



## Regione Emilia Romagna

Servizio di valutazione indipendente del POR FSE 2014–2020

### Valutazioni tematiche on-going relative alle priorità degli assi del Programma

#### **TEMA 4 EFFICACIA DELLE POLITICHE INTEGRATE PER L'INCLUSIONE ATTIVA ATTRAVERSO IL LAVORO**

RAPPORTO FINALE

RTI Iris – Performer

(30 giugno 2021)



## INDICE

<b>0. EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE. LE DOMANDE DI VALUTAZIONE E IL QUADRO LOGICO</b> .....	<b>6</b>
<b>1. IL QUADRO STRATEGICO DI RIFERIMENTO</b> .....	<b>10</b>
<b>2. GLI STRUMENTI DI RICERCA</b> .....	<b>16</b>
<b>3. DOMANDA DI VALUTAZIONE 1. IL MODELLO DI INTERVENTO DI CUI ALLA L.R. N. 14/2015 PERMETTE DI FORMULARE RISPOSTE MIRATE E PERSONALIZZATE?</b> .....	<b>20</b>
3.1. LA STORIA LAVORATIVA DEGLI INTERVISTATI .....	20
3.2. L'ACCESSO ALLE ATTIVITÀ FORMATIVE .....	23
3.3. IL GIUDIZIO DEI DESTINATARI SULLE ATTIVITÀ FORMATIVE .....	26
3.3.1. IL GIUDIZIO SULLE ATTIVITÀ DI TIROCINIO .....	28
3.4. IL PROFILO DI FRAGILITÀ .....	31
3.5. IL RAPPORTO TRA EQUIPE MULTIPROFESSIONALE E UTENTI. LA CONDIZIONALITÀ .....	37
<b>4. DOMANDA DI VALUTAZIONE 2. IL MODELLO DI INTERVENTO DI CUI ALLA L.R. N. 14/2015 PERMETTE DI RENDERE DISPONIBILI PERCORSI DI INCLUSIONE ATTIVA MAGGIORMENTE EFFICACI?</b> .....	<b>41</b>
4.1. LE MISURE .....	41
4.2. GLI ESITI OCCUPAZIONALI .....	47
4.3. LA FASE ATTUATIVA: I SOGGETTI GESTORI .....	53
<b>5. DOMANDA DI VALUTAZIONE 3. QUALE INTEGRAZIONE ESISTE TRA I DIVERSI SOGGETTI COINVOLTI NELLA DEFINIZIONE, EROGAZIONE E VALUTAZIONE DELLE RISPOSTE INDIVIDUALI?</b> .....	<b>60</b>
5.1. LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI. FASI E PROCEDURE .....	60
5.2. L'INTEGRAZIONE TRA I SERVIZI. DAI 'BLOCCHI' ALLA VISIONE PROCESSUALE .....	67
<b>6. DOMANDA DI VALUTAZIONE 4. IL MODELLO DI INTERVENTO DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE N. 14/2015 PERMETTE AI DIVERSI OPERATORI COINVOLTI DI MIGLIORARE IL PROPRIO LAVORO?</b> .....	<b>77</b>
6.1. IL PERCORSO FORMATIVO E IL LAVORO NELLE EQUIPE MULTIPROFESSIONALI .....	77
6.2. COME STA CAMBIANDO IL LAVORO DEGLI OPERATORI .....	82
<b>APPENDICE. L'IMPATTO DELLA PANDEMIA</b> .....	<b>88</b>
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b> .....	<b>90</b>
<b>ALLEGATO A. TRACCIA DELLE INTERVISTE SEMI-STRUTTURATE PER TIPOLOGIA D'INTERVISTATO</b> .....	<b>94</b>
<b>INDICE DELLE TABELLE</b> .....	<b>95</b>

Nel presente Rapporto si presentano i risultati delle attività di valutazione inerenti l'efficacia delle politiche integrate per l'inclusione attiva attraverso il lavoro (Tema n. 4).

Si sintetizzano qui i risultati principali articolandoli in base della sequenza dei quesiti di valutazione definiti dal Capitolato.

### **1. Il modello di intervento di cui alla Legge regionale n. 14/2015 permette di formulare risposte mirate e personalizzate?**

L'utenza dei percorsi di inclusione attiva presenta rilevanti criticità. Quasi tre destinatari su quattro sono alla ricerca di un'occupazione da oltre un anno (73,8%) e quasi un terzo da oltre tre anni (32,2%). Tra coloro i quali avevano già avuto esperienze lavorative, l'ultimo lavoro svolto prima dell'attività formativa era nella maggioranza dei casi un lavoro operaio o di servizio non qualificato sia per i maschi (38,8%), sia, in misura ancora maggiore, per le femmine (49,5%). Il 20,7% dei destinatari ha dichiarato che la propria preparazione era appena sufficiente e di aver quindi dovuto applicarsi molto per comprenderne i contenuti; per il 4,4% i contenuti erano invece troppo difficili e la preparazione del tutto insufficiente per seguire l'attività formativa.

I giudizi espressi sulle attività sono complessivamente molto positivi; lo sono, in particolare, per il contenuto delle attività formative, gli orari di svolgimento, e il confort delle strutture, tutte dimensioni che superano il 90% di giudizi positivi se sommiamo i "molto soddisfatti" e gli "abbastanza soddisfatti".

La valutazione approfondita delle modalità d'impiego dello strumento istituito per profilare l'utenza dei percorsi previsti dalla legge 14 mostra che la fase di progettazione condivisa e partecipata dello strumento è stata effettivamente utile per valutare se il Profilo fosse in grado di "reggere l'urto" dell'utilizzo nella pratica quotidiana. Le modalità d'impiego del Profilo non sono state comunque univoche. Le interviste mostrano che i servizi hanno utilizzato lo strumento in modo differente: mentre nei Centri per l'Impiego si è profilata quasi tutta l'utenza, i servizi sociale e sanitario hanno teso ad utilizzare il Profilo soltanto con gli utenti che gli operatori di quegli stessi servizi ritenevano già potenzialmente idonei per i percorsi della legge 14. Questa modalità d'impiego si configura come una pre-strutturazione della presa in carico da parte dei servizi sociale e sanitario. Il Profilo di Fragilità rappresenta in ogni caso uno strumento equitativo innovativo, in quanto passaggio metodologico ed operativo che intende promuovere un linguaggio condiviso per interpretare e valutare le condizioni di svantaggio. Non sono inoltre emerse criticità particolari rispetto all'impiego dello strumento: la scelta dei domini e degli item, in sostanza, non pare porre problemi particolari agli operatori.

Rispetto all'applicazione del principio di condizionalità, che la legge 14 incorpora all'interno del programma personalizzato, nella prassi tale principio è stato percepito come latente: esiste, ma non è applicato in modo rigido. Il rischio di "penalizzare troppo le persone" è ben presente a molti operatori, che in coerenza con il monitoraggio continuo dei casi e con il principio di personalizzazione degli interventi ritengono più opportuno procedere con cautela, senza imporre autoritativamente sanzioni che rischierebbero di aggravare la situazione di utenti già in partenza in condizioni non facili.

### **2. Il modello di intervento di cui alla Legge regionale n. 14/2015 permette di rendere disponibili percorsi di inclusione attiva maggiormente efficaci?**

A sei mesi dalla conclusione dell'attività svolta il 40,1% dei destinatari risultava occupato. La percentuale di occupati è più alta tra coloro che hanno svolto un tirocinio di tipo c (46,6%), seguono i destinatari di tirocini d (40,1%) e la formazione per qualifica (36,3%). È significativo il divario di genere, corrispondente a più di cinque punti percentuali, nell'inserimento occupazionale a sei mesi: 41,8% per i maschi, 36,7% per le femmine. Si tratta nel complesso di percentuali d'inserimento discrete, che attestano

una buona capacità di costruire percorsi di inclusione attiva. Il dato quantitativo sembra in qualche modo mitigare la percezione degli operatori, secondo i quali – in particolare per gli utenti profilati dal servizio sociale o dal servizio sanitario – i percorsi coronati da successo sarebbero un numero molto contenuto.

Il 55% di destinatari che non lavora a sei mesi dalla partecipazione all'attività formativa è dovuto alle difficoltà intrinseche dell'utenza, alle condizioni di svantaggio che in molti casi si cumulano ed alle difficoltà di contesto legate all'andamento più generale del mercato del lavoro. È diffusa la consapevolezza che la frequente reiterazione di tirocini nella stessa sede senza una vera e propria transizione al lavoro rischia di cronicizzare le situazioni di svantaggio.

L'occupazione è coerente con l'attività formativa svolta per il 63,8% degli intervistati (somma di coloro i quali dichiarano che l'occupazione è molto o abbastanza coerente con la formazione svolta. Il reddito medio degli occupati a sei mesi è molto basso, il 69,7% dei destinatari si trova nella fascia di reddito fino a 1.000 euro. È inoltre molto forte, nella retribuzione mensile, la sperequazione di genere.

Rispetto agli esiti occupazionali occorre ricordare che soprattutto in questo ambito i concetti di occupazione e di occupabilità vanno contestualizzati: non sempre l'inserimento lavorativo è infatti il criterio più appropriato per considerare 'di successo' questo tipo d'interventi; la riattivazione della persona, l'esperienza relazionale in contesti complessi, l'acquisizione di competenze trasversali sono spesso aspetti qualificanti che non possono essere colti osservando il dato riguardante il solo tasso d'inserimento lavorativo.

I tirocini sono considerati come una tra le misure più importanti a disposizione delle equipe: prevedono un'indennità più cospicua di quella prevista per i percorsi a qualifica, presentano meno vincoli nei tempi e nei modi di attivazione, sono spesso più graditi dagli utenti per la loro natura pratica. D'altra parte un'impostazione troppo focalizzata su questo strumento rischia di essere riduttiva, rispetto alle potenzialità delineate dalla legge. È emerso infatti lo sforzo della Regione di evitare l'applicazione automatica, irriflessa, del tirocinio come strumento di sostegno al reddito più che come misura di politica attiva. Con riferimento alla formazione 'lunga', fino a 600 ore, si è osservata la difficoltà degli utenti a sostenere percorsi non brevi: le caratteristiche intrinseche di questi percorsi a renderne complicata la sostenibilità. Con riferimento alla formazione permanente è emerso l'apprezzamento sia da parte degli operatori che da parte degli utenti.

Dalle interviste emergono spesso giudizi positivi da parte degli operatori sul lavoro svolto dai soggetti attuatori: secondo molti intervistati gli attuatori/gestori riescono ad assicurare prestazioni caratterizzate da buoni livelli di individualizzazione degli interventi. Emergono però anche due criticità di rilievo. La prima riguarda i tempi di realizzazione delle attività, ed in particolare l'intervallo di tempo tra la firma del programma personalizzato e l'avvio vero e proprio delle attività. La seconda è rappresentata dalle difficoltà che i soggetti attuatori incontrano nelle attività di accompagnamento al lavoro.

Gli enti gestori sono considerati da alcuni intervistati ancora troppo 'sbilanciati' sul versante della formazione tradizionale. Rispetto all'assetto vigente dei rapporti tra equipe (che definisce i programmi personalizzati) e soggetti attuatori (che li attuano), in merito alla possibilità che s'intervenga sulle asimmetrie attraverso l'inserimento dei soggetti attuatori nell'equipe, una valutazione ponderata delle implicazioni di questa proposta riconfermano la validità dell'impianto originale voluto dalla legge: se gli interventi di inclusione attiva devono essere fondati primariamente sul bisogno delle persone, tale valutazione deve sussistere indipendentemente dalla remunerazione economica delle prestazioni di supporto. Si ritiene invece opportuno articolare ulteriormente il sistema premiale concernente la remunerazione dei soggetti gestori sia in base alle tipologie contrattuali che alla loro durata (attualmente non è per esempio oggetto di remunerazione l'assunzione per lavoro stagionale), sia al livello di complessità del caso (in base all'Indice di Fragilità).

### **3. Quale integrazione esiste tra i diversi soggetti coinvolti nella definizione, erogazione e valutazione delle risposte individuali?**

Il contenuto della legge 14 è stato oggetto di un accurato lavoro preparatorio. Il modello di presa in carico integrata è stato costruito attraverso un importante percorso di accompagnamento, sia sugli aspetti strumentali (sistema informativo, Profilo di Fragilità) che su quelli di processo. Tutti gli intervistati riconoscono che il percorso è stato co-costruito con gli operatori del sociale, del lavoro e del sanitario.

La piattaforma Assister, accessibile a tutti gli operatori dell'equipe abilitati, dà consistenza materiale al principio di integrazione, rendendo possibile la condivisione e lo scambio di informazioni attraverso uno strumento ed un linguaggio condivisi.

Sono emerse differenze tra le diverse fasi di programmazione succedutesi tra il 2016 e il 2019. La prima fase, quella apertasi con l'invito approvato nel 2016, è stata caratterizzata inizialmente dalla difficoltà di alcuni distretti ad utilizzare le risorse disponibili. Questa tendenza si è progressivamente normalizzata nel corso del 2018 e nel 2019, quando le equipe hanno appreso a gestire meglio il rapporto tra risorse impegnate e spese. Sono stati poi rimossi i vincoli nella gestione della ripartizione del budget tra i vari tipi d'intervento e sono state rese obbligatorie per le equipe alcune ore dedicate all'accoglienza e alla conoscenza di primo contatto con l'ente titolare ed un pacchetto di ore di accompagnamento nel percorso.

Le procedure di programmazione integrata rappresentano un punto critico, per la loro eccessiva complessità (di cui peraltro una rappresentante della Regione intervistata è consapevole, riconoscendo che alcune procedure possono essere semplificate).

I dati raccolti evidenziano che i centri per l'impiego svolgono effettivamente la funzione di perno del sistema dei servizi integrati per l'inclusione attiva: esercitano una funzione di guida e orientamento sia verso l'utenza che verso gli operatori degli altri servizi. Il servizio sociale porta in equipe la 'dote' delle prestazioni di carattere sociale, ma non dispone di un accesso privilegiato, peculiare, alle misure da erogare nell'ambito della legge 14, giacché tutti gli interventi che esso eroga sono inseriti all'interno di percorsi disciplinati da regole che pre-esistono alla legge 14. Il lato a tutt'oggi più debole dei percorsi di presa in carico integrata è quello afferente al servizio sanitario: per le caratteristiche spesso complesse dell'utenza, da un lato, e per la ridotta presenza all'interno delle equipe, dall'altro. Il servizio sanitario è infatti presente nel sistema integrato soltanto se ha la persona già in carico.

Pur esistendo nei territori situazioni di partenza differenti, più o meno congeniali alla definizione di percorsi integrati, il nuovo sistema ha spinto a consolidare e formalizzare interazioni che si erano sviluppate tra operatori su basi quasi sempre operative e volontarie: è pertanto divenuta di patrimonio comune la consapevolezza che l'integrazione non è una mèta o un punto d'arrivo, ma un processo che va costantemente monitorato. Nelle relazioni tra i servizi per il lavoro e i servizi sociali questi anni di interazione continua all'interno delle equipe hanno dato buoni risultati: l'obiettivo di arrivare a comprendersi reciprocamente, di assumere anche il punto di vista e l'orientamento degli operatori di un altro servizio, ha compiuto importanti passi avanti, ed è la parte più riuscita del percorso di attuazione della legge. Gli operatori intervistati sono stati inoltre concordi nel ritenere che i percorsi integrati abbiano compiuto un passo indietro dopo l'introduzione del Reddito di Cittadinanza, poiché con l'RdC si correrebbe il rischio di tornare ad incentivare la cultura dell'intervento 'adempimentale' e burocratico da parte dei servizi.

### **4. Il modello di intervento di cui alla Legge regionale n. 14/2015 permette ai diversi operatori coinvolti di migliorare il proprio lavoro?**

I cambiamenti introdotti dalla legge 14 sono stati accompagnati dall'adozione di un piano formativo rivolto a tutti gli operatori chiamati ad agire e ad interagire all'interno del nuovo modello organizzativo. Il percorso è stato ritenuto molto utile e quindi generalmente apprezzato, tanto che si auspica la messa in calendario di un nuovo percorso formativo di sistema: in tutti i territori nel corso degli anni la composizione

delle equipe è infatti cambiata in misura rilevante (soprattutto a causa del turn-over elevato tra gli assistenti sociali).

Il lavoro nelle equipe multiprofessionali ha rappresentato, insieme al Profilo di Fragilità, il cambiamento più importante affrontato dagli operatori. Si è osservato che effettivamente il percorso dell'utente si costruisce in equipe, la sede nella quale si verifica uno scambio continuo tra punti di vista e approcci. L'equipe si configura infatti come un sistema di relazioni che si cumulano nel tempo e che producono uno scambio ed una conoscenza reciproca continui tra gli operatori. Questo *modus operandi* ha due implicazioni importanti. Da un lato appare chiaro che il lavoro degli operatori non è quasi mai routinario, serializzato; dall'altro in questo modo si dà effettivamente corpo al principio di personalizzazione degli interventi. I programmi non sono statici, richiedono monitoraggio e adattamenti continui.

Il processo di cambiamento delle modalità di lavoro degli operatori non è stato comunque facile, in particolare nelle prime fasi di attuazione del nuovo sistema. Numerosi operatori intervistati hanno riferito di avere avuto delle difficoltà ad adattarsi, altri hanno testimoniato che avvertivano il disagio di dover mettere in discussione routine e pratiche consolidate. Quello che emerge dalle interviste è che in realtà nel corso del tempo il lavoro degli operatori si è adattato in modo soddisfacente al nuovo modello. A dispetto delle perplessità iniziali, le interviste contengono molti riconoscimenti positivi del lavoro compiuto dagli operatori. Il punto acquisito, nella rappresentazione che gli operatori hanno dei percorsi di legge 14, è la centralità dell'integrazione e del lavoro condiviso. Un punto non scontato, soprattutto se si considerano le difficoltà iniziali sopra citate, ed in particolare la poca consuetudine di molti a confrontarsi con punti di vista differenti nella gestione dei casi.

Per comprendere meglio come si sia evoluto l'approccio degli operatori al lavoro integrato nel periodo considerato abbiamo focalizzato l'attenzione su due temi. Il primo è quello della discrezionalità, che nel caso della legge 14 è stata internalizzata nei processi valutativi attraverso la messa disposizione all'operatore di alcuni punti per 'perfezionare' il profilo nei casi di utenti che si posizionano in prossimità delle soglie previste. Gli operatori si sono avvalsi di quei margini: la preoccupazione per l'introduzione di strumenti più standardizzati di valutazione, e per la conseguente, potenziale, 'compressione' dei margini di discrezionalità degli operatori è progressivamente svanita. Il secondo tema è quello della gestione dei conflitti. Condividendo il lavoro in equipe gli operatori stanno progressivamente apprendendo a gestire le fasi, non rare, nelle quali possono emergere punti di vista e orientamenti dissonanti sui casi. Pur permanendo ancora visioni e aspettative diverse rispetto all'utenza, si è osservata una maggiore comprensione reciproca tra operatori, o comunque una più elevata propensione ad integrare approcci e interpretazioni anche quando questi differiscono. Grazie alla collaborazione in equipe si è spesso arrivati anche ad una collaborazione su utenti che non sono nei percorsi della legge 14, "perché la collaborazione avviene ormai nella prassi, (direi) quasi quotidianamente".

