>

Il kit, è stato predisposto e condiviso all'interno presente progetto con l'obiettivo di fornire strumenti a supporto dei tutor impegnati nell'azione di accompagnamento all'inserimento/mantenimento lavorativo. Le schede riportano fonti informative per promuovere azioni di auto aggiornamento e strumenti operativi per un efficace dialogo con i fabbisogni del sistema impresa.

### INDICE DELLE SCHEDE

#### **Scheda 1: INFORMARSI SUL SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE E LE DINAMICHE OCCUPAZIONALI**

La scheda suggerisce alcune fonti on line utili per contestualizzare la collocazione delle imprese con cui si entra in contatto, per facilitare la lettura delle dinamiche economiche locali ed effettuare eventuali approfondimenti tematici, anche sulle figure professionali operanti in determinati segmenti produttivi.

#### **Scheda 2: CONOSCERE IL CONTESTO AZIENDALE E ANALIZZARNE I FABBISOGNI**

La scheda intende suggerire un approccio analitico alla raccolta di informazioni riguardanti il contesto produttivo di un'azienda ed i suoi fabbisogni.

#### **Scheda 3: APPROFONDIRE L'ANALISI DELLE FAMIGLIE PROFESSIONALI**

La scheda propone: una serie di siti utili di analisi delle diverse famiglie professionali con declinazione delle competenze correlate, dei requisiti formativi, dei contesti lavorativi e indicazioni a supporto dell'orientamento lavorativo, strumenti per l'eterovalutazione delle competenze acquisiti dai beneficiari durante la formazione on the job e attraverso intervista a tutor e formatori aziendali.

#### **Scheda 4: COMUNICARE CON IL SISTEMA IMPRESA**

La scheda è costituita da una griglia di supporto al processo di comunicazione con interlocutori aziendali. In tale fase è infatti molto importante prestare attenzione al linguaggio utilizzato, alla sintesi ed alla chiarezza con cui ci si presenta e si richiede ascolto. Contestualmente è fondamentale porre grande attenzione nel raccogliere informazioni sulla azienda e dalla azienda con cui siamo entrati in contatto.

#### **Scheda 5 GLOSSARIO**

La scheda raccoglie alcuni termini la cui definizione univoca può facilitare il processo comunicativo. Alcuni "lemmi" sono stati accompagnati da indicazioni di utilizzo, altri

<sup>1</sup> Lo strumento è stato elaborato grazie al supporto di Confcommercio Verona e di Verona Innovazione

si limitano ad una definizione. Si tratta, ovviamente, di uno strumento in progress, che può necessitare di arricchimenti lessicali e semantici e di aggiornamenti collegabili principalmente all'evoluzione delle normative vigenti a cui alcuni termini fanno riferimento.

### **Scheda 6: ASSUNZIONI AGEVOLATE PER LE IMPRESE**

La scheda presenta in forma schematica le agevolazioni contributive (e di altra natura) di cui le aziende possono usufruire assumendo lavoratori in possesso di specifici requisiti.

### **Scheda 7: RICONOSCIMENTO DEI TITOLI E DELLE QUALIFICHE**

La scheda ripropone un documento informativo relativo al riconoscimento dei titoli e delle qualifiche conseguite all'estero da parte di cittadini italiani o stranieri.

Si riportano a seguire, alcune schede esemplificative degli strumenti.

## Esempi di SCHEDE KIT TUTOR UNICO<sup>1</sup>

### **SCHEDA 2** **Verifica competenze del lavoratore** **(eterovalutazione con tutor aziendale formazione individuale on the job)<sup>2</sup>**

#### **Verifica competenze del lavoratore (eterovalutazione)** **Addetto alla cucina (Aiuto-cuoco)**

<b>1</b>	Unità di Competenza "Gestire l'attività professionale di addetto alla cucina"
<b>2</b>	Unità di Competenza "Preparare e conservare semilavorati"
<b>3</b>	Unità di Competenza "Svolgere attività di supporto alla preparazione dei piatti"
<b>4</b>	Unità di Competenza "Gestire le risorse (materie prime ed attrezzature)"
<b>5</b>	Unità di Competenza "Operare nel rispetto del sistema di igiene e sicurezza"
<b>6</b>	Unità di Competenza "Valutare la qualità del proprio operato"

#### **1. Unità di Competenza "Gestire l'attività professionale di addetto alla cucina"**

Conosce gli aspetti contrattuali e fiscali di una prestazione professionale resa in forma di lavoro dipendente o autonomo?

#### **2. Unità di Competenza "Preparare e conservare semilavorati"**

È in grado di preparare e conservare i semilavorati in modo che siano adatti ad essere utilizzati nella preparazione dei cibi e alla loro successiva commercializzazione?

#### **3. Unità di Competenza "Svolgere attività di supporto alla preparazione dei piatti"**

È in grado di elaborare preparazioni gastronomiche semplici e supportare il cuoco nella realizzazione di piatti complessi, e seguendo autonomamente o sulla scorta di indicazioni i compiti assegnati e applicando tecniche elementari di trattamento e conservazione degli alimenti?

#### **4. Unità di Competenza "Gestire le risorse (materie prime ed attrezzature)"**

È in grado di ricevere, controllare e immagazzinare le scorte, allestire il posto mobile di lavoro seguendo le indicazioni fornite dal cuoco?

#### **5. Unità di Competenza "Operare nel rispetto del sistema di igiene e sicurezza"**

È in grado di analizzare la pulizia degli ambienti di lavoro, la manutenzione e la conservazione di utensili ed attrezzature, utilizzando tecniche adeguate, garantendone la pulizia, la sanificazione e la sicurezza?

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni sul kit [www.cosp.verona.it](http://www.cosp.verona.it)

<sup>2</sup> Il modello di strumento è stato elaborato da Sara Dal Negro – Istituto A. Provolo all'interno della sperimentazione della valutazione delle competenze – percorso formazione on the job – in collegamento con il FSE Linea 1

## 6. Unità di Competenza “Valutare la qualità del proprio operato”

È in grado di valutare la qualità del proprio operato controllando la corretta applicazione della normativa vigente, il rispetto dei requisiti minimi obbligatori e la conformità alle proprie procedure di qualità?

VALUTAZIONE COMPLESSIVA AL RUOLO (*)			
1	2	3	4

(\*) Si intende il grado di conoscenze/acquisizioni maturato in relazione alle attività lavorative espletate ed in rapporto allo stesso ambito.

- 1** = attribuzione del punteggio numerico di 1 (uno) al possesso di un grado di conoscenze appena adeguato al ruolo/posizione ricoperta;
- 2** = attribuzione del punteggio numerico di 2 (due) al possesso di un grado di conoscenze abbastanza adeguato al ruolo/posizione ricoperta;
- 3** = attribuzione del punteggio numerico di 3 (tre) al possesso di un grado di conoscenze adeguato al ruolo/posizione ricoperta;
- 4** = attribuzione del punteggio numerico di 4 (quattro) al possesso di un grado di conoscenze eccellente rispetto al ruolo/posizione ricoperta.

## SCHEDA 4

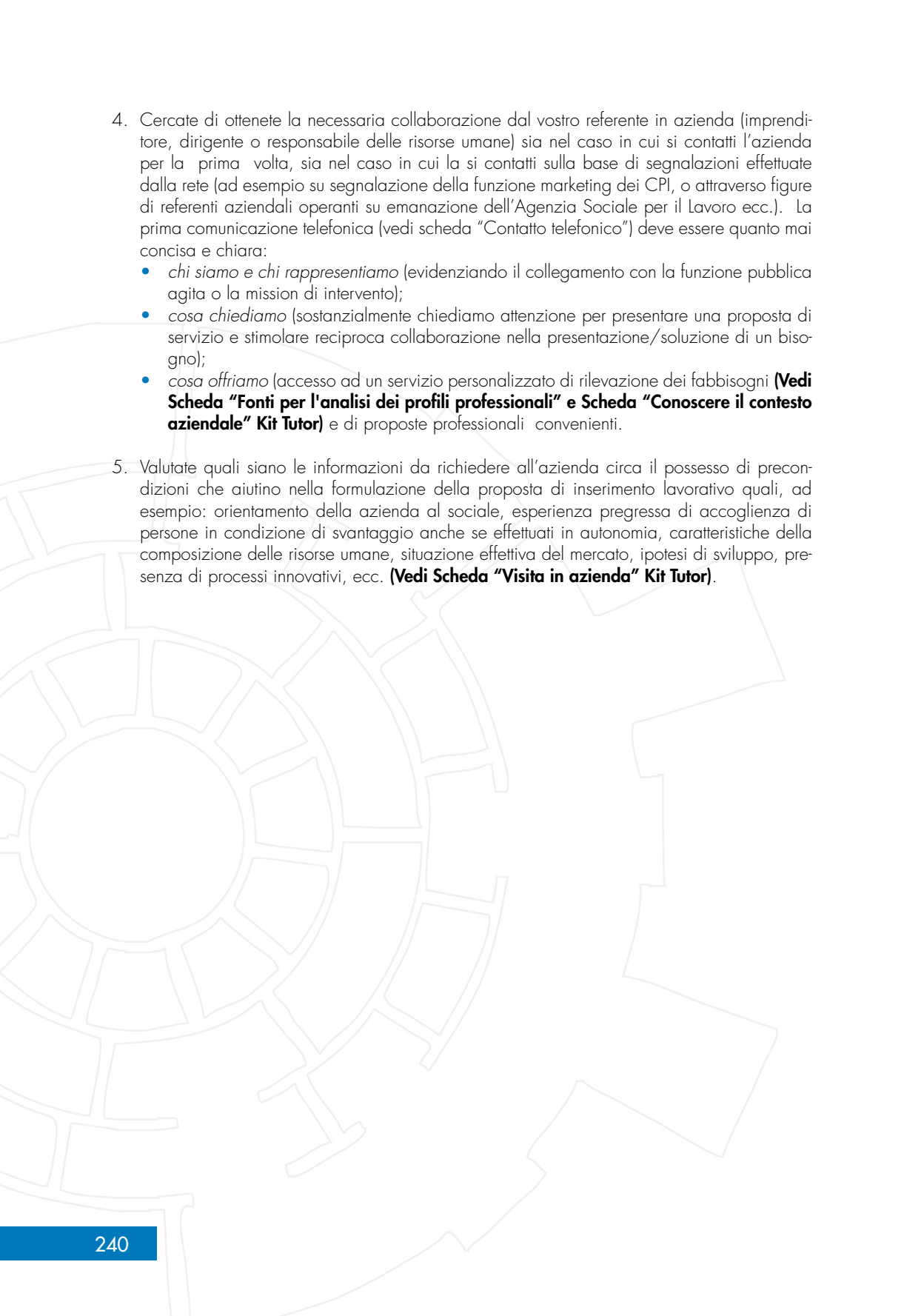
### Comunicare con il sistema impresa

La scheda è costituita da alcune note operative ed una griglia di supporto al processo di comunicazione con interlocutori aziendali. In tale fase, infatti, è molto importante prestare attenzione al linguaggio utilizzato, alla sintesi ed alla chiarezza con cui ci si presenta e si richiede ascolto. Contestualmente è fondamentale porre grande attenzione nel raccogliere informazioni sulla azienda e dalla azienda con cui siamo entrati in contatto.

#### Note operative

1. Acquisite tutte le informazioni possibili sull'azienda in modo da dover chiedere solo conferme e non spiegazioni;
2. Valutate attentamente quali siano le informazioni da fornire all'azienda circa la persona. Ciò in riferimento in particolare al sistema di vincoli e condizioni vantaggiose associate o associabili alla persona stessa rilevate durante il percorso di accompagnamento al lavoro.
3. Considerate che la convenienza potrebbe includere, oltre alla proposta di una professionalità aderente al profilo eventualmente richiesto, condizioni di vantaggio economico riferite a:
  - **accesso a sgravi e incentivi** – Ad esempio: *sgravi degli oneri collegati alla mobilità, agevolazioni per l'inserimento di particolari categorie di lavoratori, incentivi per l'inserimento di persone che partecipano a specifici progetti di formazione o accompagnamento, incentivi collegati a particolari normative (Vedi Scheda Assunzioni agevolate per le imprese Kit Tutor);*
  - **valorizzazione di risorse e variabili frutto dell'interazione tra la persona e il contesto** – Ad esempio: *fidelizzazione della persona all'azienda (che ha dato a sua volta fiducia alla persona) che si traduce in continuità nella funzione e affidabilità, con conseguente riduzione di turn over; alto livello di motivazione verificata tramite l'osservazione nel percorso di tirocinio e accompagnamento; flessibilità dimostrata dalla persona nel mettersi in gioco in percorsi di riqualificazione; disponibilità alla mobilità rilevata; sensibilità alle urgenze riferibili alla situazione personale e sociale; accesso ad una rete di relazioni a sostegno della persona e che la persona potrebbe portare in azienda, valorizzazione del lavoro non solo come fonte di reddito, ma anche come elemento di dignità personale e rappresentazione di sé;*
  - **fruizione immediata di competenze linguistiche** – Ad esempio: *impiego di cittadini stranieri in situazioni di front office di aziende che offrono servizi e prodotti alla quota di mercato migranti o per import export;*
  - **apporto dell'inserimento in termini di marketing sociale** – Ad esempio: *in riferimento al Bilancio Sociale dell'impresa e quindi alla "contabilizzazione" dell'inserimento lavorativo quale assunzione di responsabilità sociale da parte dell'azienda;*
  - **servizio di supporto offerto dal tutor** – Ad esempio *tramite il fattivo collegamento a reti di servizi per il fronteggiamento di problematiche (che non sono di competenza dell'azienda) e che potrebbero insorgere incidendo sulla produttività, attraverso le informazioni e soluzioni che il tutor potrebbe fornire sulle opportunità di formazione e accompagnamento di eventuali risorse in dismissione.*



- 
4. Cercate di ottenere la necessaria collaborazione dal vostro referente in azienda (imprenditore, dirigente o responsabile delle risorse umane) sia nel caso in cui si contatti l'azienda per la prima volta, sia nel caso in cui la si contatti sulla base di segnalazioni effettuate dalla rete (ad esempio su segnalazione della funzione marketing dei CPI, o attraverso figure di referenti aziendali operanti su emanazione dell'Agenzia Sociale per il Lavoro ecc.). La prima comunicazione telefonica (vedi scheda "Contatto telefonico") deve essere quanto mai concisa e chiara:
- *chi siamo e chi rappresentiamo* (evidenziando il collegamento con la funzione pubblica agita o la mission di intervento);
  - *cosa chiediamo* (sostanzialmente chiediamo attenzione per presentare una proposta di servizio e stimolare reciproca collaborazione nella presentazione/soluzione di un bisogno);
  - *cosa offriamo* (accesso ad un servizio personalizzato di rilevazione dei fabbisogni **(Vedi Scheda "Fonti per l'analisi dei profili professionali" e Scheda "Conoscere il contesto aziendale" Kit Tutor)** e di proposte professionali convenienti).
5. Valutate quali siano le informazioni da richiedere all'azienda circa il possesso di precondizioni che aiutino nella formulazione della proposta di inserimento lavorativo quali, ad esempio: orientamento della azienda al sociale, esperienza pregressa di accoglienza di persone in condizione di svantaggio anche se effettuati in autonomia, caratteristiche della composizione delle risorse umane, situazione effettiva del mercato, ipotesi di sviluppo, presenza di processi innovativi, ecc. **(Vedi Scheda "Visita in azienda" Kit Tutor)**.

# MODELLI DI STATUTI CONVENZIONI DELIBERE



## MODELLO DI CONVENZIONE TRA LAVORO & SOCIETÀ E PROVINCIA DI VERONA PER IL PROGETTO Piano di Integrazione Pubblico Privato (P.I.P.P.)

Oggetto: Approvazione del progetto di accompagnamento al lavoro per categorie di lavoratori svantaggiati, attraverso la valorizzazione dell'Agenzia Sociale, nonché l'integrazione di politiche attive e passive e del testo della convenzione con la società lavoro&Società società consortile a r.l. e l'agenzia per il lavoro Inlavoro spa., allo scopo di attivare le funzioni previste dall'articolo 13 del d.lgs 276/2003.

### Il Consiglio provinciale

#### Richiamati:

- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e in particolare:
  - l'articolo 3, comma 5, ai sensi del quale "i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali";
  - l'articolo 42, comma 2, lettera e), ai sensi del quale è competenza del consiglio la materia riguardante l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in materia di conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, e in particolare il combinato disposto degli articoli 2, comma 1, e 4, comma 1, che assegna alle province le specifiche funzioni in questo ambito, tra le quali "iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile";
- la legge regionale 13 marzo 2009, n. 3, "Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro, e in particolare:
  - l'articolo 3 che specifica le competenze e funzioni delle province;
  - l'articolo 26, comma, 3, ai sensi del quale "Al fine di favorire l'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera k), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, le province possono costituire agenzie sociali, di cui all'articolo 13, comma 7, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con la partecipazione delle agenzie per il lavoro di somministrazione, previo il loro accreditamento ai sensi dell'articolo 25 della presente legge";
- il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e in particolare l'articolo 13, ai sensi del quale:
  - le agenzie per il lavoro, al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del

lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di welfare possono:

- a) assumere lavoratori non percettori di ammortizzatori sociali in deroga all'obbligo all'obbligo di assegnare loro un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'azienda presso la quale i lavoratori sono inviati in missione, a parità di mansioni svolte, e a condizione che l'Apl li assuma per non meno di sei mesi;
- b) assumere lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, determinando il loro trattamento retributivo detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione, con contratti di durata non inferiore a nove mesi;
- attivare queste misure incentivanti all'assunzione, nei confronti delle categorie di lavoratori particolarmente svantaggiati nel mercato del lavoro (ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera f), del Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione), allo scopo di incrementare le loro possibilità di competere e di ottenere contratti (la cosiddetta "occupabilità");
- gestire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, mediante specifici piani individuali di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, composti da una serie di azioni specifiche, tra cui colloqui di orientamento, verifica dei curriculum e delle competenze lavorative, interventi formativi idonei, attività di tirocinio, mediante il coinvolgimento di un "tutore" che li segua, dotato di adeguate competenze e professionalità;
- tali attività possono essere svolte anche da appositi soggetti giuridici (definiti dall'articolo 14 del d.lgs 276/2003 medesimo "agenzie sociali") costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento ai sensi dell'articolo 7;
- il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e, in particolare:
  - l'articolo 20, in materia di affidamenti di servizi esclusi dal campo di applicazione del codice dei contratti;
  - l'articolo 27, ai sensi del quale "L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto";
  - l'allegato II B, che al punto 22 contempla, tra quelli esclusi dal campo di applicazione del codice, i Servizi di collocamento e reperimento di personale;
- la relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione 2009, che al Programma n. 5 Politiche attive per il lavoro, prevede: "prevedere la possibilità di convenzionarsi con l'agenzia sociale, ai sensi dell'articolo 13 della "legge Biagi" (d.lgs 276/2003), una volta che la Regione Veneto, in attuazione della riforma della legge regionale 31/1998, stabilisca le modalità per l'accreditamento di tale soggetto, o, comunque, in attuazione di progetti speciali, approvati dalla Regione o anche di matrice direttamente provinciale. Una volta che l'agenzia sociale abbia ottenuto l'accreditamento regionale sarà valutata la possibilità di una successiva partecipazione diretta al capitale sociale dell'agenzia";

**rilevato che:**

- nella provincia di Verona, a seguito della sperimentazione di un modello funzionale dell'agenzia sociale posto in essere in attuazione della Misura A1 del Fondo Sociale Europeo, annualità 2006, si è costituita la società consortile a responsabilità limitata "Lavoro&Società società consortile srl", con il preciso intento di attivare, a Verona, le funzioni dell'agenzia sociale.
- lo statuto di detta società, all'articolo 2, espressamente prevede: "La Società, subordinatamente all'ottenimento di autorizzazioni o accreditamenti, anche in collegamento od associazione in qualsiasi forma con soggetti già autorizzati o accreditati, in quanto previsti ai sensi della normativa vigente, si propone di esercitare le seguenti attività, attualmente previste dal Dlgs 10 settembre 2003, N° 276: a) "agenzia sociale", che prevede, fra l'altro, lo svolgimento delle funzioni finalizzate a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attualmente a norma dell'articolo 13 commi da 1 a 8, del Decreto legislativo o. 276 del 10 settembre 2003, anche in convenzione con soggetti pubblici e/o privati (agenzie di somministrazione o altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai sensi del D. L:vo 276/03), nel rispetto della normativa regionale che regola la materia";
- la normativa regionale, come evidenziato sopra, ammette espressamente la possibilità di attivare le agenzie sociali, ma non è ancora attivo il sistema di accreditamento;
- in ogni caso, appare possibile attivare quanto previsto dall'articolo 13 del d.lgs 276/2003 in modo inverso, ovvero: le agenzie per il lavoro possono a loro volta convenzionandosi con le "agenzie sociali", stabilendo di svolgere le attività previste dal medesimo articolo 13 avvalendosi dell'operato delle agenzie sociali, le quali, dunque, pur in mancanza di accreditamento (è il caso del Veneto) risultano legittimate a svolgere le funzioni previste dall'articolo 13, commi da 1 a 5, del d.lgs 276/2003;
- in conseguenza di ciò, risulta allora applicabile il comma 8 del citato articolo 13, ai sensi del quale "le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie";
- con nota acquisita al protocollo generale al n. 21787, in data 26.2.2009, la InLavoro, Agenzia per il lavoro spa, ha comunicato alla Provincia di Verona di aver attivato con la società lavoro&Società una convenzione, ai sensi dell'articolo 13, comma 7, del d.lgs 276/2003, "al fine di potersi avvalere dell'operato di detta società consortile allo scopo di realizzare servizi di accompagnamento al lavoro e poter così effettuare inserimenti lavorativi di cui all'art. 13, comma 1, lettere a e b), del, d.lgs 276/2003";

#### **considerato che:**

- la Provincia di Verona intende approvare un progetto per il sostegno all'occupabilità ed all'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate, servendosi delle disposizioni di cui all'articolo 13 del d.lgs 276/2003, secondo quanto previsto nel progetto allegato sub "A" al presente atto;
- a tale scopo, si ritiene di attivare una convenzione con la società "Lavoro&Società società consortile a r.l." e la società "InLavoro spa", per attivare concretamente le previsioni dell'articolo 13 del d.lgs 276/2003 ed attuare le previsioni di dettaglio, contenute nel citato progetto allegato sub "A";
- il convenzionamento diretto è compatibile con le previsioni di cui all'articolo 13, comma 8, del d.lgs 276/2003, e anche con quanto previsto dall'articolo 27 del d.lgs 163/2006, visto che esiste un solo soggetto giuridico qualificatosi come agenzia sociale e che solo

questo soggetto si avvale dell'accordo con un'agenzia per il lavoro;

- il progetto di cui all'allegato sub "A" persegue:
  - la sussidiarietà orizzontale, in quanto valorizza l'azione di supporto che soggetti e risorse private possono svolgere, allo scopo di estendere le azioni di politica attiva del lavoro;
  - l'innovazione, in quanto attua per la prima volta in campo nazionale una concreta esperienza di condivisione di azioni tra pubblico e privato, sulla base di regole normative fin qui rimaste senza concrete applicazioni;
  - l'integrazione tra politiche attive di ricerca e sistemi di sostegno al reddito, nel rispetto dei principi ed obiettivi enunciati dall'articolo 30 della legge regionale 3/2009, ai sensi del quale la Regione promuove tipologie di intervento finalizzate a incentivare la partecipazione al lavoro, in particolare delle donne, dei giovani e dei soggetti svantaggiati a rischio di esclusione sociale, nonché sostenere il reddito di persone involontariamente prive di occupazione;
  - l'intento di fornire un apporto concreto all'attuale situazione di crisi economica, che rende indispensabili strumenti di estensione dell'efficacia delle politiche attive, in un'ottica non di privatizzazione dei servizi, né di esternalizzazione, ma di aggiunta di risorse tecniche e finanziarie dei privati all'azione pubblica, con la possibilità di una partecipazione finanziaria del pubblico ai costi, in particolare allo scopo di promuovere l'avvio del percorso;
  - l'obiettivo di rendere stabile nel tempo la funzionalità del sistema di integrazione pubblico-privato: infatti, la buona riuscita dell'esperimento e il sistema di rifinanziamento previsto dal progetto allegato sub A possono, a regime, mantenere e sviluppare l'azione dell'agenzia sociale in combinazione con le agenzie per il lavoro, utilizzando in modo virtuoso gli incentivi all'assunzione di soggetti svantaggiati previsti dalla legge e le risorse del fondo professionale Formatemp, senza far dipendere iniziative di questo genere da finanziamenti, importanti, ma limitati nel tempo, come, ad esempio, quelli del Fondo Sociale Europeo;

### **delibera**

1. di approvare il progetto di accompagnamento al lavoro per categorie di lavoratori svantaggiati, attraverso la valorizzazione dell'Agenzia Sociale, nonché l'integrazione di politiche attive e passive, il cui testo si allega sotto la lettera A);
2. di approvare il testo della convenzione con la società Lavoro&Società società consortile a r.l. e la l'agenzia per il lavoro InLavoro spa., il cui testo si allega sotto la lettera B), allo scopo di attivare le funzioni previste dall'articolo 13 del d.lgs 276/2003, mediante l'operato combinato dell'agenzia sociale e di un'agenzia per il lavoro;
3. di stabilire che il progetto abbia durata sperimentale di due anni, e preveda un finanziamento di euro 450.000, mediante il quale svolgere le politiche di inserimento lavorativo di cui al progetto menzionato al precedente punto 1, attraverso interventi di politiche attive miste a sostegni al reddito, finalizzate a migliorare l'occupabilità dei soggetti svantaggiati coinvolti, anche attraverso l'incentivazione indiretta per l'agenzia per il lavoro o gli altri datori di lavoro che li assumono, in modo da:
  - a. coinvolgere nel progetto 160 lavoratori svantaggiati;
  - b. contribuire ai costi di gestione dell'agenzia sociale, per lo svolgimento dell'intervento a carico dell'agenzia sociale per una quota pari a 665 euro massimi a caso seguito, oltre Iva;
  - c. mettere a disposizione di ciascun lavoratore coinvolto nel progetto una "dote" per il sostegno alle spese da sostenere nella fase di coinvolgimento nel progetto e il finanzia-

- mento delle attività formative, per complessivi euro 2000, da utilizzare secondo le regole indicate nell'allegato A);
- d. incaricare l'agenzia sociale della gestione e della rendicontazione della dote di 2000 euro per ciascun lavoratore.