## INTRODUZIONE. LE DOMANDE DI VALUTAZIONE E IL QUADRO LOGICO

Il Rapporto presenta i risultati delle attività di valutazione inerenti l'efficacia delle politiche integrate per l'inclusione attiva attraverso il lavoro (Tema n. 4).

I quesiti definiti dal Capitolato in riferimento al tema "Efficacia delle politiche integrate per l'inclusione attiva attraverso il lavoro", successivamente riconfermati all'interno del Piano di Attività del servizio, sono i seguenti:

1. Il modello di intervento di cui alla Legge regionale n. 14/2015 permette di formulare risposte mirate e personalizzate?

2. Il modello di intervento di cui alla Legge regionale n. 14/2015 permette di rendere disponibili percorsi di inclusione attiva maggiormente efficaci?

3. Quale integrazione esiste tra i diversi soggetti coinvolti nella definizione, erogazione e valutazione delle risposte individuali?

4. Il modello di intervento di cui alla Legge regionale n. 14/2015 permette ai diversi operatori coinvolti di migliorare il proprio lavoro?

La logica degli interventi del POR FSE connessi a questo tema è quella **dell'inclusione attiva**, quindi dell'occupazione come condizione essenziale per l'inclusione sociale delle persone attraverso un'offerta di misure personalizzate, in funzione delle possibilità e capacità individuali, per l'acquisizione di un livello minimo di autonomia individuale, di competenze trasversali che consentano alle persone di stare nei contesti sociali e organizzativi, di competenze tecnico professionali spendibili nei contesti lavorativi.

Tale logica è sostenuta in particolare dalla Legge regionale 14/2005 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari" attraverso **l'integrazione dei servizi sociali, sanitari e del lavoro** per favorire, attraverso una presa in carico integrata e multidisciplinare, la ricerca del lavoro da parte delle persone fragili e vulnerabili e per sostenerne l'autonomia. Si sottolinea altresì come tutta la programmazione regionale a favore dell'inclusione attiva si basa su interventi **personalizzati** sulla base delle caratteristiche dei destinatari che sono progettati in modo **integrato** dai diversi attori istituzionali coinvolti (enti di formazione, rete attiva per il lavoro, servizi sociali ecc.).

Il focus del **quesito 1** riguarda la valutazione del modello di intervento che è stato costruito in termini di messa a disposizione di misure personalizzate a partire dalle specifiche condizioni delle persone fragili e vulnerabili.

Il **quesito 2** si concentra sull'efficacia del modello di intervento anche in termini di ricadute occupazionali degli interventi finanziati.

I **quesiti 3 e 4** mirano a comprendere come operino e interagiscano gli attori coinvolti nell'attuazione delle azioni di cui alla legge 14/2015 - rispettivamente in termini di integrazione e di miglioramento del lavoro degli operatori coinvolti.

L'inclusione attiva attraverso il lavoro viene perseguita dalla Regione attraverso gli interventi dell'Asse II – "Inclusione sociale e lotta contro la povertà, priorità di investimento 9.1 (*Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità*).

Al fine di agevolare la descrizione delle politiche realizzate in questo ambito, l'articolazione e la logica di intervento sono state riprodotte nel Box n. 1. Esso costituisce il quadro di riferimento in base al quale è stato sviluppato il percorso di affinamento della domanda di valutazione e di selezione degli avvisi pertinenti, nonché quello successivo di progettazione operativa dell'impianto metodologico del disegno valutativo.

Ciascun avviso pubblicato nell'ambito delle priorità di investimento interessate è stato ricondotto a specifiche "linee di azione" che fungono da elemento di raccordo tra le componenti della Programmazione (Asse, priorità di investimento, obiettivi specifici, avvisi ecc.) e i singoli quesiti di valutazione.

**Box 1. Quadro logico delle politiche oggetto di analisi**

Priorità di investim.	Obiettivo specifico	Linea di azione	Atto Avviso	Oggetto avviso	Quesiti associati		
<b>OT 9 - ASSE II INCLUSIONE SOCIALE E LOTTA CONTRO LA POVERTÀ</b>							
9.1 Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	6. Incrementare l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro	9.1.1 Azioni integrate di presa in carico, orientamento, formazione	DGR 2324/2016	Inclusione sociale e autonomia LR 14/2015 - 2017	1-2-3-4		
			DGR 1258/2018	Inclusione sociale e autonomia LR 14/2015 - 2018	1-2-3-4		
			DGR 1822/2019	Inclusione sociale e autonomia LR 14/2015 - 2019	1-2-3-4		
			DGR 230/2016	Inserimento lavorativo e permanenza Fondo regionale disabili - 2016	1-2-3-4		
			DGR 758/2017	Inserimento lavorativo e permanenza Fondo regionale disabili - 2017	1-2-3-4		
			DGR 597/2018	Inserimento lavorativo e permanenza Fondo regionale disabili - 2018	1-2-3-4		
				DGR 632/2015	Inclusione sociale minori e giovani adulti in esecuzione penale - 2015	1-2-3-4	
				DGR 271/2016	Inclusione sociale minori e giovani adulti in esecuzione penale - 2016	1-2-3-4	
				DGR 2137/2016	Inclusione sociale minori e giovani adulti in esecuzione penale - 2017-2018	1-2-3-4	
				DGR 2195/2018	Inclusione sociale minori e giovani adulti in esecuzione penale - 2019	1-2-3-4	
				DGR 302/2015	Inclusione sociale soggetti in esecuzione penale - 2015	1-2-3-4	
				DGR 1910/2016	Inclusione sociale soggetti in esecuzione penale - 2017-2018	1-2-3-4	
				DGR 2081/2018	Inclusione sociale soggetti in esecuzione penale - 2019-2020	1-2-3-4	
				DGR 131/2015	Inclusione soggetti svantaggiati - 2015	1-2-3-4	
				DGR 1751/2016	Inclusione soggetti svantaggiati - 2016	1-2-3-4	
				DGR 1674/2017	Inclusione soggetti svantaggiati - 2017	1-2-3-4	
				DGR 2190/2018	Inclusione soggetti svantaggiati - 2018	1-2-3-4	
				DGR 790/2016	Transizione scuola-lavoro Fondo regionale disabili - 2016	1-2-3-4	
				DGR 759/2017	Transizione scuola-lavoro Fondo regionale disabili - 2017	1-2-3-4	
				DGR 485/2018	Transizione scuola-lavoro Fondo regionale disabili - 2018	1-2-3-4	
				DGR 426/2019	Transizione scuola-lavoro Fondo regionale disabili - 2019	1-2-3-4	
				9.1.3 Tirocini	DGR 960/2014	Tirocini - 2014	1-2-3-4
					DGR 102/2016	Tirocini - 2016	1-2-3-4

L'Obiettivo specifico della priorità di investimento 9.1 è *quello di incrementare l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro (OS 6)* e si realizza attraverso la messa a disposizione di misure integrate di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro che permettano alle persone l'inserimento, il reinserimento e la permanenza nei contesti produttivi e favoriscano quindi l'uscita da una condizione di svantaggio, marginalità e povertà.

Concorrono al perseguimento di questo obiettivo gli interventi ricondotti alle seguenti linee di azione, programmate congiuntamente al fine di aumentare l'efficacia degli interventi:

- 9.1.1: Azioni integrate di presa in carico, orientamento, formazione;
- 9.1.2: Servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo realizzati in integrazione con le imprese e le cooperative sociali e le organizzazioni del terzo settore;
- 9.1.3: Tirocini.

I servizi di presa in carico e orientamento delle persone delle persone a rischio di esclusione, marginalità e discriminazione sono preliminari alla definizione dei percorsi personalizzati e sono articolati in colloqui orientativi singoli e di gruppo, consulenza orientativa, seminari/laboratori per la ricerca attiva del



lavoro, percorsi per la ricollocazione professionale, azioni per l'attivazione di misure formative e tirocini, servizi di accesso all'intermediazione, servizi di incrocio domanda offerta.

A questi interventi si affiancano misure formative per l'acquisizione di competenze tecniche e professionali e/o per l'acquisizione di una qualifica professionale e/o percorsi brevi di formazione permanente anche accompagnate da indennità per la partecipazione e tirocini sulla base di quanto disposto dalla legge regionale 17/2013 e ss.mm.ii quale modalità formativa finalizzata a sostenere le scelte professionali, a favorire l'acquisizione di competenze mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro e a supportare l'inserimento lavorativo delle persone.

La dotazione totale della Priorità di investimento 9.1 è di € 143.883.783,00 pari al 18,3% del Programma Operativo 2014-2020.

Nell'arco temporale osservato (alla data del 31/12/2019), le risorse stanziare per le azioni sopra descritte sono pari a € 146.954.499,32.

Il Rapporto è strutturato come segue. Nel capitolo 1 si descrive il quadro strategico di riferimento, mentre nel capitolo 2 si dà conto degli strumenti di ricerca impiegati. I capitoli 3, 4, 5 e 6 rispondono alle quattro domande di valutazione sopra descritte. In appendice si dà brevemente conto dell'impatto della pandemia sul sistema di presa in carico integrata. Chiude il lavoro un capitolo contenente le considerazioni conclusive.

## 1. IL QUADRO STRATEGICO DI RIFERIMENTO

Le politiche oggetto di analisi costituiscono parte integrante di un disegno unitario regionale di programmazione dei Fondi SIE, definito a partire dal *Quadro di contesto della Regione Emilia-Romagna e Linee di indirizzo per la programmazione comunitaria 2014-2020*<sup>1</sup> e dal *Documento strategico regionale*<sup>2</sup>, orientato al perseguimento delle seguenti priorità generali di intervento:

- valorizzare il **capitale intellettuale** innalzando la qualità e lo stock di capitale umano regionale, attraverso politiche di investimento (infrastrutturale, di ricerca, umano) delle imprese e anche della Pubblica Amministrazione;

- favorire **l'innovazione, la diversificazione** e la capacità imprenditoriale del sistema produttivo orientandolo verso attività, settori o ambiti di intervento in potenziale forte crescita e, in particolare, verso settori ad alto utilizzo di competenze (innovazione, cultura e creatività), che operino per la sostenibilità ambientale ed energetica e che producano beni sociali (servizi alle persone);

- mantenere un elevato grado di qualità dell'ambiente e dell'infrastrutturazione del territorio per perseguire gli obiettivi di **coesione territoriale e sociale**, integrazione e potenziamento della qualità dei servizi collettivi.

Rispetto al tema della coesione territoriale e sociale, l'obiettivo dell'*Inclusione sociale* finalizzato anche alla riduzione delle *Persone a rischio povertà* è sostenuto principalmente dalle politiche a valere sull'Asse II-*Inclusione sociale e lotta alla povertà* del Programma operativo FSE, in integrazione con altre fonti di finanziamento (quali il PON *Inclusione* e le risorse del fondo regionale *Disabili*).

Come indicato nel Programma operativo regionale FSE 2014/2020, la crisi economica ha inciso profondamente anche in una Regione come l'Emilia-Romagna caratterizzata da elevata coesione sociale e benessere diffuso. Si è pertanto rilevata la necessità di **rafforzare tutte le misure che, nella integrazione delle diverse competenze in capo alle differenti istituzioni e nella sinergia tra le diverse risorse finanziarie, siano capaci di contrastare il rischio di esclusione sociale e di marginalità delle persone in condizioni oggettive e soggettive di debolezza.**

Uno degli obiettivi dichiarati nel PO è quello di *“razionalizzare e dare unitarietà alle misure volte all'inclusione sociale delle persone in condizioni di svantaggio, nell'integrazione e convergenza delle diverse risorse finanziarie e nella attenzione alle persone disabili, a partire dalla convinzione che il lavoro, assieme ai processi complessi di integrazione sociale a partire dall'istruzione, siano la preconditione per contrastare marginalità ed esclusione sociale e i connessi costi individuali e collettivi, affiancando gli interventi complessi e individualizzati ad una programmazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali caratterizzate da un approccio integrato, multidisciplinare e trasversale alla non discriminazione”*.

Garantire le condizioni per una **società equa e inclusiva** è anche tra gli obiettivi del **Patto per il lavoro** – documento di intenti siglato nel 2015<sup>3</sup> da istituzioni e parti sociali dell'Emilia-Romagna. L'impegno della Regione indicato nel Patto poggia sulla convinzione che formazione e lavoro sono il più potente strumento di **inclusione sociale**. Di fronte ai crescenti rischi di povertà e di esclusione sociale, contrastare la dispersione scolastica, innalzare i livelli di istruzione, garantire a tutti l'opportunità di conseguire una qualifica e di imparare una professione sono gli strumenti individuati per **sostenere l'autonomia e la**

---

<sup>1</sup> Approvati con DGR n. 1691 del 18/11/2013.

<sup>2</sup> Approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 167 del 15/07/2014.

<sup>3</sup> Si veda il testo del Patto in allegato alla DGR 1646/2015, *Presa d'atto della sottoscrizione del Patto per il Lavoro da parte del Presidente della Regione Emilia-Romagna e delle parti sociali e disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dello stesso.*

**partecipazione attiva delle persone**, in particolare di quelle maggiormente vulnerabili, per evitare che condizioni di disabilità o di temporanea fragilità possano evolvere in situazioni di marginalità sociale. Il Patto sottolinea inoltre la necessità di adeguare il sistema dei servizi, auspicando lo sviluppo di un sistema capace di rispondere a bisogni sempre più complessi e mutevoli.

Tale priorità è stata ribadita nel **“Programma triennale delle politiche formative e per il lavoro”** approvato dall’Assemblea Legislativa con Deliberazione n. 75 del 21 giugno 2016 che rispetto al segmento dell’infrastruttura regionale **“Lavoro e Competenze”** indica tra le azioni quella di *“promuovere e sostenere l’inserimento al lavoro, l’inclusione sociale e l’autonomia, delle persone disabili”* e quella di *“promuovere l’inclusione sociale attraverso l’inserimento nel mercato del lavoro, nella piena valorizzazione delle esperienze, competenze e prassi delle imprese del terzo settore, delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, di tutti coloro che, per condizioni individuali, sociali ed economiche, anche a seguito delle emergenze umanitarie, sono a rischio di marginalità sociale”*.

Gli **interventi della Regione per l’inclusione attiva** sono oggetto di una **programmazione** differenziata a seconda dei destinatari, degli strumenti finanziari a disposizione e delle modalità di attuazione.

Al raggiungimento di questi obiettivi risponde in primis la **Legge regionale 14/2015** “Disciplina a sostegno dell’inserimento lavorativo e dell’inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l’integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari”, che si pone due obiettivi (si veda l’articolo 1): promuovere e sostenere l’inserimento al lavoro, l’inclusione sociale e l’autonomia, attraverso il lavoro, delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità<sup>4</sup>; realizzare una programmazione e un’attuazione integrate degli interventi, assicurando e favorendo la più ampia integrazione tra enti e servizi pubblici. La programmazione si realizza attraverso l’approvazione da parte della Giunta Regionale di linee di programmazione integrata a cadenza triennale, finalizzate a definire obiettivi, priorità, criteri di riparto delle risorse disponibili, elenco delle azioni ammissibili e competenze richieste agli operatori per rendere operante il nuovo modello; sulla base della programmazione triennale regionale, negli ambiti distrettuali si definiscono quindi i piani integrati territoriali dei servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari<sup>5</sup> (anche i piani integrati hanno cadenza triennale, ma sono articolati in programmi di attuazione annuali). Il punto cardine della legge risiede nella gestione integrata degli interventi: la norma prevede infatti che le persone destinatarie delle prestazioni integrate possono rivolgersi indifferentemente al centro per l’impiego, al servizio sociale territoriale ovvero al servizio sanitario presso i quali si svolge il primo accesso alle prestazioni integrate. A questo fine i servizi per il lavoro, i servizi sociali e quelli sanitari territoriali devono costituire equipe multiprofessionali<sup>6</sup>: la presa in carico unitaria della persona si realizza

---

<sup>4</sup> Secondo l’articolo 2 della legge regionale 14/2015, la condizione di fragilità e vulnerabilità delle persone è caratterizzata dalla “compresenza di problematiche afferenti la dimensione lavorativa e nel contempo sociale o sanitaria”. La legge stabilisce inoltre che sia la Giunta Regionale a individuare e disciplinare gli strumenti di valutazione della fragilità e vulnerabilità delle persone. Tale disciplina è stata approvata con la DGR 191/2016, *Approvazione dell’indice di fragilità, strumento di valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità - art. 2, comma 2 della legge regionale 14 del 30 luglio 2015 e attuazione art. 3, comma 2 della legge regionale 12 del 17 luglio 2014*. A partire dalla DGR 191/2016 il *Profilo di fragilità* costituisce lo strumento di valutazione regionalmente previsto per verificare la sussistenza delle condizioni per la presa in carico integrata delle persone in accesso ai servizi sociali e/o sanitari e/o del lavoro da parte dell’equipe multi professionale.

<sup>5</sup> Il Piano integrato viene definito in ciascun ambito distrettuale attraverso un accordo di programma tra Regione (cui spetta l’iniziativa concernente la promozione del Piano e la convocazione delle organizzazioni interessate), aziende sanitarie e comuni o unioni di comune.

<sup>6</sup> “Nell’equipe multiprofessionale è sempre presente un operatore del centro per l’impiego; sono inoltre presenti un operatore dei servizi sociali nonché dei servizi sanitari, anche cumulativamente, in relazione alle problematiche concernenti la persona” (articolo 11, comma 2).

attraverso la predisposizione di un programma personalizzato d'interventi<sup>7</sup>, che definisce le azioni finalizzate all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità. L'attuazione delle misure è in capo a **enti di formazione accreditati e soggetti privati accreditati per i servizi per il lavoro** per l'ambito "Supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili". Questi ultimi costituiscono, insieme agli operatori dei centri per l'Impiego, la **Rete Attiva per il Lavoro**, coordinata dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna.

È importante ricordare che con la stessa legge regionale 14/2015 è stata introdotta una nuova tipologia di tirocini (aggiuntiva rispetto alle tipologie già disciplinate dalla legge regionale 17/2005). Si tratta dei "tirocini di orientamento, formazione e inserimento o reinserimento, finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione in favore di persone prese in carico dal servizio sociale professionale o dai servizi sanitari competenti"<sup>8</sup>.

Occorre infine sottolineare che per favorire l'attuazione del processo di programmazione integrata avviato con la legge regionale 14/2015, con DGR 1230/2016<sup>9</sup> sono stati rivisti gli ambiti territoriali dei centri per l'impiego. La modifica – prevista dall'art. 7 della L.R. 14/2015 - si è resa necessaria per adeguare la delimitazione territoriale dei centri a quella degli ambiti distrettuali: per consentire all'equipe di lavorare in maniera integrata, non vi devono essere disallineamenti tra il comune di riferimento per l'erogazione delle prestazioni sociali e l'area di riferimento dei centri per l'impiego.

Le politiche regionali nell'ambito dell'inclusione attiva hanno riguardato anche altri dispositivi e target di destinatari. Nello specifico:

#### Misure integrate e personalizzate per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità

La Regione sostiene il pieno inserimento lavorativo delle **persone con disabilità** attraverso una serie di interventi:

- interventi orientativi, formativi e per il lavoro rivolti alle persone adulte, sia in cerca di lavoro che occupate, con disabilità ai sensi della legge 68/99,
- interventi per sostenere durante la transizione tra la scuola e il mondo del lavoro i giovani con disabilità certificata ai sensi della legge 104/92,
- servizio di collocamento mirato dei lavoratori con disabilità.

Le azioni sono sostenute dal FSE oltre che dall'apposito Fondo regionale Disabili. In base all'articolo 19 della legge regionale 17/2005 (come modificato dalle leggi regionali 13/2015 e 22/2015) le risorse del Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità sono programmate annualmente dalla Giunta Regionale. Nel programma sono individuati "gli obiettivi e le priorità relative in particolare a erogazione di misure di politica attiva del lavoro, contributi e incentivi alle imprese per favorire l'inserimento, il reinserimento e la permanenza nei luoghi di lavoro nonché l'adattamento per abbattere barriere all'accesso, contributi a sostegno del lavoro autonomo e autoimprenditoria per persone disabili,

---

<sup>7</sup> Il programma personalizzato, sottoscritto dai componenti dell'equipe e dalla persona, definisce anche gli impegni che quest'ultima è tenuta ad assumere, a pena di decadenza dai benefici e dalle azioni programmate.

<sup>8</sup> La durata massima per questa nuova tipologia di tirocini è di 24 mesi, prorogabili o ripetibili a seguito di attestazione da parte del servizio pubblico che ha in carico la persona. Non si applicano i limiti previsti per le altre tipologie di tirocinio. La legge prevede inoltre che per questa tipologia di tirocini la Giunta Regionale possa prevedere deroghe riguardanti la disciplina e l'importo dell'indennità.

<sup>9</sup> DGR 1230/2016, *Definizione ai sensi dell'art. 7 della L.R. 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari."* del nuovo ambito territoriale dei centri per l'impiego in coincidenza con il perimetro di competenza degli ambiti distrettuali.

indennità di tirocinio, sostegno alle associazioni delle famiglie delle persone con disabilità e interventi per favorire la mobilità casa – lavoro” (comma 4bis).

Rispetto agli **adulti**, la Regione finanzia annualmente azioni di miglioramento e qualificazione dei servizi pubblici di collocamento mirato e interventi orientativi, formativi e per il lavoro rivolti alle persone adulte con disabilità ai sensi della legge 68/99, sia in cerca di lavoro che occupate, che prevedono:

- servizi e misure orientative, formative e di politica attiva del lavoro erogati dai soggetti accreditati,
- percorsi individuali e personalizzati di orientamento,
- percorsi di formazione permanente per migliorare l’occupabilità delle persone (es. alfabetizzazione informatica e linguistica, competenze di base e trasversali),
- percorsi di formazione per acquisire un certificato di competenze o una qualifica professionale,
- percorsi abilitanti per centralinista telefonico non vedente,
- attività di sostegno alle persone nei contesti formativi,
- affiancamento nella ricerca del lavoro,
- tirocini,
- sostegno all’auto-imprenditorialità,
- attività di sostegno alle persone nei contesti lavorativi,
- rimborso dei trasporti speciali per consentire la piena fruizione delle misure;

Rispetto ai **giovani**, la Regione finanzia una serie di interventi per sostenere le persone con disabilità certificata ai sensi della legge 104/92 che si trovano nella fase di transizione tra la scuola e il mondo del lavoro. Le misure sono rivolte sia agli studenti che frequentano gli ultimi anni del proprio percorso formativo ed educativo, sia ai giovani che hanno da poco terminato gli studi.

Gli interventi – percorsi personalizzati progettati come base per futuri percorsi di inserimento lavorativo realizzati dai servizi del collocamento mirato - comprendono:

- azioni di orientamento professionalizzante,
- percorsi di formazione permanente, finalizzati al potenziamento delle autonomie e delle abilità,
- tirocini,
- sostegno nei contesti formativi e lavorativi,
- rimborso dei trasporti speciali necessari per accedere alle misure.

L’individuazione dei destinatari e del percorso personalizzato di ciascuno, con le relative misure da erogare, è a cura delle istituzioni scolastiche e dei servizi socio-sanitari presso cui i giovani sono in carico.

**Nel Patto per il lavoro giovani +**, sottoscritto il 12 novembre 2018, la Regione ha sottolineato la volontà di **rafforzare e dare continuità - raccordando i vari livelli di governo coinvolti - alle differenti misure da rendere disponibili per i giovani con disabilità e le loro famiglie**. *Per garantire percorsi individuali di transizione di ampio respiro, in grado di accompagnare la persona dagli ultimi anni del percorso scolastico/formativo all’ingresso nella dimensione lavorativa, rispondendo a bisogni complessi e mettendo in campo tutte le strategie necessarie, tali progettualità sono costruite in collaborazione tra istituti scolastici, servizi socio-sanitari che hanno in carico i giovani e le loro famiglie, imprese, associazioni delle persone con disabilità, enti di formazione professionale accreditati, valorizzando pienamente il contributo della cooperazione sociale.*

[Misure di inclusione attiva per persone svantaggiate che si trovano in comunità pedagogico/terapeutiche o strutture riabilitative o che sono state vittime di violenza](#)

A fianco delle misure per l'integrazione delle persone fragili e vulnerabili previste dalla legge 14/2015, la Regione programma e finanzia con risorse del Fondo sociale europeo un sistema di opportunità per l'inclusione attiva delle **persone svantaggiate che si trovano in comunità pedagogico/terapeutiche o strutture riabilitative o che sono state vittime di violenza**. I percorsi sono individuali e personalizzati in base alle caratteristiche dei destinatari, al contesto in cui si trovano, oltre che alla vocazione economico-produttiva dei territori, per una maggiore efficacia dei progetti di reinserimento sociale attraverso il lavoro.

L'individuazione dei destinatari e del percorso personalizzato è a cura della comunità terapeutica o della struttura riabilitativa in cui è inserita la persona, o, per le vittime di tratta o di violenza, dei servizi presso i quali è in carico. Le azioni sono progettate e realizzate da enti di formazione accreditati e da soggetti privati accreditati per i servizi per il lavoro per l'ambito "Supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili". I progetti poggiano su partnership tra attori pubblici e privati: istituzioni, imprese, associazioni di volontariato ed enti del Terzo Settore.

Le misure offerte si configurano sempre come misure integrate che possono prevedere:

- azioni di orientamento,
- percorsi di formazione permanente per l'acquisizione di competenze di base e/o tecnico-professionali,
- tirocini,
- attività di sostegno alle persone nei contesti formativi,
- attività di sostegno alle persone nei contesti lavorativi.

#### Misure per l'inclusione di giovani e adulti in esecuzione penale

Per garantire il diritto di tutti i cittadini a studiare, formarsi e realizzarsi attraverso il lavoro, dal 2015 la Regione, in stretta collaborazione con l'autorità giudiziaria e le amministrazioni penitenziarie, programma misure finalizzate **all'inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale e dei minori e dei giovani sottoposti a procedimento penale**.

La Regione ha approvato due **piani sperimentali**<sup>10</sup> e una prima serie di interventi nel 2015. Dopo un confronto con la Commissione regionale per l'area dell'esecuzione penale adulti e con il Centro di Giustizia Minorile, l'anno seguente la Regione ha dato il via a una **programmazione pluriennale delle misure** in questo ambito. I piani di attuazione 2016/2018<sup>11</sup> e 2019/2020<sup>12</sup> sono basati sulla collaborazione tra Regione, autorità giudiziaria e amministrazioni competenti per l'esecuzione penale, servizi per il lavoro e servizi sociali, enti di formazione professionale accreditati, imprese e associazioni di volontariato.

Obiettivo di entrambi i piani è **contrastare la discriminazione sociale e l'esclusione lavorativa** delle persone che hanno vissuto un'esperienza detentiva attraverso la formazione. In particolare gli interventi sono finalizzati a prevenire la recidiva e a rafforzare le persone nella fase delicata delle dimissioni, accompagnandole verso una reale **integrazione nella società fondata sul lavoro**.

Gli interventi tengono in considerazione le caratteristiche dei destinatari, le diverse tipologie di pena presenti nelle singole realtà, le disponibilità interne ed esterne di luoghi formativi (compresi i contesti

---

<sup>10</sup> Delibera di GR n. 632 del 08/06/2015, *Piano sperimentale 2015 "Interventi per l'inclusione socio lavorativa dei minori e dei giovani-adulti sottoposti a procedimento penale dall'Autorità Giudiziaria Minorile"*; Delibera di GR n. 302 del 31/03/2015, *Piano sperimentale 2015 interventi per l'inclusione socio lavorativa delle persone in esecuzione penale*.

<sup>11</sup> Delibera di GR n. 2137 del 05/12/2016, *Piano regionale 2016-2018 interventi orientativi e formativi per l'inclusione socio-lavorativa dei minori e dei giovani-adulti in esecuzione penale nel procedimento minorile*; Delibera di GR n. 1910 del 14/11/2016, *Interventi orientativi e formativi per l'inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale - Piano 2016-2018*.

<sup>12</sup> Delibera di GR n. 2081 del 10/12/2018, *Interventi orientativi e formativi per l'inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale - Piano 2019/2020*; Delibera di GR n. 2195 del 17/12/2018, *Interventi orientativi e formativi per l'inclusione socio-lavorativa di minori e giovani adulti in esecuzione penale - Piano 2019/2020*.

lavorativi nei quali realizzare le attività), oltre alle effettive prospettive occupazionali dei diversi territori. Si tratta di misure integrate come le seguenti:

- azioni di informazione sul mercato del lavoro e di orientamento al lavoro,
- laboratori di orientamento specialistico per individuare le esigenze individuali e definire un percorso formativo per adeguare le competenze di ciascuno a un progetto professionale,
- percorsi di formazione per l'acquisizione di competenze di base e/o tecnico-professionali necessarie per stare nelle organizzazioni di lavoro e/o propedeutiche all'attivazione di un tirocinio;
- percorsi di formazione per l'acquisizione di un certificato di competenze o di una qualifica professionale, tirocini.

## 2. GLI STRUMENTI DI RICERCA

Per valutare gli interventi sopra descritti sono stati impiegati i seguenti strumenti di ricerca:

- **analisi di tipo documentale;**

- **survey con questionario** tramite l'utilizzo di tecnica CATI rivolta ad un campione di destinatari degli interventi;

- **interviste semi-strutturate** a referenti/responsabili della programmazione a livello regionale, referenti/responsabili della programmazione a livello di zona-distretto, operatori/referenti/responsabili dei servizi a livello locale.

Di seguito si dà brevemente conto delle caratteristiche e delle attività connesse a ciascuno degli strumenti impiegati.

Analisi documentale. Questa parte dell'attività di ricerca è consistita nell'analisi delle fonti normative nazionali e regionali, della documentazione amministrativa, della letteratura in tema di modelli e strumenti per l'inclusione socio-lavorativa di persone svantaggiate, delle fonti statistiche ufficiali e della documentazione progettuale trasmessa dalla Regione Emilia-Romagna.

Survey con questionario. La *survey* si è basata su un questionario sottoposto ai componenti del campione tramite interviste telefoniche condotte con l'utilizzo della tecnica CATI. L'indagine è stata realizzata sulla popolazione di riferimento dei destinatari iscritti ai percorsi formativi di formazione permanente, formazione a qualifica e tirocini relativi ai bandi selezionati che, a partire dall'avvio della programmazione, si sono concluse entro il 31 dicembre 2019. Il campione di 806 destinatari è stato selezionato tramite un campionamento casuale stratificato rispetto a: i) provincia di residenza; ii) cittadinanza (italiana o straniera) e iii) genere, in modo da essere rappresentativo rispetto alla popolazione complessiva dei destinatari. Nella tabella 1 si riporta la distribuzione del campione rispetto al tipo di percorso formativo svolto, alla provincia di residenza, al genere e alla cittadinanza.

Tabella 1. Distribuzione del campione di destinatari intervistati in base alle variabili di stratificazione

Tipo di azione	Femmina	Maschio	Totale
Formazione per qualifica	120	277	397
Tirocini c)	67	165	232
Tirocini d)	85	92	177
<i>Totale complessivo</i>	<i>272</i>	<i>534</i>	<i>806</i>
Provincia di residenza	Femmina	Maschio	Totale
Bologna	56	105	161
Ferrara	26	53	79
Forli-Cesena	19	46	65
Modena	48	72	120
Parma	24	53	77
Piacenza	15	37	52
Ravenna	23	44	67
Reggio Emilia	35	57	92
Rimini	26	67	93
<i>Totale</i>	<i>272</i>	<i>534</i>	<i>806</i>
Cittadinanza	Femmina	Maschio	Totale
Italiano	187	352	539
Straniero	85	182	267
<i>Totale</i>	<i>272</i>	<i>534</i>	<i>806</i>



La maggioranza dei destinatari che compongono il campione è di genere maschile (il 66,3%) e di nazionalità italiana (66,9%); la componente straniera tra i destinatari è comunque molto elevata e sfiora un terzo del totale (la presenza di stranieri è, in proporzione, leggermente superiore tra i maschi - 34,1% contro il 31,3% delle femmine). La distribuzione dei destinatari tra le classi di età è abbastanza omogenea (tab. 2), con una minor presenza nelle classi estreme dei più giovani (che sono il 19,7%) e degli ultra-54enni (9,7%); questa tendenza è ancor più accentuata per le destinatarie di genere femminile, che nella classe d'età fino a 24 anni sono il 18,8% e nella classe di età più elevata l'8,1%.

*Tabella 2 - Destinatari intervistati per genere e classe di età*

Classe di età	Femmine	Maschi	Totale
Fino a 24 anni	18,8%	20,2%	19,7%
25-34 anni	26,5%	20,2%	22,3%
35-44 anni	24,6%	21,2%	22,3%
45-54 anni	22,1%	27,9%	25,9%
55 anni e oltre	8,1%	10,5%	9,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

L'età dei destinatari caratterizza anche i tre tipi di azione attraverso i quali gli interventi sono articolati. Come possiamo vedere nella tabella 3, la formazione per qualifica e i tirocini di tipo d (tirocini finalizzati all'inclusione sociale) sono rivolti mediamente a fasce di età più elevate, mentre i tirocinidi tipo c (tirocini di orientamento e formazione oppure di inserimento o reinserimento) sono orientati verso i più giovani (in questo caso il 53,9% dei destinatari ha meno di 35 anni di età).

*Tabella 3 - Destinatari intervistati per tipo di azione e classe di età*

Classe di età	Formaz. a qualif.	Tirocini c)	Tirocini d)	Totale
Fino a 24 anni	16,1%	25,9%	19,8%	19,7%
25-34 anni	19,9%	28,0%	20,3%	22,3%
35-44 anni	23,7%	18,5%	24,3%	22,3%
45-54 anni	29,0%	21,6%	24,9%	25,9%
55 anni e oltre	11,3%	6,0%	10,7%	9,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS – Perfomer

Il livello di istruzione dei destinatari è mediamente basso: oltre il 55% degli intervistati è in possesso di un titolo di studio di istruzione secondaria inferiore, mentre meno del 5% degli intervistati ha un titolo di istruzione universitaria (tabella 4). Si può notare che le destinatarie hanno mediamente un livello di istruzione molto più elevato dei loro colleghi maschi: il 44,9% può vantare un'istruzione secondaria superiore, contro il 37,5% dei maschi, e il 7,2% una laurea, più del doppio dei maschi (3,2%).

*Tabella 4 - Destinatari per livello di istruzione*

Livello di istruzione	Femmine	Maschi	Totale
Nessuno/Istruzione elementare	9,6%	13,3%	12,0%
Istruzione secondaria inferiore	37,9%	46,1%	43,3%
Istruzione secondaria superiore	44,9%	37,5%	40,0%
Istruzione terziaria	7,7%	3,2%	4,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Le dimensioni su cui verteva l'intervista tramite questionario sono le seguenti:

- *La ricerca del lavoro.* In questa sezione si è ricostruita la condizione dei destinatari sul mercato del lavoro prima dell'intervento formativo; per coloro i quali erano alla ricerca di una nuova occupazione sono state raccolte informazioni sulla storia lavorativa: professione, settore produttivo, durata del rapporto di lavoro.

- *L'accesso alla formazione.* In questa sezione sono stati approfonditi i motivi della partecipazione all'intervento formativo e i canali attraverso i quali si è venuti a conoscenza dell'intervento stesso.

- *La soddisfazione rispetto alle attività svolte.* In questa sezione si è chiesto ai destinatari di esprimere il loro grado di soddisfazione in merito al percorso formativo svolto, attraverso una serie di giudizi sulle diverse dimensioni della formazione (interesse degli argomenti, rapporti con i compagni e i docenti, stage, laboratori etc.).

- *Il tirocinio.* Questa sezione è dedicata a raccogliere informazioni sull'eventuale tirocinio seguito dal destinatario: ente ospitante, luogo di svolgimento, durata, giudizio sui diversi aspetti dell'attività formativa.

- *La condizione a sei mesi dalla partecipazione all'attività formativa.* In questa sezione si è approfondita la condizione dei destinatari a sei mesi dalla partecipazione all'attività formativa: il lavoro svolto (tipo di professione, settore economico, contratto, retribuzione, canale di reperimento dell'occupazione) per coloro i quali avevano un'occupazione; le modalità di ricerca del lavoro per i disoccupati; il percorso scolastico/formativo per coloro i quali hanno ripreso gli studi o proseguito la formazione; i motivi della non ricerca del lavoro per gli inattivi.

- *Il giudizio degli occupati a 6 mesi sull'attività formativa.* In questa sezione ai destinatari occupati a sei mesi sono state rivolte domande finalizzate a rilevare sia la coerenza dell'attività formativa con il lavoro svolto, sia il giudizio su competenze e abilità (specialistiche, relazionali, di cultura generale e informatiche) acquisite attraverso la partecipazione all'azione formativa e sulla loro rilevanza nel contesto lavorativo.