## **Progetto di accompagnamento al lavoro per categorie di lavoratori svantaggiati, attraverso la valorizzazione dell'Agenzia Sociale, nonché l'integrazione di politiche attive e passive.**

### **1. Quadro normativo e di fatto.**

l'articolo 13<sup>1</sup> del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 consente alle agenzie per il

<sup>1</sup> 13. Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato.

1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di welfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito:
  - a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;
  - b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.
2. Il lavoratore destinatario delle attività di cui al comma 1 decade dai trattamenti di mobilità, qualora l'iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego, di disoccupazione ordinaria o speciale, o da altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, quando:
  - a) rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore;
  - b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza;
  - c) non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede I.N.P.S. del lavoro prestato ai sensi dell'articolo 8, commi 4 e 5 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160.
3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano quando le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso e si svolgano in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza. Le disposizioni di cui al comma 2, lettere b) e c) non si applicano ai lavoratori inoccupati.
4. Nei casi di cui al comma 2, i responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'I.N.P.S., e al servizio per l'impiego territorialmente competente ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità, i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali. A seguito di detta comunicazione, l'I.N.P.S. sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo, dandone comunicazione agli interessati.
5. Avverso gli atti di cui al comma 4 è ammesso ricorso entro trenta giorni alle direzioni provinciali del lavoro territorialmente competenti che decidono, in via definitiva, nei venti giorni successivi alla data di presentazio-

lavoro (di seguito Apl) autorizzate allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale di compiere una serie di azioni finalizzate ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori che partono da situazioni di particolare svantaggio<sup>2</sup>, mediante due strumenti.

Il primo, consiste nella possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, non percettori di ammortizzatori sociali, derogando all'obbligo di assegnare loro un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'azienda presso la quale i lavoratori sono inviati in missione, a parità di mansioni svolte, a condizione che l'Apl li assuma per non meno di sei mesi.

Il secondo strumento è la possibilità, per le Apl, di assumere lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, determinando il loro trattamento retributivo detraendo dal compenso dovuto quanto

---

ne del ricorso. La decisione del ricorso è comunicata al competente servizio per l'impiego ed all'I.N.P.S.

6. abolito.

7. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano anche con riferimento ad appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento ai sensi dell'articolo 7.

8. Nella ipotesi di cui al comma 7, le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.

<sup>2</sup> Articolo 2, comma 1, lettera f), del REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione:

- f) «lavoratore svantaggiato», qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:
- i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
  - ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;
  - iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;
  - iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;
  - v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
  - vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
  - vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
  - viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;
  - ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
  - x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
  - xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti;

eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione.

In questo modo, dunque, le Apl possono diventare uno strumento molto potente per l'inserimento lavorativo delle persone in cerca di lavoro, in quanto hanno un incentivo all'assunzione, pari al differenziale tra il costo da esse sostenuto per assumere e retribuire il lavoratore (ridotto come visto sopra), e la remunerazione per la missione dei lavoratori presso le aziende clienti dell'Apl stessa.

Il tutto, comunque, presuppone che l'Apl ponga in essere un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità.

Questa disposizione, tuttavia, è rimasta sostanzialmente inapplicata. Questo, perché le Apl dovrebbero agire acquisendo consenso dalle parti sociali, in particolare per le retribuzioni in deroga ai minimi salariali. Negli anni precedenti, in periodi di migliore andamento dell'economia e dell'occupazione, si era registrata una sostanziale diffidenza verso lo strumento.

Non secondariamente, le Apl hanno sempre più decisamente puntato sull'attività di intermediazione e somministrazione di personale, che costituisce il loro core business, piuttosto che sulle complesse azioni di accompagnamento al lavoro e tutoraggio.

Lo stesso articolo 13 del d.lgs 276/2003, tuttavia, consente di svolgere le medesime attività, mediante la cosiddetta "agenzia sociale"<sup>3</sup>. Si tratta di un soggetto giuridico, la cui natura dovrebbe essere definita dalla legge regionale<sup>4</sup>, che possono svolgere le attività sintetizzate sopra in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento regionale.

Tuttavia, appare possibile anche l'inverso: cioè, che le Apl, convenzionandosi con le "agenzie sociali", stabiliscano di svolgere le attività di cui sopra avvalendosi dell'operato delle agenzie sociali, le quali, dunque, pur in mancanza di accreditamento (è il caso del Veneto) risultano legittimate a svolgere le funzioni previste dall'articolo 13, commi da 1 a 5, del d.lgs 276/2003.

Di conseguenza, risulta anche applicabile il comma 8 del citato articolo 13, ai sensi del quale *"le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie"*.

Fermo, dunque, restando che tra agenzia sociale ed Apl intercorrono rapporti privati volti a stabilire come l'Apl si assuma gli oneri per il funzionamento dell'agenzia sociale, la Provincia può legittimamente concorrere alle spese medesime, nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie, in piena attuazione del principio di integrazione tra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive del lavoro, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione<sup>5</sup>.

Nella Provincia di Verona, a seguito della sperimentazione di un modello funzionale dell'agen-

<sup>3</sup> Per la verità, tale definizione è contenuta nel successivo articolo 14.

<sup>4</sup> In Veneto manca ancora la disciplina. Anche se recentemente è stata approvata la nuova legge regionale di regolamentazione del mercato del lavoro, la 3/2009, che regola l'agenzia sociale all'articolo 26, detta disposizione demanda a successive delibere di Giunta Regionale la definizione normativa completa della fattispecie.

<sup>5</sup> Art. 118, comma 4: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.



zia sociale posto in essere in attuazione della Misura A1 del Fondo Sociale Europeo, annualità 2006, si è costituita la società consortile a responsabilità limitata "Lavoro&Società società consortile srl", con il preciso intento di attivare, a Verona, le funzioni dell'agenzia sociale.

Lo statuto della società citata prima, all'articolo 2, espressamente prevede *"La Società, subordinatamente all'ottenimento di autorizzazioni o accreditamenti, anche in collegamento od associazione in qualsiasi forma con soggetti già autorizzati o accreditati, in quanto previsti ai sensi della normativa vigente, si propone di esercitare le seguenti attività, attualmente previste dal Dlgs 10 settembre 2003, N° 276: a) "agenzia sociale", che prevede, fra l'altro, lo svolgimento delle funzioni finalizzate a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attualmente a norma dell'articolo 13 commi da 1 a 8, del Decreto legislativo o. 276 del 10 settembre 2003, anche in convenzione con soggetti pubblici e/o privati (agenzie di somministrazione o altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai sensi del D. L.vo 276/03), nel rispetto della normativa regionale che regola la materia"*.

Con nota acquisita al protocollo generale al n. 21787, in data 26.2.2009, la Inlavoro, Agenzia per il lavoro spa, ha comunicato alla Provincia di Verona di aver attivato con la Lavoro&Società una convenzione, ai sensi dell'articolo 13, comma 7, del d.lgs 276/2003, *"al fine di potersi avvalere dell'operato di detta società consortile allo scopo di realizzare servizi di accompagnamento al lavoro e poter così effettuare inserimenti lavorativi di cui all'art. 13, comma 1, lettere a e b), del, d.lgs 276/2003"*.

Sussistono, dunque, ad oggi, le condizioni perché la Provincia di Verona, convenzionandosi con Inlavoro e Lavoro&Società, possa materialmente favorire l'operato dell'agenzia sociale, promuovendo:

- a) l'attivazione piena delle disposizioni di cui al più volte citato articolo 13 del d.lgs 276/2003;
- b) avvalersi della convenzione, approvando un proprio progetto di politiche del lavoro attive, miste con incentivi alle assunzioni, anche a sua volta misto con le misure dell'articolo 13, attraverso finanziamenti finalizzati a costituire "doti" finanziarie per i lavoratori svantaggiati e a sostenere le spese di funzionamento dell'agenzia sociale, legandole a specifici obiettivi quali-quantitativi.

Il finanziamento all'agenzia sociale risulta legittimo, in quanto espressamente previsto dalla citata normativa.

L'affidamento diretto all'agenzia sociale di misure di accompagnamento al lavoro per lavoratori svantaggiati, particolarmente utili in questa delicata fase dell'economia, è, a sua volta, legittimo in relazione non solo alla normativa di cui sopra, ma anche alla circostanza che esiste nel territorio solo un soggetto qualificato come agenzia sociale e a sua volta convenzionato con un'Apl autorizzata a svolgere le funzioni di accompagnamento al lavoro.

## **2. Obiettivi del progetto**

Il progetto intende favorire l'inserimento lavorativo o, in ogni caso, una maggiore spendibilità nel mercato del lavoro, di disoccupati rientranti nelle condizioni di svantaggio indicate nel precedente paragrafo, con particolare attenzione, in questa fase, ai lavoratori in mobilità indennizzata e non indennizzata, disoccupati percettori indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o in occupazione.