Interviste semi-strutturate. Sono state raccolte 20 interviste semi-strutturate a referenti/responsabili della programmazione a livello regionale (4 interviste), referenti/responsabili della programmazione a livello di zona-distretto (5 interviste) e operatori/referenti/responsabili dei servizi a livello locale (11 interviste). Le sessioni d'intervista sono state 15, perché a quattro di esse hanno partecipato congiuntamente due persone (Baldissera e Giorgetti, Cicognani e Laghi, Bocchini e Paltrinieri) o tre persone (Baraccani, Fava e Rubbianesi).

Tabella 5. Le persone intervistate

<i>Intervistato/a</i>	<i>Posizione</i>
Monica Baldissera	Coordinatore legge 14 Cpl Faenza
Laura Baraccani	Ufficio di Piano Distretto socio-sanitario Terre di Castelli
Gloria Bocchini	Servizio Attuazione degli interventi e delle politiche per l'istruzione Regione Emilia-Romagna
Serena Brandini	Coordinatrice legge 14 Cpl Parma
Valentina Cicognani	Assistente sociale area Adulti Unione della Romagna Faentina
Barbara Fava	Responsabile Cpl Vignola
Elisa Floris	Responsabile Ufficio di Piano Distretto socio-sanitario Fidenza
Tatiana Giorgetti	Responsabile Cpl Rimini
Claudia Gusmani	Servizio Attuazione degli interventi e delle politiche per l'istruzione Regione Emilia-Romagna
Elisa Laghi	Assistente sociale area Minori Unione della Romagna Faentina
Nicole Lottici	Educatrice responsabile inserimenti lavorativi disabili Comune di Piacenza
Enrica Lucca	Assistente sociale DSM AUSL Piacenza
Elisabetta Marchetti	Operatrice Cpl Imola
Fabrizia Paltrinieri	Servizio Politiche Sociali e Socio-educative Regione Emilia-Romagna
Elena Pellati	Referente legge 14 Cpl Bologna

Monica Rubbianesi	Responsabile Ufficio di Piano Distretto socio-sanitario Terre di Castelli
Giovanni Salomone	Assistenza tecnica Agenzia Regionale Lavoro SCS - Consulting
Dolores Straforini	Ufficio di Piano Distretto socio-sanitario Modena
Maria Letizia Valli	Assistente sociale DSM AUSL Rimini
Davide Villa	Responsabile equipe legge 14 Cpl Piacenza

Il box riepiloga la connessione tra domande di valutazione, dimensioni di analisi e strumenti di ricerca utilizzati.

*Box 2. Quadro logico delle politiche oggetto di analisi*

QUESITO	DIMENSIONI DI ANALISI	STRUMENTI
<i>1. Il modello di intervento di cui alla L.R. n. 14/2015 permette di formulare risposte mirate e personalizzate?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caratteristiche socio-demografiche dei destinatari (storia lavorativa, accesso alle attività formative)</li> <li>• Il giudizio sulle attività svolte</li> <li>• La presa in carico attraverso il profilo di fragilità: capacità d'intercettare e 'agganciare' al sistema dei servizi persone caratterizzate da multiproblematicità</li> <li>• Il rapporto tra equipe e utente; l'applicazione del principio di condizionalità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Analisi documentale</li> <li>○ Indagine campionaria sui destinatari</li> <li>○ - Interviste semi-strutturate</li> </ul>
<i>2. Il modello di intervento di cui alla L.R. n. 14/2015 permette di rendere disponibili percorsi di inclusione attiva maggiormente efficaci?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacia delle misure del PO</li> <li>• Esiti occupazionali degli interventi</li> <li>• Il lavoro degli enti attuatori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indagine campionaria sui destinatari</li> <li>○ Interviste semistrutturate</li> </ul>
<i>3. Quale integrazione esiste tra i diversi soggetti coinvolti nella definizione, erogazione e valutazione delle risposte individuali?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La programmazione: percorsi, strumenti, fasi, procedure</li> <li>• Valutazione del livello d'integrazione tra i servizi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Analisi documentale</li> <li>○ Interviste semistrutturate</li> </ul>
<i>4. Il modello di intervento di cui alla Legge regionale n. 14/2015 permette ai diversi operatori coinvolti di migliorare il proprio lavoro?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il percorso formativo</li> <li>• L'impatto della legge 14 sul lavoro degli operatori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Analisi documentale</li> <li>○ Interviste semistrutturate</li> </ul>

### 3. DOMANDA DI VALUTAZIONE 1. IL MODELLO DI INTERVENTO DI CUI ALLA L.R. N. 14/2015 PERMETTE DI FORMULARE RISPOSTE MIRATE E PERSONALIZZATE?

Nel presente capitolo si risponde alla domanda di valutazione riguardante la personalizzazione degli interventi partendo dalla ricostruzione della storia lavorativa degli intervistati (paragrafo 3.1). Ci si sofferma quindi sulle modalità di accesso alle attività formative (3.2) e sui giudizi formulati dagli intervistati sulle attività svolte (3.3). Nel paragrafo 3.4 si analizzano le implicazioni derivanti dall'impiego del Profilo di fragilità come strumento di profilazione dell'utenza. Nell'ultimo paragrafo (3.5) si analizzano le relazioni tra utenti ed equipe multiprofessionali, dedicando un focus specifico al tema dell'applicazione del principio di condizionalità.

#### 3.1. LA STORIA LAVORATIVA DEGLI INTERVISTATI

La maggioranza dei destinatari (71,2%) aveva già lavorato prima di prendere parte all'attività formativa, mentre la quota di coloro i quali erano alla ricerca della prima occupazione - anche tenendo conto dell'età media abbastanza elevata dei destinatari - è alta, arrivando al 28,8% (tab. 6). Le differenze di genere non sono molto rilevanti, con una percentuale di maschi che avevano già lavorato in passato solo leggermente superiore a quella delle destinatarie di genere femminile.

Tabella 6 – Destinatari per condizione occupazionale di partenza e genere (802 rispondenti)

Condizione occupazionale	Femmine	Maschi	Totale
Avevo già lavorato in passato	70,1%	71,8%	71,2%
Ero alla ricerca della prima occupazione	29,9%	28,2%	28,8%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

La formazione per qualifica è il tipo di azione con la percentuale più alta di intervistati che avevano già lavorato in passato, mentre per entrambi i tipi di tirocinio i valori sono sensibilmente inferiori, soprattutto per i tirocini di tipo c che vedono solo il 63% di destinatari poter vantare una precedente esperienza lavorativa (tab. 7).

Tabella 7 – Destinatari per condizione occupazionale di partenza e tipo di azione (802 rispondenti)

Classe di età	Form. per qual.	Tirocini c)	Tirocini d)	Totale
Avevo già lavorato in passato	76,8%	63,0%	69,1%	71,2%
Ero alla ricerca della prima occupazione	23,2%	37,0%	30,9%	28,8%
Totale	100%	100%	100%	100

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

È interessante osservare la durata del periodo di disoccupazione al momento dell'inizio dell'attività formativa (tab. 8). Quasi tre destinatari su quattro sono alla ricerca di un'occupazione da oltre un anno (73,8%) e quasi un terzo da oltre tre anni (32,2%): si tratta di un dato che riflette da un lato la forte incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati in Emilia-Romagna (un dato che pure negli ultimi anni è in costante miglioramento, essendo passato dal 49,4% del 2014 al 36,8% del 2020, così come è in costante miglioramento il tasso di disoccupazione *tout court*, passato dal 8,3% al 5,7% del 2020) e dall'altro evidenzia come la condizione di svantaggio di cui sono portatori i destinatari delle azioni

promosse nell'ambito dell'inclusione attiva provochi un notevole allungarsi dei tempi di ricerca di un'occupazione.

*Tabella 8 – Destinatari per durata della ricerca di lavoro e condizione occupazionale di partenza (715 rispondenti)*

Durata della ricerca	Femmine	Maschi	Totale
Meno di tre mesi	8,8%	6,0%	6,9%
Tra 4 e 6 mesi	13,7%	13,4%	13,5%
Tra 7 mesi e un anno	4,9%	6,2%	5,8%
Tra uno e due anni	23,4%	26,6%	25,5%
Tra due e tre anni	18,0%	15,1%	16,1%
Tre anni e oltre	31,2%	32,8%	32,2%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Mettendo in relazione il tempo di ricerca del lavoro con il tipo di azione svolto dai destinatari (tab. 9) si può notare che non emergono grosse disparità tra i diversi tipi di azione.

*Tabella 9 – Destinatari per durata della ricerca di lavoro e tipo di azione*

Durata della ricerca	Formaz. per qualifica	Tirocini c)	Tirocini d)
Meno di tre mesi	8,8%	4,5%	5,2%
Tra 4 e 6 mesi	13,5%	15,5%	11,2%
Tra 7 mesi e un anno	4,1%	6,5%	9,0%
Tra uno e due anni	23,5%	25,2%	30,6%
Tra due e tre anni	17,2%	16,1%	13,4%
Tre anni e oltre	32,9%	32,3%	30,6%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Tra coloro i quali avevano già avuto esperienze lavorative, l'ultimo lavoro svolto prima dell'attività formativa (tab. 10) era nella maggioranza dei casi un lavoro operaio o di servizio non qualificato sia per i maschi (38,8%), sia, in misura ancora maggiore, per le femmine (49,5%). Per le destinatarie di genere femminile, la seconda professione in ordine di importanza era nelle vendite o nei servizi alle persone (26,1%), mentre per i maschi era l'operaio specializzato (27,7%); la somma dei due principali ambiti professionali interessa oltre il 75% delle destinatarie e il 66,5% dei maschi e mostra una distribuzione tra le professioni svolte precedentemente molto poco varia. Se si considerano le differenze di genere tra le singole professioni si può osservare la significativa incidenza della componente femminile sia nelle professioni legate alla vendita e ai servizi alle persone che nelle professioni esecutive di amministrazione e gestione; d'altra parte si può osservare la maggiore frequenza del lavoro di operaio specializzato nella componente maschile (oltre 19 punti percentuali in più rispetto alle femmine). Anche in questo caso si tratta di dati che confermano caratteristiche note del mercato del lavoro regionale.

*Tabella 10 – Destinatari per ultima professione svolta e genere (popolazione 571)*

Professione	Femmine	Maschi	Totale
Lavoro operaio o di servizio non qualificato	49,5%	38,8%	42,3%
Operaio specializzato	8,5%	27,7%	21,3%
Professione relativa alla vendita ed ai servizi alle persone	26,1%	11,44%	16,3%
Professione esecutiva relativa all'amministrazione e alla gestione	10,1%	4,3%	6,2%
Professione tecnica	2,7%	5,3%	4,4%
Addetto a impianti fissi di produzione, a macchinari, a linee di montaggio	0,5%	5,8%	4,1%

o conduttore di veicoli			
Lavoratore specializzato nell'agricoltura e nell'allevamento	1,1%	2,7%	2,1%
Professione ad elevata specializzazione di natura intellettuale, scientifica o artistica	1,1%	1,9%	1,6%
Dirigente o direttore	0,5%	1,9%	1,4%
Ufficiale, sottufficiale, allievo o volontario nelle forze armate - esercito, marina, aeronautica, carabinieri	-	0,3%	0,2%
Totale complessivo	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Le destinatarie di genere femminile provengono in misura maggiore dal settore dei servizi di alloggio e ristorazione, e dai servizi domestici; i destinatari di genere maschile da alloggio e ristorazione (il primo settore di provenienza sia per i maschi sia per le femmine) e dalle costruzioni (tabella 11). Possiamo osservare che i destinatari maschi sono distribuiti in modo più vario tra settori diversi: in particolare la componente femminile è concentrata in alcuni settori del terziario ed è completamente assente dall'industria non manifatturiera.

Tabella 11 – Destinatari per settore dell'ultima professione svolta e genere

Macrosettore/Settore	Femmine	Maschi	Totale
<b>AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA</b>	<b>4,4%</b>	<b>9,9%</b>	<b>8,1%</b>
Alimentari, bevande e tabacco	8,8%	5,4%	6,5%
Metallurgia e prodotti in metallo	2,7%	7,3%	5,8%
Fabbricazione di (e prodotti di ) vetro, ceramica, terracotta etc.	2,2%	3,0%	2,7%
Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici	0,5%	3,5%	2,5%
Tessile e abbigliamento	5,5%	0,8%	2,3%
Legno e prodotti in legno	0,5%	2,2%	1,6%
Cuoio, pelle e similari	1,6%	1,1%	1,3%
Fabbricazione di mobili	1,1%	1,1%	1,1%
Stampa ed editoria	0,5%	1,3%	1,1%
Altri settori industria manifatturiera	4,4%	7,5%	6,5%
<b>INDUSTRIA MANIFATTURIERA</b>	<b>28,0%</b>	<b>33,1%</b>	<b>31,4%</b>
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	-	0,5%	0,4%
Costruzioni	-	14,5%	9,7%
<b>INDUSTRIA NON MANIFATTURIERA</b>	<b>-</b>	<b>15,1%</b>	<b>10,1%</b>
Alloggio e ristorazione	19,2%	11,3%	13,9%
Servizi domestici presso le famiglie	16,5%	3,2%	7,6%
Altri servizi (riparazione di computer e beni per la casa smaltimento dei rifiuti, organizzazioni associative, politiche e sindacali, lavanderie, parrucchieri e centri estetici, etc.)	7,7%	6,2%	6,7%
Trasporti e magazzinaggio	1,1%	6,2%	4,5%
Sanità e assistenza sociale pubblica e privata (ospedali, case di cura, studi medici,)	5,5%	2,7%	3,6%
Commercio ingrosso	2,2%	2,2%	2,2%
Commercio al dettaglio	6,6%	1,6%	3,2%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	1,1%	1,6%	1,4%
Servizi di informazione e comunicazione	2,7%	0,8%	1,4%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	0,5%	1,3%	1,1%
Altri settori del terziario	4,4%	4,8%	4,7%
<b>TERZIARIO</b>	<b>67,6%</b>	<b>41,9%</b>	<b>50,4%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni IRIS – Perfomer \*Comprende la somma dei settori che singolarmente riguardano meno del 2% dei destinatari.

Se ai destinatari con esperienza lavorativa il cui lavoro principale (per durata) corrispondeva all'ultimo lavoro svolto sommiamo coloro i quali pur avendo cambiato occupazione hanno continuato a svolgere la stessa professione nello stesso settore, si raggiunge insieme il 70,6% dei destinatari (tabella 12). Sommando ancora, a questi, coloro i quali, pur se in un settore produttivo diverso, svolgono la stessa professione arriviamo all'80,9%, a testimonianza di una certa stabilità nella storia lavorativa dei destinatari.

*Tabella 12 – Destinatari per variazione o mantenimento di professione e settore produttivo tra principale (per durata) e ultimo lavoro svolto (popolazione 571)*

Professione / settore	Settore diverso	Stesso settore
Professione diversa	16,3%	2,8%
Stessa professione	10,3%	70,6%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

L'attenzione rivolta all'impiego più duraturo nasce dal fatto che quello più recente potrebbe essere del tutto occasionale e atipico rispetto al percorso professionale della persona; per delineare il profilo più tipico dei destinatari, occorre quindi capire quale fosse l'esperienza lavorativa più lunga. Se, per esempio, una persona ha lavorato venti anni come operaio specializzato e un anno come addetto al commercio, è evidente che nella propria formazione e nel proprio profilo il primo impiego ha un significato molto più forte, nonostante sia meno recente. Come abbiamo visto sopra, dai dati emerge però una discreta sovrapposibilità tra la professione più recente e quella più duratura.

Un'informazione utile sul lavoro più longevo è poi quella riguardante la sua durata nel tempo (tabella 13), perché ci offre un'indicazione sulla stabilità delle precedenti occupazioni. La storia lavorativa che i destinatari hanno alle spalle è per una parte di essi assai stabile: il 29,3% ha sperimentato almeno un impiego di durata superiore ai 10 anni e il 7% addirittura superiore ai 20 anni. Un aspetto da sottolineare riguarda la distribuzione delle risposte in base al genere: le donne hanno frequenze maggiori nelle categorie di durata più basse, e sono quindi in media meno presenti nelle durate più lunghe, a testimonianza di una maggiore frammentazione dei loro percorsi lavorativi, e di una certa difficoltà nel reperire impieghi più stabili e duraturi.

*Tabella 13 – Destinatari per durata del lavoro più longevo e genere*

Durata	Femmine	Maschi	Totale
Fino a un anno	29,3%	17,7%	21,5%
Tra uno e due anni	13,6%	9,4%	10,8%
Tra due e tre anni	0,5%	0,0%	0,2%
Tra tre e cinque anni	22,3%	18,0%	19,4%
Tra 5 e 10 anni	13,0%	21,7%	18,9%
Tra 11 e 20 anni	20,1%	23,3%	22,3%
Oltre 20 anni	1,1%	9,9%	7,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

### 3.2. L'ACCESSO ALLE ATTIVITÀ FORMATIVE

La maggior parte dei destinatari (43,1%) attribuisce alla volontà di migliorare le proprie competenze la motivazione principale della scelta di partecipare a un intervento formativo, sia nel caso delle donne (40,2%) che in quello degli uomini (44,7%) e per tutte le classi di età (tabella 14). I risultati mostrano che per i destinatari gli investimenti nella propria qualificazione professionale rappresentano uno strumento

imprescindibile sia di permanenza che di ingresso (o reingresso) nel mercato del lavoro: sommando infatti il miglioramento delle competenze/conoscenze con l'aggiornamento delle competenze dopo un periodo di inattività si arriva al 59,8% del totale dei destinatari.

La distribuzione per classe di età mostra, come è comprensibile, una diminuzione della frequenza delle risposte legate al completamento del proprio percorso di formazione tra i motivi di partecipazione al crescere dell'età dei destinatari (tabella 15).

*Tabella 14 Motivo principale della partecipazione all'intervento formativo. Distribuzione per genere (valori percentuali)*

Motivo della partecipazione all'intervento	Femmine	Maschi	Totale
Migliorare le mie competenze/conoscenze	40,2%	44,7%	43,1%
Interesse per gli argomenti del corso	19,3%	16,4%	17,4%
Aggiornare le mie competenze dopo un periodo di inattività	18,5%	15,7%	16,7%
Pensavo che la formazione mi avrebbe aiutato a trovare lavoro	11,0%	14,3%	13,2%
Completare il mio percorso di formazione	9,4%	7,5%	8,1%
Per guadagnare qualcosa con l'indennità	1,6%	1,4%	1,5%
Altro	5,9%	8,9%	7,9%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 15 - Motivo principale della partecipazione all'intervento formativo. Distribuzione per classe di età (valori percentuali)*

Motivo	Classe di età					Totale
	fino a 24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55 anni e oltre	
Migliorare le mie competenze/conoscenze	45,2%	45,3%	42,4%	34,0%	27,6%	40,0%
Interesse per gli argomenti del corso	13,4%	18,4%	17,5%	14,1%	18,4%	16,1%
Aggiornare le mie competenze dopo un periodo di inattività	12,1%	11,2%	13,6%	22,8%	17,1%	15,5%
Pensavo che la formazione mi avrebbe aiutato a trovare lavoro	10,2%	10,1%	11,9%	14,1%	17,1%	12,2%
Completare il mio percorso di formazione	12,1%	8,4%	6,8%	4,9%	5,3%	7,5%
Per guadagnare qualcosa con l'indennità	0,6%	1,1%	1,1%	1,9%	2,6%	1,4%
Altro	6,4%	5,6%	6,8%	8,3%	11,8%	7,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

L'accessibilità alle informazioni sulle opportunità formative disponibili è un presupposto molto importante per l'equità di un sistema formativo regionale, soprattutto nel caso che i destinatari siano a diverso titolo svantaggiati, per le condizioni personali di partenza o l'origine straniera. Nel complesso i dati che emergono rispetto a questa dimensione sono soddisfacenti (tabella 16): mostrano infatti che l'81,5% dei destinatari risponde di aver incontrato poche o nessuna difficoltà. Permangono tuttavia delle aree di possibile miglioramento, soprattutto nell'accesso dei destinatari stranieri: tra questi il 21,7% dichiara di aver incontrato difficoltà "molto" o "abbastanza" rilevanti nell'accedere alle informazioni necessarie per progettare e realizzare il proprio percorso formativo.



Tabella 16 - Dopo aver deciso di intraprendere un percorso formativo, è stato difficile accedere alle informazioni necessarie? - Distribuzione per cittadinanza (valori percentuali)

Risposte	stranieri	italiani	Totale
Per niente	55,4%	66,4%	62,8%
Poco	22,9%	16,7%	18,7%
Abbastanza	16,7%	12,0%	13,5%
Molto	5,0%	4,9%	4,9%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Tra i canali per mezzo dei quali si è venuti a conoscenza dell'attività formativa (tabella 17), prevale per oltre i tre/quarti dei destinatari (75.9%) un canale istituzionale: tale risultato si ottiene sommando i Centri per l'impiego (in assoluto il canale più utilizzato: 33,9%), gli assistenti sociali (20,3%) e i servizi sociali (7,3%), gli sportelli informativi dell'Agenzia regionale per il lavoro (8,6%), il sito web della Regione Emilia-Romagna (4,5%) e con valori minori un evento organizzato dalla Regione (0,7%), manifesti/brochure della Regione (0,5%) e la newsletter della Regione (0,1%).

Un importante canale per l'accesso alle informazioni è rappresentato dal capitale di relazioni, costituito da amici e conoscenti, che rappresentano (tramite il passaparola) l'opzione informativa principale per il 10,4% dei destinatari.

Tabella 17 - Canali attraverso cui si è venuti a conoscenza dell'attività formativa - Distribuzione per genere (valori percentuali)

Canale di conoscenza dell'attività formativa	Femmine	Maschi	Totale
Centro per l'impiego	25,5%	38,0%	33,9%
Tramite l'assistente sociale	22,8%	19,1%	20,3%
Passaparola	13,5%	8,9%	10,4%
Sportello informativo dell'Agenzia Regionale per il Lavoro	13,9%	5,9%	8,6%
Tramite i servizi sociali	6,7%	7,6%	7,3%
Ente di formazione/sindacato	3,0%	6,3%	5,2%
Sito internet della regione	4,9%	4,3%	4,5%
Scuola/università	1,5%	3,2%	2,6%
Altra risorsa internet	3,4%	1,9%	2,4%
Annuncio sui quotidiani	2,2%	2,0%	2,1%
Partecipazione a un evento organizzato dalla Regione	0,7%	0,7%	0,7%
Altra Newsletter	0,7%	0,7%	0,7%
Manifesto/brochure della Regione	0,0%	0,7%	0,5%
Annuncio sui quotidiani	0,7%	0,4%	0,5%
Newsletter della Regione	0,0%	0,2%	0,1%
Altro	0,4%	0,0%	0,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Infine, un elemento significativo è rappresentato dal fatto che la possibilità di scelta delle opzioni formative disponibili è stata giudicata adeguata rispetto alle necessità personali dall'83,8% dei destinatari (26% molto adeguata e 57,8% abbastanza adeguata), denotando così un buon apprezzamento per la strutturazione dell'offerta formativa regionale.

Tabella 18 – Le opzioni formative disponibili erano adeguate rispetto alle sue necessità personali? - Distribuzione per genere (valori percentuali)

Risposte	Femmine	Maschi	Totale
Molto	27,8%	25,0%	26,0%
Abbastanza	57,8%	57,7%	57,8%
Poco	11,0%	10,2%	10,5%
Per niente	3,4%	7,0%	5,8%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRIS – Perfomer

### 3.3. IL GIUDIZIO DEI DESTINATARI SULLE ATTIVITÀ FORMATIVE

Prima di analizzare nel dettaglio il livello di soddisfazione dei destinatari rispetto alla qualità degli interventi, occorre fare una premessa sulla loro preparazione scolastica o professionale. I tre quarti dei destinatari possedevano le basi per seguire l'attività in modo proficuo, mentre il 20,7% ha dichiarato che la propria preparazione era appena sufficiente e di aver quindi dovuto applicarsi molto per comprenderne i contenuti; per il 4,4% i contenuti erano invece troppo difficili e la preparazione del tutto insufficiente per seguire l'attività formativa. Andando più nel dettaglio emerge che i destinatari con insormontabili difficoltà sono maggiormente concentrati tra i cittadini stranieri (5,2%; Tabella 19) e soprattutto tra coloro i quali hanno un basso titolo di studio (10,6%; tabella 20). Questa situazione fa emergere la necessità di una più attenta taratura delle modalità di insegnamento e una intensificazione dei moduli di orientamento iniziali.

Tabella 19 - Ritiene che la sua preparazione professionale e/o scolastica fosse sufficiente per seguire il corso in modo proficuo? - Distribuzione per cittadinanza (valori percentuali)

Risposte	Italiani	Stranieri	Totale
Del tutto insufficiente i contenuti erano troppo difficili, e mi mancavano le basi	2,8%	5,2%	4,4%
Appena sufficiente ho dovuto applicarmi molto per capire i contenuti	19,3%	21,3%	20,7%
Pienamente sufficiente i contenuti dell'attività formativa erano ampiamente alla mia portata	77,9%	73,5%	74,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS – Perfomer

Tabella 20 - Ritiene che la sua preparazione professionale e/o scolastica fosse sufficiente per seguire il corso in modo proficuo? - Distribuzione per titolo di studio (valori percentuali)

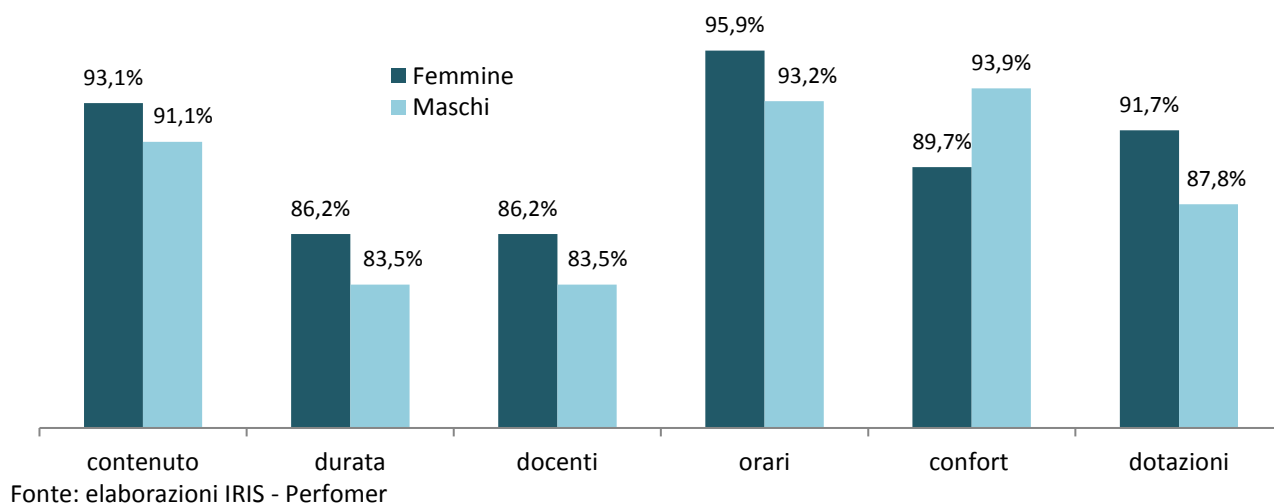
Risposte	Fino a elementare	Licenza media	Secondaria di II grado	Titolo universitario
Del tutto insufficiente i contenuti erano troppo difficili, e mi mancavano le basi	10,6%	4,1%	3,1%	5,3%
Appena sufficiente ho dovuto applicarmi molto per capire i contenuti	31,9%	21,6%	17,9%	10,5%
Pienamente sufficiente i contenuti dell'attività formativa erano ampiamente alla mia portata	57,4%	74,2%	79,0%	84,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Il livello di soddisfazione dei destinatari rispetto alla qualità degli interventi è stato rilevato facendo prevalentemente riferimento alla capacità organizzativa degli enti (contenuti, durata, personale docente, orari, dotazioni infrastrutturali).

I giudizi espressi, riassunti schematicamente nel grafico successivo e riportati in dettaglio nelle tabelle seguenti, sono complessivamente molto positivi; lo sono, in particolare, per il contenuto delle attività formative, gli orari di svolgimento, e il confort delle strutture, tutte dimensioni che superano il 90% di giudizi positivi se sommiamo i “molto soddisfatti” e gli “abbastanza soddisfatti” (le differenze di genere sono generalmente poco significative). L’aspetto che riscuote meno gradimento da parte dei destinatari è la durata delle attività formative, che è stata giudicata troppo breve.

*Grafico 1. Soddisfazione rispetto all’intervento formativo (somma dei rispondenti il cui grado di soddisfazione è molto o abbastanza, per genere)*



*Tabella 21 - Quanto si ritiene soddisfatto per il contenuto dell’attività formativa?*

Grado di soddisfazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	51,7%	44,1%	46,5%
Abbastanza soddisfatto	41,4%	47,0%	45,2%
Poco soddisfatto	5,5%	6,7%	6,3%
Per niente soddisfatto	1,4%	2,2%	2,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 22 - Quanto si ritiene soddisfatto per la durata dell’attività formativa?*

Grado di soddisfazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	35,9%	31,9%	33,2%
Abbastanza soddisfatto	50,3%	51,6%	51,2%
Poco soddisfatto	11,7%	13,5%	13,0%
Per niente soddisfatto	2,1%	2,9%	2,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 23 - Quanto si ritiene soddisfatto dei docenti?*

Grado di soddisfazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	35,9%	31,9%	33,2%
Abbastanza soddisfatto	50,3%	51,6%	51,2%
Poco soddisfatto	11,7%	13,5%	13,0%
Per niente soddisfatto	2,1%	2,9%	2,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Tabella 24 - Quanto si ritiene soddisfatto degli orari?

Grado di soddisfazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	52,4%	47,6%	49,1%
Abbastanza soddisfatto	43,4%	45,6%	44,9%
Poco soddisfatto	3,4%	4,9%	4,4%
Per niente soddisfatto	0,7%	1,9%	1,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Tabella 25 - Quanto si ritiene soddisfatto del confort delle aule che hanno ospitato l'attività formativa?

Grado di soddisfazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	46,6%	51,0%	49,6%
Abbastanza soddisfatto	43,2%	42,9%	43,0%
Poco soddisfatto	8,9%	5,2%	6,4%
Per niente soddisfatto	1,4%	1,0%	1,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

Tabella 26 - Quanto si ritiene soddisfatto della dotazione di attrezzature utili a seguire l'attività formativa? (computer, lavagne multimediali, attrezzi etc.)?

Grado di soddisfazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	47,9%	46,6%	47,0%
Abbastanza soddisfatto	43,8%	41,2%	42,0%
Poco soddisfatto	6,3%	10,3%	9,0%
Per niente soddisfatto	2,1%	1,9%	2,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

### 3.3.1. IL GIUDIZIO SULLE ATTIVITÀ DI TIROCINIO

Lo svolgimento di un tirocinio o di uno stage rappresenta, soprattutto per i più giovani, un'importante occasione di potenziamento del proprio profilo di occupabilità. Tra i destinatari delle attività formative prese in considerazione nel presente approfondimento rientrano non solo coloro i quali hanno svolto un tirocinio formativo a sé stante, ma anche la maggior parte dei destinatari dell'attività di formazione per qualifica, i quali hanno vissuto un'esperienza di stage a complemento del percorso di formazione.

La maggioranza dei destinatari (24,4%) ha svolto uno stage breve di durata fino a 80 ore. Come si può vedere nella Tabella 27 i destinatari di genere maschile tendono mediamente a svolgere esperienze di tirocinio/stage di durata più lunga. Tutti i destinatari hanno concluso l'esperienza con successo.

Tabella 27 - Qual era la durata del periodo di tirocinio/stage?

Durata	Femmine	Maschi	Totale
Fino a 80 ore	29,1%	22,3%	24,4%
Tra 81 e 120 ore	15,2%	18,1%	17,2%
Tra 121 e 240 ore	21,5%	19,3%	20,0%
Tra 241 e 400 ore	16,5%	22,6%	20,6%
Oltre 400 ore	17,7%	17,8%	17,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

In oltre l'80% dei casi per lo svolgimento dello stage/tirocinio era prevista la corresponsione di una indennità, il cui importo era in media poco superiore ai 500 euro. La somma è stata corrisposta regolarmente, salvo rarissime eccezioni.

Le attività formative svolte ottengono dai destinatari un giudizio decisamente positivo sia per quanto concerne gli elementi legati al contesto nel quale è stato effettuato il tirocinio, sia per gli elementi legati più direttamente al potenziamento dell'occupabilità.

In sintesi, è possibile evidenziare una valutazione molto positiva per quanto concerne la cosiddetta "qualità interna" (QI) degli interventi (che comprende: disponibilità del titolare e del tutor aziendale, disponibilità di adeguate strutture di lavoro, grado di interazione con il personale aziendale e, nel caso degli stage, grado di corrispondenza tra l'esperienza lavorativa e i contenuti del percorso formativo seguito). Per tutte queste dimensioni la somma tra "abbastanza" e "molto" soddisfatti supera l'85%. Le valutazioni sono invece complessivamente meno positive per quella che abbiamo chiamato "qualità esterna" (QE) del percorso effettuato (che comprende: acquisizione di competenze specialistiche; sviluppo della capacità di lavorare in gruppo; acquisizione di competenze informatiche e sviluppo delle conoscenze del contesto economico produttivo in cui le imprese ospitanti si inseriscono). Rispetto a queste dimensioni la percentuale di destinatari che esprimono un giudizio positivo si riduce, fino al risultato più basso del 36,9% di molto o abbastanza soddisfatti per quanto riguarda l'acquisizione di competenze informatiche.

*Tabella 28 - Disponibilità del titolare o tutor dell'azienda/ente/istituto (popolazione 600)*

Grado di soddisfazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	51,3%	48,6%	49,5%
Abbastanza soddisfatto	33,7%	37,2%	36,0%
Poco soddisfatto	10,6%	8,7%	9,3%
Per niente soddisfatto	4,5%	5,5%	5,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 29 - Disponibilità di adeguate strutture di lavoro (popolazione 594)*

Valutazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	42,6%	44,8%	44,1%
Abbastanza soddisfatto	45,7%	42,1%	43,3%
Poco soddisfatto	10,2%	9,3%	9,6%
Per niente soddisfatto	1,5%	3,8%	3,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 30 - Interazione con altro personale dell'azienda/ente/istituto (popolazione 597)*

Valutazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	51,5%	50,1%	50,6%
Abbastanza soddisfatto	37,8%	38,9%	38,5%
Poco soddisfatto	8,7%	7,7%	8,0%
Per niente soddisfatto	2,0%	3,2%	2,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 31 - Coerenza con i contenuti del corso seguito (destinatari di attività formative) (popolazione 330)*

Valutazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto soddisfatto	36,7%	45,7%	43,0%
Abbastanza soddisfatto	45,9%	40,5%	42,1%
Poco soddisfatto	12,2%	6,5%	8,2%
Per niente soddisfatto	5,1%	7,3%	6,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 32 - Acquisizione di competenze specialistiche lavorando insieme a lavoratori specializzati/tutor (popolazione 599)*

Valutazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto formativa	40,1%	35,6%	37,1%
Abbastanza formativa	40,6%	47,0%	44,9%
Poco formativa	11,7%	10,2%	10,7%
Per niente formativa	2,5%	3,7%	3,3%
Non ho acquisito competenze specialistiche lavorando insieme a lavoratori specializzati/tutor	5,1%	3,5%	4,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 33 - Sviluppo della capacità di lavorare in gruppo (popolazione 601)*

Valutazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto formativa	45,5%	41,6%	42,9%
Abbastanza formativa	35,5%	43,6%	40,9%
Poco formativa	5,0%	6,2%	5,8%
Per niente formativa	1,5%	2,5%	2,2%
Non ho lavorato in gruppo	12,5%	6,0%	8,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 34 - Conoscenza del contesto economico in cui opera l'impresa, caratteristiche organizzative e commerciali dell'impresa (popolazione 581)*

Valutazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto formativa	20,9%	21,5%	21,3%
Abbastanza formativa	42,4%	45,4%	44,4%
Poco formativa	14,1%	12,8%	13,3%
Per niente formativa	2,6%	5,6%	4,6%
Non ho acquisito tale tipo di competenze	19,9%	14,6%	16,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

*Tabella 35 - Acquisizione di competenze informatiche (popolazione 599)*

Valutazione	Femmine	Maschi	Totale
Molto formativa	17,1%	14,3%	15,2%
Abbastanza formativa	22,1%	21,5%	21,7%
Poco formativa	14,6%	11,5%	12,5%
Per niente formativa	7,5%	6,3%	6,7%
Non facevo uso di tecnologie informatiche	38,7%	46,5%	43,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS - Perfomer

È infine interessante il dato sugli esiti occupazionali: quasi un quinto dei destinatari che hanno svolto il tirocinio o uno stage alla fine dell'esperienza formativa è stato assunto presso la stessa impresa ospitante; con valori che arrivano al 25,7% per i tirocini di tipo c e al 23,7% per i tirocini di tipo d. Questi dati testimoniano l'importanza della formazione svolta sul luogo di lavoro, oltre che per i risvolti formativi e di arricchimento dell'esperienza e dell'occupabilità di chi li svolge, anche per il suo rappresentare un forte momento di conoscenza reciproca tra chi cerca e chi offre lavoro.