Le attività del progetto consistono nell'offrire un pacchetto combinato di attività di aiuto al lavoratore per l'inserimento lavorativo, combinato con una dote finanziaria, finalizzata a:

- a) finanziare interventi di formazione;
- b) sostenere i costi di "conciliazione" (o sostegno al reddito), nell'espletamento delle attività di accompagnamento al lavoro.

L'agenzia sociale si assumerà il ruolo di:

1. svolgere, in convenzione con la Provincia e l'Apl, le azioni di accompagnamento al lavoro;
2. gestire la "dote" individuale assegnata dalla Provincia ai lavoratori, anche mediante un sistema di voucher;
3. gestire direttamente o attraverso terzi l'attività di formazione;
4. promuovere l'inserimento lavorativo prioritariamente attraverso l'Apl;
5. reinvestire nel progetto una quota del finanziamento ottenuto dall'Apl, in funzione degli inserimenti lavorativi da questa posti in essere in applicazione dell'articolo 13, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs 276/2003;
6. rendicontare trimestralmente alla Provincia l'andamento del progetto, anche dal punto di vista finanziario.

Ulteriore obiettivo del progetto è rendere maggiormente occupabili le persone coinvolte, mediante:

- a) i sistemi "tipici" previsti dall'articolo 13, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs 276/2003, che rendono appetibile la loro assunzione da parte dell'Apl che possa, successivamente, somministrarle ad altri datori di lavoro;
- b) sistemi "speciali", quali consentire ad aziende che assumano dette persone, al di fuori del sistema di cui al citato articolo 13, di utilizzare a titolo di incentivo all'assunzione la residua parte della "dote" finanziaria non spesa, laddove l'inserimento lavorativo avvenga entro la durata del periodo di accompagnamento al lavoro (stabilito da un patto di servizio) e l'assunzione non risulti inferiore ai sei mesi.

### **3. Destinatari degli interventi del progetto**

I soggetti destinatari degli interventi previsti dal progetto sono, dunque, i seguenti:

- lavoratori in mobilità ex lege 223/1991;
- lavoratori percettori di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale o altra indennità, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o in occupazione;
- lavoratori in mobilità ex lege 236/1993;
- lavoratori provenienti da Cigs;
- lavoratori svantaggiati, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera f), del Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione.

### **4. Individuazione dei lavoratori**

I destinatari saranno individuati dai Servizi Per l'Impiego provinciali, che attingeranno dalle anagrafiche, secondo criteri che tengano conto:

- dell'anzianità di disoccupazione;
- del deficit di professionalità accertato dalla scheda anagrafico-professionale;
- della condizione di crisi del settore di lavoro del precedente impiego.

Non saranno inclusi nel progetto i lavoratori già inseriti in piani di ricollocazione analoghi (Pari, Linea di Intervento 2 del Fse, Outplacement, altri).

Le aziende potranno usufruire degli interventi previsti dal progetto solo qualora abbiano sede e/o unità operativa nel territorio della Provincia di Verona.

### **5. Durata del progetto**

Si prevede una durata sperimentale di due anni, che decorre dalla data della stipulazione della convenzione tra la Provincia di Verona, la Apl e Lavoro&Società società consortile srl.

## 6. Interventi previsti dal progetto

Il progetto prevederà una griglia composta di interventi di accompagnamento al lavoro, come segue:

Azione di accompagnamento per singolo utente		Are attività agenzia sociale		Costo orario attività		
		Con impegno dell'utente	Esclusiva pertinenza dell'agenzia	Costi orari puri	Costi forfettari	Costo complessivo attività
1	<b>Colloquio di accoglienza*</b>	1		30		30
2	<b>Colloquio di orientamento*</b>	2		30		60
3	Orientamento di gruppo	4			35	35
4	Bilancio di competenze	2		30		60
5	<b>Ricerca attiva di lavoro *</b>	2		30		60
6	Contatti con l'azienda		4	30		120
7	<b>Tirocinio (attivazione e tutoraggio)*</b>	<b>10</b>				
8	Formazione (ricerca corso)	2		30		60
9	Formazione (attivazione corsi ad hoc)	<b>30</b>				
10	<b>Counselling e tutoraggio*</b>	4		30		120
11	Lavoro di rete		2	30		60
12	Conclusione intervento: proposta formale di lavoro oppure verbale di chiusura accompagnamento*	1		30		30
13	<b>Monitoraggio intervento*</b>		1	30		30
	minimo ore previste per l'accompagnamento		<b>20</b>		<b>Costo max</b>	<b>665</b>
* Azioni obbligatorie			<b>Costo azioni obbligatorie</b>			<b>330</b>

N.B. i tirocini sono a carico dell'azienda. La Formazione è finanziata dal bonus del lavoratore

La griglia prevede un costo orario parametrato ai costi previsti per azioni analoghe dal Fondo Sociale Europeo.

La durata media dell'accompagnamento al lavoro individualizzato è prevista in quattro mesi per lavoratore.

Il costo orario costituisce la partecipazione finanziaria della Provincia al funzionamento dell'agenzia sociale. Esso può oscillare da un minimo standard di 330 euro, ad un massimo standard di 665 euro. A seconda delle necessità del lavoratore, tali minimi e massimi possono rivelarsi, comunque, per ciascun singolo intervento, diversi, perché possono esservi circostanze tali da favorire un reimpiego molto veloce del lavoratore o, al contrario, la necessità di interventi aggiuntivi.

Nella sostanza, il costo potrebbe considerarsi mediamente pari a circa 500 euro ad intervento. A questo costo, si prevede di aggiungere il finanziamento:

a) dell'attività di formazione del lavoratore interessato, per un importo di 1000 euro;

b) del sostegno al reddito, nel corso dell'espletamento delle attività di accompagnamento, per un importo di ulteriori 1000 euro.

Pertanto, la "dote personale" del lavoratore, ammonterebbe ad un totale teorico di 2665 euro, dei quali:

1. 665 euro finanziano l'intervento di accompagnamento;
2. 1000 euro la formazione;
3. 1000 euro il sostegno al reddito.

L'ammissione al progetto e l'attivazione delle azioni indicate sopra sono subordinate:

1. alla sottoscrizione, da parte del lavoratori, del patto di servizio;
  2. alla sottoscrizione del piano di azione individuale;
  3. alla sottoscrizione della proposta formale di inserimento nel progetto,
- in assenza delle quali si provvede alla pronuncia di decadenza dallo status di disoccupato.

## 7. Budget del progetto

La Provincia di Verona deciderà annualmente, in base alle proprie disponibilità di bilancio, come concorrere al finanziamento del funzionamento dell'agenzia sociale, attraverso gli atti di programmazione ed i conseguenti atti gestionali attuativi.

Il sistema prevede, comunque, un parziale autofinanziamento o rifinanziamento, da parte dell'Apl coinvolta nella convenzione.

Infatti, come sarà descritto meglio nel successivo paragrafo 9, la quota non spesa della parte di "dote" personale del lavoratore connessa a formazione e sostegno al reddito sarà assegnata, come incentivo all'assunzione, alle aziende che assumano il lavoratore prima che si esaurisca il programma di accompagnamento al lavoro individuale.

Se, tuttavia, l'agenzia sociale, attuando l'articolo 13, comma 1, del d.lgs 276/2003, favorisce l'assunzione del lavoratore da parte dell'Apl:

- a) il costo delle attività di accompagnamento potrà essere in parte coperto dalla quota di remunerazione che l'Apl assegna all'agenzia sociale, con la quota che, a sua volta, in base a quanto stabilito dalla convenzione con la Provincia, l'agenzia sociale destina al rifinanziamento del progetto;
- b) il costo della formazione presso l'azienda cui il lavoratore viene avviato in missione, potrà essere sostenuto dalle risorse del Formatemp: sicchè la residua parte non spesa confluisce al rifinanziamento del progetto;
- c) per i lavoratori assunti secondo le regole dell'articolo 13, comma 1, del d.lgs 276/2003 valgono esclusivamente le forme incentivanti ivi previste: pertanto, la quota parte della "dote" per il sostegno al reddito del lavoratore non va all'Apl, ma confluisce anch'essa a rifinanziare il progetto.

Se, ad esempio, dunque si investissero 400.000 euro, divisi per il costo complessivo della dote di euro 2665, sarebbe possibile coinvolgere nel progetto 150 lavoratori circa. Col sistema del reinvestimento, lo stesso finanziamento di 400.000 euro, però, potrebbe garantire un numero di lavoratori da inserire più elevato: l'esperienza concreta dimostrerà quale percentuale di estensione del progetto, per autofinanziamento, sarà possibile. Non è troppo ottimistico prevedere ad oggi un 10% in più di lavoratori.