Tabella 36 - Dopo la conclusione del tirocinio ha iniziato a lavorare presso la stessa azienda?

Risposta	Formazione per qualifica	Tirocini c)	Tirocini d)	Totale
No	88,2%	74,3%	76,3%	81,2%
Sì	11,8%	25,7%	23,7%	18,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRIS – Perfomer

### 3.4. IL PROFILO DI FRAGILITÀ

La risposta alla domanda di valutazione n. 1 implica necessariamente una valutazione approfondita delle modalità d'impiego dello strumento istituito per profilare l'utenza dei percorsi previsti dalla legge 14. Con la DGR 191/2016<sup>13</sup> si è infatti dato attuazione all'articolo 2 comma 2 della legge, che prevedeva la creazione di uno strumento specifico di valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità.

Il Profilo di Fragilità è intrinsecamente connesso alla individuazione della presa in carico integrata come modalità innovativa di sviluppo dei percorsi delineati dalla legge 14. La condivisione da parte dei servizi della lettura della fragilità attraverso gli item e i domini contenuti nel Profilo<sup>14</sup> costituisce un passaggio fondamentale nella costruzione dei percorsi integrati e si prefigura sin dall'inizio come strumento potenzialmente universale di definizione dei bisogni e dei percorsi riguardanti i servizi coinvolti. Com'è stato confermato anche nel corso di alcune interviste, la struttura del Profilo richiama quella del sistema internazionale di classificazione della disabilità (ICF, *International Classification of Functioning*, approvato nel 2001). Come l'ICF, il Profilo di Fragilità intende mettere a disposizione un linguaggio standardizzato e condiviso per la descrizione delle condizioni della persona, superando una concezione statica e stigmatizzante del disagio ed assumendo la multifattorialità come elemento intrinseco d'interpretazione delle condizioni della persona.

L'approvazione del Profilo di Fragilità è stata preceduta da un lungo lavoro di confronto, test e verifiche con le parti sociali e le organizzazioni e gli operatori chiamati ad utilizzare lo strumento. Proprio in

<sup>13</sup> Delibera Giunta Regionale 191/2016, *Approvazione dell'indice di fragilità, strumento di valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità - art. 2, comma 2 della legge regionale 14 del 30 luglio 2015 e attuazione art. 3, comma 2 della legge regionale 12 del 17 luglio 2014.*

<sup>14</sup> Il Profilo è articolato in cinque domini (funzionamento personale, funzionamento sociale, condizione sociale, condizione economica, occupabilità) ai quali sono associati 30 item, ciascuno dei quali collegato ad una scala a quattro livelli secondo punteggi crescenti di fragilità. L'attribuzione dei punteggi e la definizione di punteggi/soglia prefigura il percorso dell'utente all'interno del sistema dei servizi.

base a quanto emerso nella fase preparatoria la somministrazione dei 30 item del Profilo è stata divisa in due parti: 10 in accesso – la fase nella quale in base ai punteggi raggiunti nell'Indice di Fragilità si definiscono le tipologie dei percorsi successivi<sup>15</sup> – e 20 nella seconda fase (valutazione approfondita). Com'è stato ricordato nell'intervista con il rappresentante dell'Assistenza Tecnica,

la logica iniziale era quella di farlo tutto, poi in pratica si è visto che il processo così articolato non era sostenibile da nessuno dei tre servizi, e quindi si è fatto un lavoro di individuazione di quegli item che fossero significativi per fare un primo screening, facendo anche dei test e dei carotaggi su delle casistiche che ci hanno portato a definire quali erano gli item da mettere in accesso, le soglie, i diversi punteggi e le diverse uscite.

Le interviste con gli operatori indicano che la fase di progettazione condivisa e partecipata dello strumento è stata effettivamente utile per valutare se il Profilo fosse in grado di 'reggere l'urto' dell'utilizzo nella pratica quotidiana (per la valutazione del percorso formativo iniziale volto a presentare funzioni e contenuti del Profilo agli operatori si veda *infra*, § 6.1). Come ha ricordato un'assistente sociale, "il fatto che all'inizio siamo stati coinvolti nella definizione del Profilo di fragilità è stato importante, sono state fatte delle bozze di 'questionario' per l'intervista che facciamo alle persone e quindi abbiamo anche potuto verificare una cosa che in genere si verifica solo quando la si usa con gli utenti...".

Le modalità d'impiego del Profilo non sono state comunque univoche. Le interviste mostrano che i servizi hanno utilizzato lo strumento in modo differente, confermando così quanto già emerso nella Relazione prevista dalla Clausola Valutativa<sup>16</sup>: mentre nei Centri per l'Impiego si è profilata quasi tutta l'utenza<sup>17</sup> (un'operatrice dei servizi per il lavoro: "tutte le persone che si rivolgono al Cpl per 'n' motivi vengono tracciate nella scheda d'accesso"), i servizi sociale e sanitario hanno teso ad utilizzare il Profilo soltanto con gli utenti che gli operatori di quegli stessi servizi ritenevano già potenzialmente idonei per i percorsi della legge 14. Ha ricordato in proposito il coordinatore di un'equipe:

mentre il lavoro ha un punto di vista più globale – tutti gli operatori nei servizi per l'impiego fanno la valutazione d'accesso trasversalmente a tutti gli utenti che accedono al Cpl, dopo di che i punteggi ti danno le indicazioni su chi va avanti e chi si ferma, ma c'è comunque una valutazione oggettiva e globale su tutti gli utenti che accedono ai servizi per l'impiego – il sociale e ancor di più il sanitario profilano e vanno in accesso e di conseguenza in approfondita solo per quelle persone per cui hanno diciamo una 'mira' operativa ad inserirli nei programmi della legge 14. È quindi una platea già filtrata a priori, ad esempio l'operatore della disabilità in comune dice io voglio mettere questi tre utenti sulla legge 14, e allora parto con il profilo, oppure l'operatore della sanità dice io questo utente lo propongo sul tavolo della 14, quindi fa i confronti nelle sue equipe interne e poi lo profila. Non è quindi un discorso su chi ha in carico, una mappatura, è un approccio più strumentale alla 14, soprattutto sulla sanità, è solo per l'inserimento.

---

<sup>15</sup> Il range di punteggio 2, quello compreso tra la soglia minima e quella massima dell'Indice di Fragilità, dà luogo alla presa in carico integrata; un punteggio al di sotto della soglia minima (range 1) determina la presa in carico di un solo servizio, non manifestandosi come per il range 2 l'esigenza di una presa in carico multiprofessionale; i punteggi sopra la soglia massima determinano l'attivazione di una presa in carico di tipo specialistico.

<sup>16</sup> Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna (2018), *Clausola Valutativa. Relazione sull'attuazione della legge 14/2015 (ex art. 31)*, [https://www.agenzialavoro.emr.it/notizie/allegati/Clausola\\_valutativa\\_nov\\_2018.pdf/at\\_download/file/Clausola\\_valutativa\\_nov\\_2018.pdf](https://www.agenzialavoro.emr.it/notizie/allegati/Clausola_valutativa_nov_2018.pdf/at_download/file/Clausola_valutativa_nov_2018.pdf), p. 33.

<sup>17</sup> Il 'quasi' è dovuto al fatto che in alcuni casi per determinate categorie di utenza sono stati mantenuti percorsi di supporto specifici.



Questa modalità d'impiego si configura come una pre-strutturazione della presa in carico da parte dei servizi sociale e sanitario. I due servizi 'filtrano' l'utenza, come ha esplicitamente ricordato un'assistente sociale in servizio presso un'Azienda sanitaria: "abbiamo il paziente che viene qua, ammettiamo che noi decidiamo che secondo noi e anche secondo il paziente è giusto che il paziente venga profilato per la legge 14... (...) [la valutazione] viene fatta dagli operatori che si occupano del lavoro e della riabilitazione". Ciò spiega perché "il Profilo screma poco", come ha osservato un'altra intervistata, sottintendendo che quasi tutte le persone alle quali viene sottoposto lo strumento risultano idonee per il range 2 e quindi per la presa in carico integrata<sup>18</sup>: nei servizi che non profilano tutta l'utenza si leggono i bisogni avendo già in mente il percorso potenziale successivo. Chiarissima in questo senso è la testimonianza di un'altra intervistata:

*conoscendo i nostri utenti riusciamo già a fare una sorta di profilatura prim'ancora di profilarli (...), e riusciamo già a capire chi può rientrare o meno nel range 2. Ci siamo praticamente abituati a leggere e profilare le persone senza effettuarlo materialmente, come se fosse stato già interiorizzato lo strumento. Normalmente quando si fa la profilatura alle persone che si ritiene possano averne le caratteristiche ci prendiamo, quindi mentre all'inizio capitava che alcune persone che si riteneva potessero far parte di questo percorso non rientravano nel range 2 e quindi dovevano essere escluse, adesso questa cosa accade più difficilmente, nel senso che siamo ormai già abituati a individuare le persone sulla base di quello che poi il portale ci chiede.*

Se "il Profilo screma poco" lo si deve quindi al fatto che "non è utilizzato per tutti". Anche se le risorse messe a disposizione dal FSE e dalle altre fonti di finanziamento sono ingenti, esse non sono comunque illimitate: la selezione delle persone è operata a monte, almeno nel sociale e nel sanitario; questo aspetto

*facilita la riduzione del numero di persone a cui fai il profilo di fragilità, può spingere a farlo solo a quelli che sai che entrano lì (...) È quello il problema, quando senti dire 'entrano tutti' è perché tu non lo fai a tutti.*

L'orientamento universalistico implicito nella costruzione dello strumento si deve dunque misurare nella pratica con il nodo delle risorse da un lato e con le prassi organizzative dall'altro. Su questo aspetto si tornerà nelle conclusioni.

Le interviste hanno consentito di far emergere anche altri aspetti di rilievo. È evidente ad esempio che non sempre per un operatore un utente da profilare è realmente un utente 'nuovo': per i motivi sopra accennati, nel servizio sociale la persona quasi sempre già conosciuta prima di essere profilata, e questo aspetto non è privo di conseguenze. Se da un lato ciò permette talvolta di 'adattare' più facilmente le modalità di compilazione del Profilo (e qui torna il tema della discrezionalità e della presa in carico pre-strutturata, come testimonia un'intervistata: "questa valutazione che facciamo già prima ci permette di dare il punteggio che ci chiede il portale per poter inserire le persone nella legge 14"), dall'altro lato tale condizione può spingere l'operatore a modificare la rappresentazione che ha dell'utente alla luce di un percorso di valutazione più articolato e formalizzato ("dovere comunque dare tante risposte ha permesso anche di approfondire con le persone certi aspetti, perché quando fai un Profilo di fragilità con la persona fai un vero e proprio colloquio approfondito"). Resta peraltro difficile, come ha ricordato un'assistente sociale, compilare il Profilo "al netto della conoscenza che un operatore aveva dell'utente, per evitare gli

---

<sup>18</sup> Lo conferma anche un'altra intervistata, un'assistente sociale di una Asl: "mi sono capitati pochissimi casi che poi non siano stati nel range, perché comunque sono persone che bene o male ci rientrano".

stigma che si portano dietro le persone in carico da anni, stigma che comunque ci sono, parliamo di utenti ormai decennali del servizio sociale...”.

Le modalità di svolgimento della profilazione in accesso e in approfondita variano a seconda dei modelli operativi adottati dai distretti, ma in base a quanto è emerso nel corso delle interviste la compilazione della scheda di accesso viene fatta nella maggior parte dei casi dall'operatore allo sportello (in presenza dell'utente, ma non necessariamente con la conoscenza da parte di quest'ultimo delle risposte selezionate dall'operatore), mentre per la valutazione approfondita nella gran parte dei casi si svolgono dei colloqui nel corso dei quali è lo stesso utente a fornire le risposte. Poiché è possibile, ed in alcuni casi comprensibile, che le risposte siano incomplete, reticenti o – per usare un'espressione di un intervistato – “non coerenti con la realtà” (non è detto per esempio che una persona intenda comunicare ai servizi per il lavoro condizioni di disagio economico magari già note al servizio sociale<sup>19</sup>), è proprio l'interazione tra i servizi in sede di équipe a permettere di ottenere una visione d'insieme più affidabile e meno frammentata sulle condizioni della persona. Da questo punto di vista è utile notare che nella prassi emergono due strategie di ‘affinamento’ del Profilo per migliorarne la capacità di lettura delle condizioni della persona. Da un lato è possibile ricorrere alla compilazione del campo note presente nella scheda: secondo il responsabile di un'équipe, onde evitare che la compilazione si trasformi in “un gioco a mettere le crocette”, in quella stessa équipe si è data l'indicazione che “non si trattano casi in cui non esistono campi note e ci sono solo le ‘x’”. Dall'altro lato è possibile dettagliare e migliorare il contenuto del Profilo attraverso la revisione condivisa degli item, come segnalato dal passaggio che segue, tratto dall'intervista con un'assistente sociale:

*È capitato che ci si sentisse tra operatori di vari servizi, essendoci appunto la possibilità di accedere alle misure della legge 14 e di farsi profilare da diversi punti, capitano quegli utenti magari in carico al servizio sociale ma particolarmente intraprendenti, che vanno al Cpl singolarmente, diventano utenti del servizio, si fanno profilare dal Cpi e poi c'è un confronto tra l'operatore del Cpi e quello che conosce l'utente. È capitato o che alcune dimensioni del sociale ci venisse chiesto di compilarle noi, o che ci fosse un confronto tra operatori del Cpl e operatori del sociale su certi aspetti che potevano sembrare poco chiari o poco veritieri. In équipe è capitato (...) di rivedere la compilazione del profilo insieme e magari di correggerla in itinere – che è una cosa che si fa in approfondita, la revisione condivisa degli item.*

L'efficacia del Profilo si gioca in ogni caso sulla capacità dello strumento di fornire una lettura adeguata delle reali condizioni della persona. Gli elementi di dubbio che nelle interviste emergono su questo aspetto riguardano essenzialmente i rischi di ‘scopertura’ legati all'accentuazione dell'importanza attribuita alla dimensione economica nella fase di accesso<sup>20</sup>. Non si tratta soltanto del macroscopico

---

<sup>19</sup> Le ragioni della lacunosità delle risposte possono essere diverse, come ha ricordato un'altra intervistata: “magari ti dicono che hanno un rapporto idilliaco con le loro famiglie, che secondo loro sono tantissimo di supporto e invece tu come operatore che ha conoscenza del nucleo sai perfettamente che questa cosa non è vera, e quindi c'è il rischio che la valutazione venga falsata... oppure nel momento in cui tu hai davanti un utente e gli dici che lo stai profilando per farlo partecipare a un percorso di inserimento lavorativo e formativo, può essere che dia delle risposte per mostrarsi più adeguato di quel che in realtà poi è...”. Secondo un altro intervistato anche la scelta dell'Issee in accesso (dovuta al fatto che la profilazione è servita e serve anche per valutare l'utenza prima rispetto al SIA e poi rispetto al REI e al Reddito di Cittadinanza; si veda *infra*, § 5.2) ha creato e crea tuttora, seppure un po' meno, qualche problematicità soprattutto ai servizi per il lavoro che non hanno ancora una gran dimestichezza – detto che ormai hanno imparato, però... – a richiedere queste informazioni alle persone che accedono al servizio rispetto a quel dato.

<sup>20</sup> Tale accentuazione è del resto confermata dalla Relazione della Clausola Valutativa. Nel pesare gli item utilizzati in accesso, la Relazione ricorda che “Analizzando i punteggi pesati per il numero di item che ogni dominio contiene, e che indicano i punteggi

problema, che tuttavia esula dalle possibilità d'intervento dirette della Regione, dell'uso della dichiarazione Isee riguardante la condizione reddituale di due anni prima – aspetto particolarmente critico per le dichiarazioni fatte nel 2021, che ignorano l'anno della crisi del Covid e si arrestano al 2019 (come ha osservato un'intervistata: “non abbiamo uno strumento che realmente fotografi la situazione economica presente, c'è chi magari lavorava fino ad anno fa, penso ai nuclei monogenitoriali con minori, che pur avendo competenze professionali spendibili nel mercato nell'ultimo anno non hanno più lavorato e sono in gravissime difficoltà senza che questo venga rilevato”). Alcuni intervistati hanno sottolineato che nei casi nei quali la multiproblematicità non include anche la dimensione strettamente reddituale (in gran parte di questi casi ciò accade perché le persone sono inserite in nuclei familiari non disagiati<sup>21</sup>), il Profilo rischia di perdere di vista contenuti molto rilevanti. Come ha ricordato la responsabile di un Centro per l'Impiego,

*sotto la parte economica queste informazioni non ce le puoi mettere, perché magari sono giovani, stanno all'interno delle famiglie, economicamente hanno un Isee elevato per cui non puoi agire su quella parte lì, non puoi agire sulla difficoltà abitativa, non puoi agire nemmeno sulla parte delle relazioni, perché magari hanno delle persone che si prendono cura di loro, diventa difficile dire qual è il bisogno di queste persone... Il bisogno è che sono in una fase in cui hanno chiaramente problemi di tipo cognitivo, non certificati da una qualche invalidità, perché non sono ancora arrivati a quel momento, perché magari gli stessi genitori non vogliono riconoscere quel tipo di disagio, hanno avuto difficoltà formative, magari sono stati bocciati, hanno cambiato scuola, ma questo non ha comunque loro impedito di arrivare ad acquisire un titolo superiore, e quindi hanno anche questo titolo, e però non hanno mai lavorato (...), hanno fatto dei tirocini formativi che però sono andati malissimo perché non hanno un grado di autonomia che non consente loro di portarli a termine, parlano l'italiano, ecco in una situazione del genere sembra un ragazzo che potrebbe accedere alla Garanzia Giovani ma non ce la fa, non ci riesce. È questo tipo di fragilità che noi non riusciamo ad inserire in nessun item...*

Nel complesso, comunque, la valutazione dello strumento è molto positiva. Pur essendo chiaro che non è stato semplice per gli operatori – o almeno per una parte di essi – modificare consolidate modalità di lettura dei bisogni (la responsabile di un Ufficio di Piano ha ricordato che all'inizio il Profilo sembrava “ingabbiare” il lavoro degli operatori), le interviste non hanno fatto emergere criticità insormontabili. E ciò non soltanto perché lo strumento si è rivelato sufficientemente flessibile e ‘plastico’ nell'uso quotidiano – come si vedrà meglio più avanti indagando il tema della discrezionalità degli operatori (§ 6.2); ma perché, più in generale, l'uso nella pratica ne ha rivelato due pregi, uno di ordine concettuale e uno di ordine pratico, che messi insieme ne fanno uno strumento fondamentale nella riarticolazione dei percorsi di presa in carico dell'utenza fragile.

L'aspetto concettuale consiste nella scelta stessa di dotarsi di uno strumento chiamato a porre ordine nel modo di porsi dei servizi di fronte alle situazioni di fragilità e disagio non certificati. Il Profilo di Fragilità rappresenta infatti innanzitutto uno strumento equitativo innovativo, in quanto passaggio metodologico ed operativo che intende promuovere un linguaggio condiviso per interpretare e valutare le condizioni di svantaggio. Questo aspetto è riassunto in modo molto efficace da un'intervistata:

---

medi ottenuti su ogni item (da 0 a 3 punti), si vede come ad incidere maggiormente e a “pesare” di più è l'item relativo del dominio “condizione economica”. Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna (2018), *Clausola Valutativa*, cit. , p. 63.

<sup>21</sup> L'operatrice di un Centro per l'Impiego ha osservato: “per noi può risultare difficile - con alcuni fragili che noi rileviamo dal punto di vista lavorativo - farli emergere dalla scheda di accesso (...) il caso classico è la persona che vive ancora in famiglia pur avendo un'età avanzata, ma perché magari ha perso il lavoro e ha dovuto tornare nel nucleo familiare, e che potrebbe avere un Isee alto perché fa parte del nucleo, rientra nel nucleo ma magari ha una difficoltà lavorativa forte dettata per esempio da obsolescenza professionale o anche solo da tanti anni spesi in un'azienda a fare la stessa cosa”.

*Il Profilo (...) è un parametro di equità e anche di lettura condiviso all'interno del sistema (...) Sul tema dello svantaggio non è mai esistito un parametro di questo tipo: come valuto un soggetto che ha problemi di dipendenza, uno che ha problemi economici, uno che ha avuto un problema giudiziario? Come la valuto la povertà? Sul tema dello svantaggio c'era la certificazione, ma questo non risolveva il problema della valutazione di una persona rispetto ad un'altra e del tipo di svantaggio di una persona. Sembrava che alla cassa del supermercato dei poveri dovessero sgomitare, tutti in fila, e invece tutti in fila ma in ordine. Ora c'è un punteggio!*

Rispetto ai rischi di 'scoperture' sopra richiamati l'osservazione della stessa intervistata appare convincente:

*È vero che c'è chi dice 'le mie categorie non ci stanno', io non sono valutato abbastanza, però per me va preso ad esempio! Il profilo pone un tema di equità e di fluidità nel tempo, perché non è uno strumento definito o rigido, si può adattare ai cambiamenti, una persona che ha trovato lavoro si trova in una condizione diversa (...) Può certo essere migliorabile, ma fornisce il parametro che sta dentro a tutti i servizi, un povero o un fragile – qualunque sia la sua origine, la dipendenza, la salute mentale, il problema intellettuale – arriva con un punteggio. Arrivare con un punteggio, sulla base di una valutazione fatta in modo accurato, è un parametro di diritto, di equità e di civiltà, perché quel punteggio è uguale sia che uno vada uno sportello sia che vada ad un altro.*

Il secondo pregio riguarda il suo contenuto. Gli intervistati ritengono che il Profilo colga in modo adeguato i tratti essenziali della fragilità e permetta agli operatori di disporre di uno strumento valutativo valido. La scelta dei domini e degli item, in sostanza, non pare porre problemi particolari agli operatori. Sia il percorso formativo, sia il processo di apprendimento legato alla pratica ne hanno favorito la ricezione; e anche nei casi nei quali all'inizio si sono manifestate difficoltà, il lavoro congiunto tra servizi ha contribuito a renderne via via più agevole la compilazione. "È chiaro che all'inizio dovevamo conoscere lo strumento – ha ricordato un'assistente sociale –, nelle prime compilazioni ci mettevamo più tempo, poi man mano... adesso lo compiliamo con più facilità, all'inizio ero un po' più schematica e ci voleva più tempo, ma non abbiamo avuto particolari difficoltà, anche i colleghi del Cpl sono sempre stati molto disponibili (...) a spiegare quello che non era stato capito, ci hanno dato molto supporto sia a noi che in passato. C'è una collaborazione importante, anche stima reciproca". La stessa decisione di adottare il Profilo come strumento di valutazione per i percorsi di sostegno al reddito (SIA/RES/REI/RdC) ha contribuito ad accrescerne la valenza di strumento strutturale.

Come previsto dalla stessa legge 14, è stato costituito un gruppo di lavoro per discutere delle possibili modifiche da apportare al Profilo di Fragilità, in vista di "una eventuale revisione e/o integrazione che lo renda più funzionale agli obiettivi definiti nella legge stessa"<sup>22</sup>. Fino al momento in cui scriviamo (giugno 2021) l'unica modifica apportata allo strumento da quando è stato formalizzato (nel 2016) ha riguardato l'adeguamento del valore massimo Isee per la valutazione della condizione economica (adeguamento dovuto ai cambiamenti intervenuti con la normativa sul Reddito di Cittadinanza<sup>23</sup>). Il gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti dei tre servizi, ha fatto il punto della situazione attraverso la raccolta di informazioni (anche tramite questionario) tra gli operatori, ma l'esito della discussione non è stato ancora tradotto in atti formali. Dalle testimonianze raccolte circa la discussione in corso pare confermata la propensione del sociale a voler dare rilevanza all'aspetto economico, mentre il lato del lavoro sembra più

---

<sup>22</sup> Dal testo della DGR 191/2016.

<sup>23</sup> DGR 8 luglio 2019, n. 1142, *Indice di fragilità legge regionale n. 14/2015 - Modifica della delibera di Giunta regionale n. 191/2016 con riferimento alla valutazione della condizione economica.*

orientato a preferire che si attribuisca maggiore autonomia agli operatori (in particolare incrementando i punti attribuibili con la valutazione professionale). Tuttavia, secondo il rappresentante dell'Assistenza Tecnica, nessuna delle modifiche in discussione pare tale da apportare cambiamenti sostanziali all'impianto definito e ormai accolto nella pratica quotidiana dagli operatori:

*quello che è venuto fuori [dal lavoro di modifica e perfezionamento del Profilo di fragilità] è la reale comprensione dello strumento e una scarsa richiesta di modificarlo in modo sostanziale, nel senso che a 4/5 anni dall'inizio del suo utilizzo gli operatori lo vedono come uno strumento importante, che non ha necessità di aggiunta rispetto ad ambiti d'indagine e che necessita forse di qualche piccola specificazione su delle scale di valutazione o sulla struttura, ma tendenzialmente abbiamo raccolto una difesa quasi a spada tratta dello strumento così com'è stato immaginato, e direi anche quasi la poca disponibilità a modificarlo... Come se ci avessero detto 'siamo arrivati fin qui, abbiamo capito come gestirlo, ora non facciamo dei passi indietro'...*

### 3.5. IL RAPPORTO TRA EQUIPE MULTIPROFESSIONALE E UTENTI. LA CONDIZIONALITÀ

La legge 14 affida all'equipe multiprofessionale e al programma personalizzato da essa elaborato la funzione di assicurare all'utenza fragile interventi capaci di rispondere ai bisogni e agli obiettivi della persona. Per comprendere se e come l'obiettivo della personalizzazione sia stato effettivamente perseguito è pertanto indispensabile soffermarsi sul tema delle interazioni tra equipe e utente.

L'aspetto centrale di questa relazione risiede nella modalità di coinvolgimento e di acquisizione del consenso della persona da parte dell'equipe multiprofessionale. Nessun intervento può infatti essere progettato e attuato senza il consenso e la partecipazione dell'utente. Il responsabile di una equipe ha riassunto in modo efficace il tipo d'interazione che l'equipe stessa instaura, nei casi migliori, con l'utente:

*le persone che sono venute nel percorso di legge 14 (...) inizialmente non si aspettavano nulla di più di quel che avevano fatto fino a quel momento, andando ad elemosinare a destra e a manca... In realtà noi non gli abbiamo garantito niente, però gli abbiamo promesso un sostegno con delle azioni specifiche, e soprattutto che la persona poteva scegliere... non gli abbiamo detto 'questa è la via, vai', noi gli abbiamo detto 'l'obiettivo è quello lì, tu ci puoi arrivare così, così, così, e per arrivarci tu devi prendere questo, questo e questo...'*

Nella prassi la persona è coinvolta in diversi modi, anche se in quasi nessuno dei contesti esaminati è presente agli incontri dell'equipe nei quali si tratta il suo caso. Nella maggior parte dei percorsi descritti nelle interviste la persona è convocata dall'equipe dopo che sono stati definiti gli interventi da attuare; le parole di un'operatrice di un Centro per l'Impiego sintetizzano le modalità 'ordinarie' di sviluppo della relazione tra equipe e utente:

*Il contenuto del programma viene discusso anche con l'utente, ma l'utente non partecipa all'equipe. il servizio che predispone il programma lo definisce con l'utente, logicamente anche aiutandolo a capire alcuni aspetti, perché a volte hanno un'idea che bisogna anche indirizzare, tra il desiderio e il dire e il fare c'è a volte un po' di differenze, quindi si aiuta l'utenza a capire qual è il percorso migliore... dopo una volta approvato in equipe sia noi che gli altri - comune e asl - lo chiamiamo in ufficio, gli diamo il progetto, glielo spieghiamo, glielo facciamo firmare e diamo il primo appuntamento con l'ente gestore, con cui andranno a fare il colloquio. Il percorso con tutte le varie attività inserite nel programma parte da lì.*

Il coinvolgimento diretto della persona avviene in un secondo momento, quando si sottoscrive il programma personalizzato: “viene convocata la persona, gli viene spiegato il percorso che l’equipe ha pensato per lei e poi viene dato l’appuntamento con l’ente capofila per far partire poi le varie misure” (assistente sociale di una Azienda sanitaria). In ogni caso, “se l’utente non è presente fisicamente, se ne raccoglie la disponibilità in anticipo, ha già condiviso con l’operatore il tipo d’intervento di massima in termini di capacità, esperienze, carichi, vincoli di orario” (coordinatrice di un distretto).

Le modalità di comunicazione e di relazione con l’utenza sono importanti, perché danno senso e concretezza al concetto di personalizzazione (il responsabile di una equipe: “il fatto di avere un percorso di cui sai che sei protagonista è una cosa molto bella, sia per gli operatori che per gli utenti”). È anche possibile che con alcune delle persone profilate che hanno superato la soglia di accesso non si proceda e non si definisca il programma personalizzato, sia per una decisione dell’equipe (“è capitato magari che una persona in carico ai servizi si fosse presentata al Cpl, fosse stata profilata e risultasse idonea a un percorso della legge 14 ma l’assistente sociale responsabile del caso bloccasse il percorso in quanto da conoscenze pregresse della persona e soprattutto conoscendo la sua situazione attuale non la ritenesse in grado in quel momento di svolgere un percorso...”), sia per una decisione dell’utente (“ci sono stati casi di persone che hanno detto io non ho intenzione di coinvolgere in un mio progetto - per dire - il sociale, più per timori magari infondati su situazioni ad esempio di separazione in corso, magari uno dice non ho piacere di coinvolgere l’aspetto sociale in questo momento un po’ delicato...”)<sup>24</sup>. In altri casi la relazione fiduciaria tra equipe e utente può consentire di rinviare l’attuazione del programma, per ragioni legate alle condizioni specifiche della persona, come ha ricordato il responsabile di una equipe:

*alcune [persone] le abbiamo rimandate indietro facendo loro capire che fin tanto che non facevano un percorso psicologico non potevano andare in un posto di lavoro, perché il datore di lavoro non li avrebbe tenuti.... col responsabile del caso, soprattutto se l’utente era già in carico e quindi c’era già un credito di fiducia, siamo arrivati anche a dire anche delle cose importanti nella totale reciprocità.*

L’analisi delle interazioni tra equipe e utenti ha portato alla luce anche il tema della *privacy*. Come ha ricordato la coordinatrice di un distretto, “le informazioni trattate e condivise all’interno dell’equipe sono molto delicate e quindi riservate, perché possono recare pregiudizi, per cui noi non scriviamo nulla, non lasciamo traccia, le informazioni passano per una strada di fiducia, ce le diciamo, ce le raccontiamo, perché se non le diciamo vanno ad inficiare il risultato della progettualità”. La *privacy* sugli aspetti sanitari rappresenta un nodo di rilievo sia da un punto di vista relazionale che dal punto di vista organizzativo. Sotto il primo profilo è rilevante che le parti sanitarie non siano visibili agli altri operatori, perché – come ha ricordato un intervistato “questa cosa dalle persone è molto apprezzata. Quando noi gli dicevamo tu devi rispondere a queste domande, e che rispetto alle domande più delicate e sensibili gli altri non potranno mai venire a sapere le risposte, questa è stata una cosa che ha aiutato a costruire la fiducia nei percorsi...”. Sotto il secondo profilo possono però manifestarsi anche delle criticità, perché se la persona è in carico ed è seguita da un operatore della Asl non ci sono particolari problemi (“se viene letto in equipe il pezzo che ho fatto io lo condivido con gli altri [...] in equipe viene discusso tutto”; assistente sociale di una Asl); ma se la persona non è in carico al servizio sanitario e quindi non c’è un operatore che ne segua il caso gli operatori

---

<sup>24</sup> Un altro caso di rifiuto riferito da un’intervistata è stato descritto come segue: “è capitata una persona che era da tanto che non lavorava, con una formazione un po’ basilica, nel momento in cui l’abbiamo ricontattata per dirgli ‘guardi c’è questo progetto deve però fare l’isee’, lui ha detto ‘io non ho intenzione di farlo’, perché... non ho capito bene il motivo, voleva forse non essere indagato sulla situazione economica, e quindi non si è potuto procedere con il percorso. Ma è legittimo, è una cosa che viene proposta e la persona può decidere anche di non procedere”.

degli altri servizi non hanno modo di accedere alla parte valutativa del sanitario, ove questa sia comunque ritenuta rilevante (come ha ricordato l'assistente sociale di un comune: "questo secondo me è un limite enorme [...] c'era un problema solo, quello lavorativo, che io potevo compilare, quello sociale magari in quel momento lì non c'era, e non potevo compilare l'aspetto sanitario e neanche avvalermi della collaborazione dei colleghi del DSM, perché magari non era in carico al loro servizio, non aveva problematiche psichiatriche ma di altro genere, cognitive, fisiche o relazionali..."). La criticità più evidente emerge dalle parole di questa intervistata (il tema chiama in causa le specificità della posizione del servizio sanitario all'interno dei percorsi della legge 14, argomento che sarà trattato in dettaglio *infra*, § 6.2):

*l'idea potrebbe essere questa: tu che sei del sociale non puoi accedere a questo aspetto perché è molto delicato, quindi chiedi a quello del DSM o della sanità di farlo per te. Però poi ci sono queste persone che hanno magari un ritardo cognitivo e nessun problema psichiatrico, e quindi non sono in carico al servizio psichiatrico: in questi casi io dovrei prendere il mio utente con un ritardo mentale, dirgli vai un attimo al DSM a farti valutare e a farti conoscere da questi operatori che poi rimanderanno a me, il rimandano a me che ti conosco da cinque anni... che senso ha? Fai girare una persona per un sacco di servizi, lo metti nelle condizione di parlare di sé, portare le proprie carte e i propri documenti di invalidità, il verbale della 104, a un servizio che poi non lo deve prendere in carico perché la persona non ha bisogno di quel servizio...*

L'aspetto forse più interessante evocato dal tema delle relazioni tra utente ed equipe è quello della condizionalità, un principio che negli ultimi venti anni si è progressivamente imposto come presupposto importante delle politiche attive del lavoro e delle politiche di inclusione<sup>25</sup>. La legge 14 ne prevede l'incorporazione all'interno del programma personalizzato: il programma sottoscritto dai componenti dell'equipe e dalla persona definisce gli interventi previsti, i benefici corrisposti e i reciproci impegni. Laddove questi ultimi non siano rispettati si prevede che la persona perda i benefici (la norma indica che dev'essere il programma stesso a disciplinare le modalità di verifica dell'attuazione degli impegni). Gli interventi di politica attiva del lavoro inseriti nel programma personalizzato definito per la persona presa in carico costituiscono l'oggetto del Patto di Servizio.

Interpellati sull'appropriatezza e sull'opportunità di applicare o meno il principio di condizionalità ai percorsi di inclusione attiva delle persone fragili gli intervistati si sono divisi. In pochi si sono espressi in modo netto a favore ("credo credo che un po' di condizionalità sia utile, la manterrei, la legge è molto importante perché ti aiuta a capire chi 'fa il furbetto'") o contro ("io la eliminerei, non mi pare utile"). Le posizioni prevalenti sono quelle più articolate: da un lato vi è chi riconosce che la condizionalità può favorire la responsabilizzazione dell'utente e il mantenimento della relazione fiduciaria tra le parti ("qualsiasi integrazione si voglia fare tra le persone necessita di un accordo, qualsiasi diritto ha un'altra faccia della medaglia, che è un dovere [...] questa cosa comunque di essersi impegnati li aiuta a tenere la barra, perché poi questo impegno vale anche per l'altra parte, loro lo sanno che anche i servizi si sono impegnati a rispettare il piano. L'impegno è reciproco, è sempre tutto reciproco qui"); dall'altro anche l'applicazione di questo principio appare coerente con il perseguimento di interventi equi e personalizzati

---

<sup>25</sup> La condizionalità è parte integrante di tutte le politiche di sostegno al reddito sperimentate e realizzate in Italia negli ultimi anni. Dalla Carta Acquisti Sperimentale attuate in dodici aree metropolitane tra il 2013 e il 2015 al REI, fino al Reddito di Cittadinanza, l'applicazione del principio di condizionalità caratterizza in modo crescente norme e prassi di gestione delle pre-stazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione", INPS (2018), *XVII Rapporto Annuale*, [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Rapporti\\_annuali/INPSrapporto2018.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Rapporti_annuali/INPSrapporto2018.pdf), p. 145. Va detto che nel corso del 2020, a causa della pandemia, per alcuni mesi le condizionalità riguardanti gli obblighi connessi alla fruizione del Reddito di Cittadinanza sono state sospese.

(“non è che se tu vai e bussi fino a quando ho le pedine rosse o le pedine blu nel cassetto io te le dò e poi quando non ne ho più non ne ho più. No: ci sono delle graduatorie, dei requisiti, degli elementi di valutazione [...] questo è anche un momento per mettere alla prova la persona. Ti dò cose che sono costruite su di te, personalizzate, anche l’orientamento è costruito sui bisogni della persona: hai i bimbi a scuola? Perfetto, posso far partire un corso alle 9, personalizzo”).