## 8. Procedura per l'attivazione degli interventi

### 8.1. Segnalazione dei lavoratori

Responsabili della segnalazione sono esclusivamente i Cpi, che allo scopo provvedono a reperire i soggetti con le caratteristiche previste dalle proprie banche dati o dal flusso, provvedendo alla stipulazione del patto di servizio, del piano di azione individuale ed alla sottoposizione della proposta formale. Una volta che il lavoratore abbia sottoscritto detti atti, viene segnalato all'agenzia sociale, che avvia le attività di accompagnamento al lavoro.

Non si esclude che, comunque, l'agenzia sociale, l'Apl ed altri partners della Provincia possano indicare ai Cpi alcuni nominativi, che i Cpi possano a loro volta stabilire di inserire nel progetto. La segnalazione potrà avvenire, auspicabilmente, tramite il portale J4U, attraverso l'apposita procedura di comunicazione (Ido).

### 8.2. Impegni dell'agenzia sociale.

Lavoro&Società dovrà rapportarsi con i responsabili dei Cpi, per definire quanto segue:

- indicare il nominativo del proprio referente e del proprio operatore, in modo tale che il Cpi possa segnalare al lavoratore chi lo contatterà per la presa in carico;
- sedi ed orari di ricevimento dei lavoratori, per l'avvio del progetto, con il colloquio di accoglienza;
- indicare giorni ed orari nei quali saranno presenti nelle sedi dei Cpi per svolgere i colloqui e le altre azioni che ritengano di effettuare presso le sedi provinciali;
- enunciare esplicitamente al lavoratore che il soggetto agisce nell'ambito del progetto di accompagnamento al lavoro in collaborazione con la Provincia di Verona;
- comunicare ogni tre mesi l'esito dell'attività svolta, con riferimento ai lavoratori segnalati;
- gestire finanziariamente la dote individuale del lavoratore, erogandola direttamente al lavoratore stesso, al ricorrere delle condizioni stabilite dal progetto, rendicontando alla Provincia;
- reinvestire, ove possibile, le risorse, come indicato al precedente punto 5.

### 8.3. Impegni dei lavoratori

I lavoratori dovranno impegnarsi a seguire con diligenza tutte le attività del progetto, una volta sottoscritta per accettazione la proposta formale.

L'erogazione della dote individuale è condizionata all'effettiva partecipazione alle azioni previste, per non meno dell'85% delle ore previste; lo stesso vale per la formazione.

La dote individuale relativa al sostegno al reddito verrà erogata mensilmente, a condizione che il lavoratore mantenga le caratteristiche per le quali è stato inserito nel progetto, per un importo di 200 euro per i primi tre mesi, col conguaglio finale di euro 400, laddove l'agenzia sociale abbia verificato il corretto adempimento degli impegni assunti.

## 9. Incentivi alle aziende, diverse dall'Apl, che assumono

L'azienda, diversa dall'Apl, che assuma il lavoratore nell'ambito del progetto di accompagnamento al lavoro svolto dall'agenzia sociale, con qualsiasi contratto di lavoro subordinato determinato della durata non inferiore a 6 mesi, a titolo di incentivo:

- a) riceve dall'agenzia sociale la quota parte non spesa della quota di sostegno al reddito del lavoratore;
- b) riceve dall'agenzia sociale la quota parte non spesa della quota per la formazione del lavoratore, della quale almeno la metà deve essere utilizzata per formazione e tutoraggio interno.

Nel caso in cui il contratto applicato sia di apprendistato, poiché è un contratto a causa mista

che prevede necessariamente la formazione ed essa risulta già finanziata (dalla regione o dall'ente bilaterale al quale aderisce il lavoratore), nonché un contratto fortemente incentivato, a causa del suo basso costo, il datore:

- a) riceve una quota parte del sostegno al reddito del lavoratore, ridotta al 25%;
- b) non riceve alcun incentivo per la formazione.

Nel caso in cui il contratto applicato sia di inserimento, poiché è un contratto a causa mista che prevede eventualmente la formazione già finanziata, nonché la possibilità per il datore di assumere con un sottoinquadramento non superiore di più di due livelli retributivi, il datore:

- a) riceve una quota parte del sostegno al reddito del lavoratore, ridotta al 50%;
- b) non riceve alcun incentivo per la formazione, se essa risulti già finanziata.

Nel caso in cui il lavoratore assunto sia iscritto alle liste di mobilità ex lege 223/1991, poiché il datore è fortemente agevolato dalla normativa, per una serie di sgravi contributivi:

- a) riceve una quota parte del sostegno al reddito del lavoratore, ridotta al 25%;
- b) riceve per intero l'incentivo per la formazione, da destinare integralmente a formazione interna.

In ogni caso, l'agenzia sociale erogherà alle aziende che assumono gli incentivi non prima del decorso di sei mesi dalla data di assunzione, dopo aver verificato che il lavoratore sia ancora in forza o, nel caso di assunzione a tempo determinato, sia stato effettivamente in forza all'azienda per tutta la durata minima di sei mesi.

## 10. Lavoro accessorio

Si prevede l'eventualità che l'agenzia sociale, nell'ambito delle azioni di accompagnamento al lavoro, allo scopo di promuovere il lavoro accessorio, proponga al lavoratore che possieda i requisiti previsti dall'articolo 71<sup>6</sup> del d.lgs 276/2003, attività di lavoro accessorio, come definite dall'articolo 70 del medesimo d.lgs 276/2003<sup>7</sup>. In questo caso, dunque, l'agenzia si assume

<sup>6</sup> Art 71 (Prestatori di lavoro accessorio)

1. Possono svolgere attività di lavoro accessorio:

- a) disoccupati da oltre un anno;
- b) casalinghe, studenti e pensionati;
- c) disabili e soggetti in comunità di recupero;
- d) lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

2. I soggetti di cui al comma 1, interessati a svolgere prestazioni di lavoro accessorio, comunicano la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti accreditati di cui all'articolo 7. A seguito della loro comunicazione i soggetti interessati allo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio ricevono, a proprie spese, una tessera magnetica dalla quale risulti la loro condizione.

<sup>7</sup> Art 70 (Definizione e campo di applicazione)

1. Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito:

- a) dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap;
- b) dell'insegnamento privato supplementare;
- c) dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;
- d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;
- e) della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà;
- e bis) dell'impresa familiare di cui all'art. 230 bis del CC, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi.

il compito di intermediare domande di lavoro non solo di aziende, ma anche associazioni o famiglie, con l'offerta di lavoro dei soggetti coinvolti nel progetto.

Questa attività eventuale, può essere svolta inizialmente in via sperimentale, perché l'agenzia sociale possa, successivamente, erogare direttamente il voucher ai lavoratori, svolgendo il ruolo di concessionario.

Nel periodo in cui il lavoratore svolga attività di lavoro accessorio, si sospende, se necessario in relazione alla durata del lavoro accessorio (nell'ipotesi che duri almeno 15 giorni, per un reddito di almeno 300 euro), l'erogazione del sostegno al reddito, che riprenderà una volta conclusa l'esperienza lavorativa a questo titolo.

e ter) dell'esecuzione di vendemmie di breve durata e a carattere saltuario, effettuata da studenti e pensionati).

2. Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che non danno complessivamente luogo con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare.
3. Le imprese familiari possono utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10.000 euro.

## ESEMPIO DI MODELLO DI CONVENZIONE TRA LAVORO & SOCIETÀ E APL

### CONVENZIONE

#### TRA

- LA SOCIETÀ LAVORO&SOCIETÀ SOCIETÀ CONSORTILE A.R.L. – AGENZIA SOCIALE - DI SEGUITO DENOMINATA "L&S" -

#### E

- LA SOCIETÀ (...) AGENZIA PER IL LAVORO – DI SEGUITO DENOMINATA "APL" -

#### OGGETTO

- L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E DI WORKFARE PREVISTE DALL'ARTICOLO 13 DEL DECRETO LEGISLATIVO 10 SETTEMBRE 2003, N. 276 E DALLA LEGGE REGIONALE 13 MARZO 2009, N. 3 – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI OCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO -

#### PREMESSA

- L&S e APL (...), intendono perseguire la finalità di contribuire alla realizzazione dell'art. 13 del d.lgs 276/2003, attuativo della legge 30/2003, meglio conosciuta come "Legge Biagi" e della legge regionale 13 marzo 2009, N.3, disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro.
- L&S e. APL (...), ritengono funzionale alle rispettive finalità societarie concorrere alla promozione della piena e buona occupazione favorendo la crescita delle persone e delle imprese quale condizione essenziale per lo sviluppo della comunità e del territorio.
- Nella realizzazione delle finalità oggetto della presente convenzione, L&S e APL (...), intendono raccordarsi in modo strutturato con le istituzioni pubbliche preposte, con particolare riferimento alla Provincia in quanto Ente di competenza territoriale in materia di politiche attive del lavoro e di workfare.
- Il collocamento al lavoro di categorie svantaggiate e/o l'incremento della loro "occupabilità" (lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera f) del Regolamento CE n.2004/2002) da parte dell' APL (...), così come previsto dall'art. 13 del d. lgs 276/03, in deroga cioè ai minimi salariali, è stato di fatto reso inattuato dal mancato accordo tra le parti sociali.
- Lo stesso art.13 del d.lgs 276/03, tuttavia, consente di svolgere le medesime attività mediante la cosiddetta "agenzia sociale", la cui costituzione è stata di fatto prevista, all'art. 26, dalla legge regionale 3/2009, seppur ancora in difetto dei decreti attuativi.
- L&S all'articolo 2 dello Statuto costitutivo si definisce espressamente "agenzia sociale" in quanto si pone la finalità espressa di realizzare quanto previsto all'art. 13 del d.lgs 276/03 commi da 1 a 8, anche in convenzione con soggetti pubblici e/o privati (agenzie di somministrazione o altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai sensi del medesimo decreto legislativo) nel rispetto della normativa regionale che regola la materia.

Tutto ciò premesso, fra le Parti come sopra rappresentate



## SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE

### ART. 1

(premessa)

1. La premessa forma parte integrante e sostanziale della presente convenzione e ne costituisce il primo patto.

### ART. 2

(finalità, oggetto modalità)

1. Le Parti come sopra rappresentate convengono che L&S gestirà l'accompagnamento al lavoro dei lavoratori svantaggiati come descritti in premessa, mediante specifici piani individuali di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.
2. Tali piani individuali vanno intesi composti da specifiche azioni, tra le quali:
  - 2.1 colloqui di orientamento;
  - 2.2 verifica dei curriculum e delle competenze lavorative;
  - 2.3 mirati interventi formativi;
  - 2.4 attività di tirocinio orientativo e/o formativo
  - 2.5 attività di consulenza alle imprese per un efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro
3. L&S svolgerà le funzioni di cui ai commi 1 e 2, mediante il coinvolgimento di "tutori" con adeguate competenze professionali, in grado di svolgere azioni di accompagnamento nei percorsi individuali, se necessario anche come riferimento unico per tutte quelle problematiche (famigliari, sociali, economiche e sanitarie) che talvolta impediscono od ostacolano il raggiungimento dell'inserimento lavorativo.
4. L&S svolgerà la funzione di raccordo tra gli enti pubblici preposti, la Provincia di Verona in primis, alla programmazione e al finanziamento di progetti e azioni di *placement* e di *outplacement* rivolti ai lavoratori svantaggiati così come descritti al quarto punto in premessa alla presente convenzione.
5. L&S si impegna a promuovere l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati presi in carico prioritariamente attraverso APL (...),
6. APL (...), e L&S convengono infine che il loro intervento sarà privo di oneri in capo ai lavoratori che fruiscono dei servizi erogati.

### ART. 3

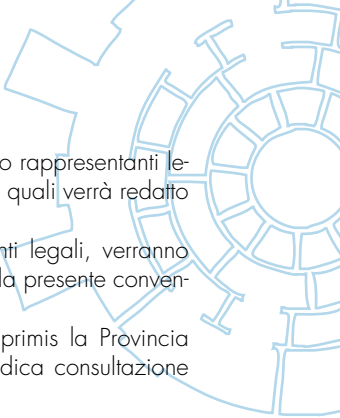
(durata)

1. La presente convenzione ha decorrenza dalla data di stipula e ha la durata di anni (...)
2. È data facoltà a ciascuna delle Parti di recedere previa comunicazione scritta che ne dia esauriente motivazione, da inoltrare a mezzo R.R con almeno mesi 2 (due) di anticipo.
3. La presente convenzione alla scadenza non va tacitamente inteso come rinnovata, ma eventualmente rinnovata e in quel caso per almeno anni 2 (due).

### ART. 4

(norme di consultazione)

1. Le Parti stabiliscono che nel corso della vigenza della presente convenzione, procederanno



a regolari consultazioni per valutarne l'andamento, nelle persone dei loro rappresentanti legali o loro delegati, da effettuare almeno trimestralmente, nel corso delle quali verrà redatto verbale da porre agli atti.

2. I rappresentanti delle Parti contraenti, qualora diversi dai rappresentanti legali, verranno espressamente indicati per iscritto entro 20 (venti) giorni dalla stipula della presente convenzione.
3. Nel caso di rapporti convenzionali con gli Enti pubblici preposti, in primis la Provincia di Verona, le Parti convengono di richiedere espressamente una periodica consultazione trilaterale.

#### **ART. 5**

(rapporto commerciale)

1. Le Parti concordano che APL (...), riconoscerà a L&S un *quid* economico per ogni lavoratore di categorie svantaggiate, così come precisato al punto 4 della premessa alla presente convenzione, preso in carico da quest'ultima e che al termine del percorso di accompagnamento verrà inserito al lavoro attraverso APL (...) in forma di somministrazione. Il rapporto economico tra le parti verrà definito successivamente con accordo separato ed integrativo della presente e verrà altresì comunicato alla Direzione Lavoro della Provincia di Verona.

#### **ART. 6**

(clausole finali)

1. Le Parti convengono che il vincolo di esclusività della presente convenzione è strettamente correlato a quanto previsto dalle eventuali convenzioni con gli Enti pubblici preposti, la Provincia in primis.

## MODELLO DI INTERVENTO DELL'AGENZIA SOCIALE PER IL LAVORO, LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E I SERVIZI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA RELATIVAMENTE A PROGETTI DI UTILITÀ SOCIALE PER LAVORATORI PRIVI DI AMMORTIZZATORI SOCIALI

AVVISO per la presentazione di manifestazioni d'interesse alla partecipazione, in qualità di soggetto attuatore, alla realizzazione del progetto di utilità pubblica e sociale della Provincia di Venezia attraverso l'impiego di lavoratori sprovvisti di ammortizzatori sociali, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 2472 del 04/08/2009, e delibera di Giunta Provinciale n. 2009/221 del 14/10/2009.

L'Amministrazione Provinciale, **per il tramite dell'Agencia sociale per il lavoro**, intende raccogliere manifestazione d'interesse finalizzate alla partecipazione in qualità di "soggetto attuatore" al progetto di cui alla DGP n. 2009/221 del 14/10/09, in corso di presentazione da parte dell'Amministrazione Provinciale di Venezia, relativamente a progetti di utilità sociale e/o utilità pubblica di cui alla DGR 2472 del 04/08/2009.

### Ambito d'intervento

**L'Agencia sociale per il lavoro della Provincia di Venezia ha predisposto una proposta progettuale**

(Allegato 1) che si sostanzia nell'opportunità di svolgere un'attività straordinaria legata a:

- manutenzione e pulizia straordinarie delle strade provinciali e delle piste ciclabili e sistemazione banchine;
- riorganizzazione ed ottimizzazione degli spazi dei magazzini provinciali;
- manutenzione degli edifici scolastici e dell'arredo del verde pubblico;
- trasferimento degli uffici provinciali nelle nuove sedi di destinazione;
- digitalizzazione della documentazione cartacea inerente l'apprendistato nel settore artigiano, valido ai fini pensionistici;
- attività di *data entry* inerente le comunicazioni obbligatorie arretrate del settore lavoro;
- **attraverso l'impiego, per un massimo di 6 mesi, di un numero non superiore a 30 lavoratori privi di ammortizzatori sociali o i cui interventi di sostegno al reddito si siano esauriti nel corso del presente anno.**

La forma contrattuale scelta o l'utilizzo di tirocinio professionalizzante, determineranno a fronte del massimo costo progettuale predeterminato, il numero dei lavoratori impiegati. Il soggetto attuatore, nella manifestazione d'interesse, dovrà evidenziare le modalità di inserimento lavorativo, tenuto conto che l'utilizzazione dei lavoratori nel progetto può avvenire anche con modalità che non determinano l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con il soggetto attuatore. Le modalità possibili sono quelle previste dalla vigente normativa.

Il soggetto attuatore dovrà inoltre dichiarare di possedere idonea struttura amministrativa per la gestione del personale.

### Soggetti ammessi al presente avviso

- società di *public utility*;
  - cooperative sociali di inserimento lavorativo e loro consorzi;
  - imprese in genere.
- con sede legale e/o strutture operative nel territorio provinciale.

## ESEMPI DI ARTICOLI DELLO STATUTO DI LAVORO & SOCIETÀ S.C.A.R.L.

### Art. 1 – Denominazione

È costituita, ai sensi dell'art. 2615-ter del c.c., una Società consortile denominata Lavoro & Società società consortile s.r.l.

### Art. 2 – Scopo Sociale

La Società si propone di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro in Italia e all'estero. Lo scopo societario viene perseguito valorizzando la collaborazione con le istituzioni pubbliche e private competenti impegnate nell'ambito della gestione del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego nonché della valorizzazione della dignità del lavoro umano. La società potrà sviluppare attività strumentali di informazione e formazione, la consulenza ed assistenza nel settore delle risorse umane, la gestione di unità operative e sportelli logistici, la comunicazione di opportunità lavorative in tutti i settori.

### Art. 3 – Oggetto Sociale

La Società, subordinatamente all'ottenimento di autorizzazioni o accreditamenti, anche in collegamento od associazione in qualsiasi forma con soggetti già autorizzati o accreditati, in quanto previsti ai sensi della normativa vigente, si propone di esercitare le seguenti attività, attualmente previste dal Dlgs 10 settembre 2003, N° 276: a) **"agenzia sociale"**, che prevede, fra l'altro, lo svolgimento delle funzioni finalizzate a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attualmente a norma dell'articolo 13 commi da 1 a 8, del Decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, anche in convenzione con soggetti pubblici e/o privati (agenzie di somministrazione o altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai sensi del D. L.vo 276/03), nel rispetto della normativa regionale che regola la materia (...)

**Nota:** le voci successive indicano nell'oggetto sociale anche le azioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Si specifica poi che, data la natura delle attività facenti parte dell'oggetto sociale, la Società richiederà alla Regione Veneto l'accredito per svolgere le attività sopradescritte nonché intratterrà rapporti con enti pubblici al fine di ottenere altri eventuali accreditamenti, stipulare contratti o convenzioni, partecipare a procedure di gara e di appalto.

Alla luce di quanto emerso nel presente progetto nella direzione di un modello di Agenzia Sociale per il Lavoro l'oggetto sociale potrebbe essere integrato dai seguenti elementi: **"azioni integrate per l'accompagnamento al lavoro di soggetti svantaggiati, ai sensi della normativa, anche attraverso l'erogazione delle necessarie misure di sostegno al fronteggiamento di bisogni sociali mediante apposita convenzione e protocolli operativi per l'integrazione di servizi con enti pubblici preposti e servizi privati specializzati"**.

A tal fine, si riportano, a titolo di esempio alcuni stralci del **PROTOCOLLO D'INTESA PER LA COSTITUZIONE DI UNO SPORTELLO INTEGRATO DI SERVIZI A SUPPORTO DELL'OCCUPAZIONE AFFIDATO ALL' "AGENZIA SOCIALE PER IL LAVORO, LA FORMAZIONE PROFESSIONALE ED I SERVIZI" DELLA PROVINCIA DI VENEZIA**

La Provincia di Venezia ha inteso riorganizzare i servizi per l'impiego e per la formazione professionale costituendo l'Azienda Speciale "Agenzia sociale per lavoro, la formazione professionale e i servizi" ponendo come obiettivo la costituzione, nel territorio provinciale, di una rete integrata dei servizi sociali aventi relazione con le problematiche occupazionali e del lavoro rivolta a tutti i cittadini del territorio provinciale nonché alle categorie dei soggetti a rischio di esclusione sociale (così come individuate nell'art. 2, lettera f) del Regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 (...)

La Provincia considera prioritaria, al fine di migliorare la qualità dei servizi erogati e realizzare le funzioni conferite, la promozione di una fitta rete di collaborazioni con gli Enti pubblici e strutture private in materia di orientamento, collocamento e politiche attive del lavoro.

I Comuni del resto, per le loro competenze in campo sociale, costituiscono i primi soggetti possibili partner per la costituzione di **una rete integrata di servizi** che interessano i cittadini nel loro insieme ed i soggetti a rischio di esclusione, in modo da consentire la fornitura, sul territorio, di un servizio integrato in particolare in una o più delle seguenti aree di attività e servizi: (...)

Tra cui la realizzazione, nel tempo, in partenariato con altri soggetti del territorio, di progetti specifici rivolti a soggetti svantaggiati e/o a rischio di esclusione sociolavorativa (tosicodipendenti, immigrati, drop out scolastici, giovani in cerca di lavoro, lavoratori espulsi dai cicli produttivi, persone in percorsi giudiziari o indultati, iscritti alle liste di mobilità, disoccupati di lungo periodo, donne in reinserimento lavorativo, **persone in situazioni di difficoltà segnalate dai servizi sociali**). Tutto ciò al fine di garantire la realizzazione di un polo integrato di servizi (local employment services) a supporto degli utenti e relativo all'occupazione e formazione professionale in modo da evitare duplicazioni di servizi e dispersione di risorse. L'Agenzia sociale per lavoro, la formazione professionale e i servizi (d'ora in avanti Agenzia per il lavoro) **è lo strumento operativo della Provincia di Venezia** per lo svolgimento di tutte le attività inerenti i servizi per l'occupazione e la formazione professionale e quindi costituisce il valido strumento operativo per l'attuazione delle attività sopraindicate per conto delle Amministrazioni comunali che intendono entrare nella rete integrata di servizi.

L'obiettivo strategico a cui si vuole tendere è quello di affidare le attività sopra indicate all'Agenzia, in modo da **integrarle stabilmente nelle politiche attive per l'occupazione e l'inclusione sociale** attraverso l'inserimento lavorativo, operando - in un primo tempo - attraverso la stipula di una convenzione che affidi tali servizi all'Agenzia, regolando nel contempo i rapporti tra di essa ed il Comune, con un impegno anche finanziario partecipato da entrambi gli enti; in un secondo momento prevedendo la partecipazione diretta del Comune nell'Agenzia, con affidamento alla stessa delle funzioni comunali inerenti tali attività e con la partecipazione del Comune alla definizione delle linee guida e delle strategie operative dell'Agenzia, in affiancamento alla Provincia.

#### **Art. 6 – Soci**

Possono essere soci esclusivamente persone giuridiche o associazioni anche non riconosciute operanti nel settore dei servizi per il lavoro e che, a giudizio del Consiglio di Amministrazione, siano in grado di concorrere allo scopo e all'oggetto sociali. In ordine all'ammissione di nuovi soci, il Consiglio di Amministrazione delibera ad unanimità e, se del caso, propone all'assemblea il necessario aumento di capitale, tenendo conto dei valori minimi e massimi della

partecipazione (...) In deroga alla sopra delineata procedura, l'ammissione di un nuovo socio è attuabile mediante una decisione del Consiglio di Amministrazione, che dispone la cessione di quote all'aspirante socio da parte degli altri soci, in misura proporzionale tra loro.

**Data di costituzione:** 8 novembre 2006

**Firmatari:** Istituto A. Provolo, Centro Polifunzionale Don Calabria, Associazione Compagnia delle Opere, Cedis Centro di Solidarietà Compagnia delle Opere

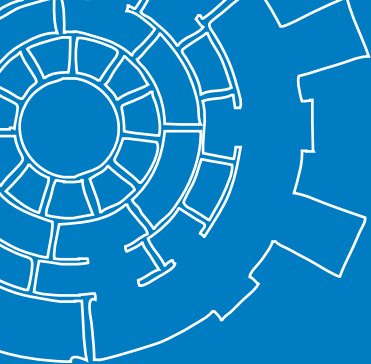


**stampa a cura di**

Scripta sc  
via Albere 19 – 37138 Verona  
tel. 045 8102065 - fax 045 8102064  
[idea@scriptanet.net](mailto:idea@scriptanet.net)







Il presente documento è la sintesi di un Progetto Pilota finalizzato a “migliorare l’integrazione e/o il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati” per mezzo di interventi innovativi e di sistema quali l’Agenzia Sociale per il Lavoro.

Il COSP (Comitato Provinciale per l’Orientamento Scolastico e Professionale Verona) rappresenta una realtà associativa, senza scopo di lucro, consolidata da una storia di 20 anni di relazioni istituzionali, pubbliche e private, rafforzata da una compagine sociale larga e rappresentativa del mondo produttivo imprenditoriale, socio-sindacale, scolastico-formativo. Essendo questi attori presenti stabilmente nel panorama economico e sociale veronese, intervengono in modo operativo, con risorse economiche e umane, *know how* e ruolo istituzionale, nelle diverse iniziative promosse. I soci riconoscono nel Cosp un ente *super partes* che, per la pluralità di interessi e posizioni, rappresenta il nodo centrale di una rete di soggetti eterogenei accomunati da una *mission* comune: l’orientamento scolastico e professionale. Le sue attività sono rivolte ad agenzie educative, scolastiche e formative, agli enti locali e direttamente ai cittadini e alla cittadine che devono orientarsi e progettare, o ripensare, il loro percorso formativo e professionale.

La presente pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo della Regione Veneto Direzione Lavoro.

Fondo Sociale Europeo POR 2007 – 2013

Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione

Asse III – Inclusioni Sociale “Interventi per migliorare l’integrazione e/o il reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati”

D.G.R. 2341 del 08.08.08

## **COSP VERONA**

Comitato Provinciale per l’Orientamento Scolastico e Professionale di Verona

Vicolo Vetri, 15 - 37129 Verona (Italia)

Tel. +39 045.59.71.08 - Fax +39 045.80.20.320

[cosp@cosp.verona.it](mailto:cosp@cosp.verona.it) - [www.cosp.verona.it](http://www.cosp.verona.it)