La parola-chiave diventa, in questa prospettiva, ‘contesto’: “se vediamo – ha osservato un’assistente sociale – che durante un corso di formazione la persona inizia a non presentarsi, chiaramente si discutono i motivi della mancata frequenza, non è che se non ha fatto due lezioni la persona è fuori, ci si riunisce in equipe, si ricontatta la persona e si cerca di capire la situazione. Non è immediata l’applicazione della condizionale, cerchiamo di riprendere la persona, non l’abbandoniamo alla prima difficoltà o al primo scivolone...”. Si valutano le condizioni della persona, il suo percorso, gli eventi, e solo allora – nella maggior parte dei casi – si ritiene il principio applicabile, in qualche caso fino a giungere alla revoca dei benefici (la responsabile di un Ufficio di Piano: “c’è naturalmente una valutazione dei casi, delle condizioni, in qualche caso si è arrivati anche alla revoca”). Sembra di poter dire che le clausole sulla condizionalità siano percepite come latenti: ci sono, ma non si applicano in modo letterale e troppo rigido. Il rischio di “penalizzare troppo le persone” è ben presente a molti operatori, che in coerenza con il monitoraggio continuo dei casi e con il principio di personalizzazione degli interventi ritengono più opportuno procedere con cautela, senza imporre autoritativamente sanzioni che rischierebbero di aggravare la situazione di utenti già in partenza in condizioni non facili. Emblematiche in proposito le due osservazioni che seguono (entrambe formulate da operatrici di centri per l’impiego):

*tendenzialmente noi sondiamo molto anche la volontà della persone di mettersi in gioco, però penso che la condizionalità sia un po' forte, calcolando che c'è comunque una fragilità, bisogna anche mettere in conto che ci possa essere un abbandono dettato anche da 'n' motivi che spesso convivono e che caratterizzano la persona. È più importante secondo me cercare di costruire un progetto che ne tenga conto, che tenga conto della necessità di non caricare troppo i progetti su una persona che ha magari già delle fragilità molto elevate sue, quindi gli si fa fare un pezzettino e se regge gli si aggiunge anche un altro pezzo. Agirei più così che proprio su un vero principio di condizionalità.*

*queste clausole [sulla condizionalità] ci sono ma non sono mai state esplicitate. Ci sono stati casi di persone che hanno interrotto il percorso e per le quali abbiamo approvato anche nuove progettualità, magari dopo che la loro situazione era un po' cambiata, data la particolarità dell'utenza la questione della condizionalità per scelta è lasciata molto sulla carta. Non è nemmeno chiaro come applicarlo, questo principio, pensiamo ad esempio alle persone in carico ai servizi psichiatrici, qualche volta sono persone che hanno interrotto a causa di ricoveri, quando si è ripristinata una condizione favorevole si è ripreso il percorso anche se quello precedente si era interrotto per una rinuncia della persona. In questi casi si è valutato il contesto. Sarebbe difficile applicare rigidamente il principio di condizionalità, la loro condizione può variare da un momento ad un altro, è difficile pensare di applicare a questi casi le stesse regole che si applicano per il Reddito di Cittadinanza o per la Naspi.*



## 4. DOMANDA DI VALUTAZIONE 2. IL MODELLO DI INTERVENTO DI CUI ALLA L.R N. 14/2015 PERMETTE DI RENDERE DISPONIBILI PERCORSI DI INCLUSIONE ATTIVA MAGGIORMENTE EFFICACI?

In questo capitolo si focalizza l'attenzione sull'efficacia dei percorsi di inclusione attiva. Nel paragrafo 4.1 si analizzano le caratteristiche e le specificità delle misure oggetto di valutazione. Nel paragrafo successivo (4.2) Si forniscono le stime sugli esiti occupazionali, distinguendoli in base alle tre tipologie di attività principali sulla base delle quali è stato effettuato il campionamento dei destinatari da interviste (tirocini tipo c, tirocini tipo d e formazione a qualifica). Il paragrafo 4.3 integra il dato quantitativo riguardante gli esiti con le informazioni sullo stesso tema raccolte attraverso le interviste semi-strutturate. Il capitolo si conclude con una disamina del lavoro attuativo compiuto dai soggetti attuatori (paragrafo 4.4).

### 4.1. LE MISURE

Tra il 2016 e il 2019 sono stati approvati tre inviti<sup>26</sup> volti a configurare l'offerta di interventi formativi e di politica attiva del lavoro finalizzati alla realizzazione delle operazioni di attuazione della legge 14 (per quanto riguarda gli aspetti legati alla programmazione, agli strumenti adottati ed alle sue diverse fasi si veda *infra*, § 5.1). Prima di concentrare l'attenzione sugli esiti occupazionali di questi interventi, nelle pagine che seguono ci soffermiamo sulle caratteristiche generali delle misure ed in particolare sulle modalità con le quali esse sono state utilizzate dalle equipe.

È opportuno ricordare che dopo la prima sperimentazione alcuni interventi sono stati resi obbligatori: ci riferiamo in particolare alle misure di primo accompagnamento individuale e di orientamento. Ha ricordato in proposito una intervistata del Servizio Attuazione della Regione:

*Inizialmente la programmazione e di conseguenza l'attuazione prevedeva soltanto alcune misure, dando priorità a determinate di tirocinio e mostrando meno interesse per l'accompagnamento al lavoro e per la formazione più strutturata. Pian piano abbiamo cercato di prevedere misure definite come obbligatorie all'interno dei programmi: in particolare mi riferisco alle misure di primo accompagnamento individuale e di orientamento.*

A partire dal secondo invito le misure di "accoglienza e sostegno orientativo individuale"<sup>27</sup> e di "accompagnamento nei percorsi individuali"<sup>28</sup> sono state inserite nei Patti di servizio di tutte le persone che hanno superato le soglie d'accesso in sede di profilazione e per le quali si è quindi prevista l'attivazione della presa in carico integrato. Come ha notato il responsabile di una equipe, "l'orientamento è importante, lo abbiamo capito tardi ma adesso lo mettiamo quasi in tutti i programmi, perché le persone spesso sono confuse sulla loro vita, e quindi anche sul loro percorso lavorativo". A fianco di queste misure rese

---

<sup>26</sup> Delibera Giunta Regionale n. 2324 del 21 dicembre 2016; Delibera Giunta Regionale n. 1258 del 30 luglio 2018; Delibera Giunta Regionale n. 1822 del 28 ottobre 2019. Si veda *infra* il box n. 3.

<sup>27</sup> Nel secondo e nel terzo invito queste azioni sono descritte come segue: "azioni di sostegno orientativo di I livello per accoglierle e facilitarle nell'avvio del proprio percorso individuale".

<sup>28</sup> Nel secondo e nel terzo invito queste azioni sono descritte come segue: "azioni di accompagnamento per supportare le persone nella piena fruizione del percorso individuale, nella valutazione dei risultati raggiunti, per garantire la continuità del percorso verso l'inclusione e gli adeguati collegamenti con i diversi soggetti coinvolti".

obbligatorie, possono essere programmati anche interventi di orientamento specialistico (tra primo e secondo invito è variata la loro configurazione in termini di ore erogabili e di numero minimo di persone nelle quali svolgere tali attività)<sup>29</sup> e di sostegno alle persone nei contesti formativi e lavorativi (la configurazione di questi servizi di tutoraggio è rimasta invariata tra primo e secondo invito)<sup>30</sup>.

Le interviste evidenziano che i tirocini sono considerati dagli operatori come una tra le misure più importanti a disposizione delle equipe. La legge 14/2015 ha introdotto una nuova tipologia di tirocini, la tipologia D, rivolta a persone prese in carico dai servizi sociali e/o sanitari, persone disabili o in condizione di svantaggio sociale, persone in condizione di grave disagio economico e sociale. Questi tirocini non richiedono obbligatoriamente l'acquisizione di una competenza di natura tecnica, è sufficiente infatti l'acquisizione di una competenza di natura socio-relazionale (in questo modo si sono volute formalizzare e disciplinare esperienze pre-esistenti come le borse lavoro e i laboratori di affiancamento). Questa nuova tipologia costituisce, insieme ai tirocini di tipo c (rivolti a disabili, persone svantaggiate - detenuti, tossicodipendenti, persone in trattamento psichiatrico, alcolisti -, richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale o umanitaria) uno degli strumenti più utilizzati tra quelli volti a favorire l'inserimento lavorativo delle persone fragili<sup>31</sup>.

In numerosi distretti questo strumento rappresenta la misura alla quale si ricorre più spesso, fino a punte del 70% delle risorse stanziare nei piani annuali. La Relazione della Clausola Valutativa aveva già evidenziato che per il 68% degli utenti (3.903 su 5.762) presi in carico al momento della redazione del rapporto era stato scelto un tirocinio, e che nell'80,9% dei casi si trattava di un tirocinio di tipo d<sup>32</sup>; tra questi ultimi, nel 58% dei casi era previsto il conseguimento di competenza natura socio-relazionale, coerentemente con le specificità dello strumento sopra richiamate<sup>33</sup>.

Le interviste hanno consentito di mettere in luce le caratteristiche salienti che per alcuni operatori e per molti utenti rendono i tirocini preferibili rispetto ad altri tipi di misura. Si tratta innanzitutto di uno strumento indennizzato in modo più cospicuo rispetto ai percorsi a qualifica (e alla formazione breve, almeno da quando anche per essa si prevede la corresponsione di un piccolo indennizzo, come si vedrà tra breve). Rispetto alla formazione per il conseguimento di qualifiche i tirocini presentano meno vincoli nei tempi e nei modi di attivazione, sia perché i percorsi formativi non sono necessariamente corrispondenti –

---

<sup>29</sup> Nel primo invito erano previsti "laboratori formativi di orientamento specialistico e di ricerca attiva del lavoro da erogare in piccoli gruppi" con un minimo cinque persone e la durata standard di tre ore. A partire dal secondo invito il piccolo gruppo può essere costituito da un minimo di tre persone, per una durata standard di quattro ore.

<sup>30</sup> Per il tutoraggio in contesti formativi è previsto uno standard di otto ore mensili di presenza, replicabili e fino ad un massimo di 80 ore in funzione della durata della formazione. Per il tutoraggio nei contesti lavorativi è prevista una diversa articolazione oraria, a seconda che si tratti di un tirocinio di durata inferiore a 12 mesi (fino ad un massimo di otto ore mensili) oppure di inserimenti a tempo indeterminato o di tirocini di durata superiore a 12 mesi (il tetto massimo in questi casi non può comunque superare le 96 ore complessive).

<sup>31</sup> I tirocini di tipo c, a differenza di quelli di tipo a (transizione scuola lavoro) e b (disoccupati) sono ripetibili e per i disabili possono durare fino a 24 mesi (i tirocini a e b hanno una durata massima, proroghe comprese, di 12 mesi); i tirocini di tipo d possono durare fino a 24 mesi, proroghe comprese; sono ripetibili previa valutazione in tal senso da parte del servizio che ha in carico la persona. Non è prevista alcuna indennità per i tirocini ex L. 68/99 (a carico del datore di lavoro), se la frequenza è inferiore a 12 ore settimanali o se il tirocinante percepisce forme di sostegno al reddito; sono previsti 200 euro mensili se la frequenza è compresa tra 12 e 25 ore, 400 se la frequenza è superiore a 25 ore. Va detto che con la legge regionale 1/2019 si è nuovamente intervenuti sulla normativa sui tirocini, superando la quadripartizione pre-esistente. Per la disciplina vigente si veda <https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/tirocini/approfondimenti/caratteristiche>.

<sup>32</sup> Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna (2018), *Clausola Valutativa*, cit. p. 69.

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 87.

come tipologia di qualifiche – alle caratteristiche delle persone da inserire, sia perché i tirocini non sono vincolati al reperimento di un numero minimo di persone ed alla formazione di un gruppo aula. In sede di valutazione preliminare avevamo inoltre sottolineato che il tirocinio raggiunge i livelli di copertura più elevati proprio in corrispondenza dei profili meno istruiti; una caratteristica, questa, che li rende lo strumento preferibile nei casi nei quali vi siano barriere di diverso tipo da superare (cognitive, relazionali, linguistiche; un'assistente sociale ha ricordato in proposito: “sicuramente con i tirocini riusciamo ad inserire più persone, per quanto riguarda la mia utenza per esempio straniera, tra l'aula dove possono trovare delle barriere linguistiche e il tirocinio riesco a inserirne di più in tirocinio, sia per donne che uomini”).

Dal punto di vista dell'equipe e dei servizi il tirocinio è anche un test sulle capacità di tenuta delle persone in vista del potenziale inserimento lavorativo (la responsabile di un Cpl: “noi abbiamo sempre destinato una grossa fetta del budget ai tirocini formativi e lasciato un pochino indietro la formazione, l'inserimento lavorativo, l'accompagnamento, lo scouting perché è più difficile ovviamente con persone non sperimentate prima promuoverle come inserimento lavorativo con contratti veri e propri”). C'è poi da ricordare che in molti casi sono gli utenti stessi che preferiscono l'esperienza diretta, 'sul campo', rispetto alla formazione in aula, come testimoniato dai due stralci di interviste che seguono:

*prima del Covid noi puntavamo molto sui tirocini, anche perché la nostra utenza in particolare è un po' refrattaria alla formazione, un po' per presa di posizione, e si aspetta un po' di più di misurarsi con un'esperienza sul campo, quindi in azienda. Eravamo quindi molto più propensi verso i tirocini, facevamo anche della formazione ma a volte s'incontrano un po' di resistenze da parte dell'utenza, anche non giuste, perché poi in realtà spesso e volentieri hanno anche dei profili che sono poco spendibili, però si fa un po' fatica a fargli capire che l'importante è anche costruirlo un profilo professionale.*

*Il secondo percorso [dopo l'orientamento] è il tirocinio, perché le persone si sono stancate di avere promesse e di parlare, si vogliono mettere alla prova e fare, è una misura molto richiesta, la maggior parte delle risposte al questionario ci dicono che vogliono 'mettere le mani pasta'.*

Non bisogna peraltro tacere il fatto che un'impostazione troppo focalizzata su questo strumento rischia di essere riduttiva, rispetto alle potenzialità delineate dalla legge. Non c'è solo il fatto che in alcuni casi la stessa attivazione del tirocinio risente di vincoli formali che ne ritardano l'avvio, come testimoniato da questa intervistata:

*quando per esempio un ente di formazione trova un'impresa per fare il tirocinio, e l'ente lo carica sul sistema, la Regione si prende un po' di tempo per valutarlo (...) la procedura per l'attivazione di un tirocinio è di per sé molto complessa – tra i tempi della convenzione, caricare il progetto, ricevere l'avallo della regione per far partire un tirocinio a maggio devo far finire la procedura entro la prima decina del mese di aprile...*

C'è soprattutto da constatare che funzionano meglio i percorsi che integrano più misure, e che solo in questo modo si possono effettivamente personalizzare e mirare i programmi rispetto alle caratteristiche ed ai bisogni delle persone. I tirocini vanno dunque preparati, accompagnati, inseriti in un contesto di interventi che nel caso della legge 14 è reso possibile proprio dalla presenza dei percorsi integrati. Si leggano i due passaggi che seguono, riferiti all'esperienza di due diverse equipe:

*la misura più ambita dai partecipanti ai percorsi della legge 14 ovviamente è il tirocinio. Vorrebbero quello perché hanno idea che sia la cosa più simile al lavoro, più immediata e che paga di più. Noi come equipe abbiamo sempre cercato, soprattutto negli ultimi tempi, di inserire invece anche un percorso di formazione breve o di media durata – di solito di media durata, ma comunque non lunga – in modo da dare qualche strumento in più alla persona che si riavvicina al mondo del lavoro. Stiamo evitando di*

*dare solo il tirocinio, per dare anche un pacchettino che possa rafforzare la persona che per un motivo o per un altro è uscita dal mondo del lavoro.*

*La battaglia iniziale è stata fatta tutta sul tirocinio (...) Il famoso programma individualizzato della persona doveva sfociare in una misura di tirocinio, che crea il contesto di palestra/orientamento pratico in azienda. L'input era questo, l'output era arrivare a fare un tirocinio in azienda, il mare che ci stava in mezzo doveva essere colmato con degli interventi formativi ad hoc, preparatori all'andare in azienda, a seconda della gravità dell'indice di fragilità del caso, che poteva essere la lingua, la competenza informatica, la competenza professionale. Anche qua come equipe abbiamo cercato di dare un input agli operatori (...) di come si potesse fare un programma personalizzato. (...) Abbiamo detto 'non presentate in equipe un programma contenente soltanto tirocini perché il programma viene fermato. I programmi personalizzati hanno sempre una misura formativo/orientativa di base, una misura formativa professionalizzante quasi obbligatoria e poi il tirocinio. (...) dove c'è stato invece il tirocinio preceduto da questi micro aspetti formativi professionalizzanti, che vuol dire che ti sperimenti in un laboratorio di cucina prima di andare a lavorare in un ristorante, dopo c'è stato il successo occupazionale in quello stesso contesto o magari in contesti limitrofi sempre mediati dal gestore.*

Per quanto riguarda la formazione 'lunga', fino a 600 ore, quella che fa riferimento al sistema regionale delle qualifiche (la configurazione di questi percorsi nei tre inviti è rimasta sostanzialmente invariata), emerge con chiarezza la difficoltà degli utenti a sostenere percorsi non brevi. Nonostante la presenza di un'indennità di frequenza (3,10 euro per ora frequentata fino ad un massimo di euro 413,17 mensili), sono le caratteristiche intrinseche di questi percorsi a renderne complicata la sostenibilità, come ha sottolineato la responsabile di un Centro per l'Impiego:

*[nel nostro territorio] la misura meno attivata è quella dei percorsi a qualifica, per diversi motivi. Primo perché è un percorso formativo molto lungo, e le persone non reggono, non ce la fanno. Se da un lato questo percorso è indennizzato e consente alle persone di avere un minimo sostegno economico, però dall'altra parte essendo appunto così lungo non è efficace, le persone si perdono per strada oppure se non si perdono è perché c'è un continuo lavoro dei case manager per farli andare... (...) Dall'altra parte ti dico che non funziona perché questi percorsi (...) sono molto rigidi (...), fanno fatica a plasmarsi con un impianto che prevede invece dei percorsi personalizzati. Quindi il corso da 300 ore che porta a qualifica, che si fa con quelle UC, con quelle ore di stage, non è un percorso personalizzato, perché prevede 12 persone e te lo porti così dietro per quattro mesi...*

Un'assistente sociale ha evidenziato le difficoltà dell'utenza come segue:

*anche per l'area adulti spesso la mia utenza è la classica persona sola, senza rete familiare, di 50/55 anni, che ha perso il lavoro e non riesce più a reperire nulla, sono persone con pochi strumenti che sosteniamo anche dal punto di vista economico perché non hanno più reddito, è chiaro che se frequentano un percorso lungo di 300 ore e nel frattempo trovano un'azienda che gli fa un contratto anche solo di 3 mesi sono persone che poi lasciano il percorso e vanno a lavorare. Non sempre le candidiamo queste persone, perché sappiamo già a priori che sono persone che lascerebbero i percorsi a metà, proponiamo soltanto persone che pensiamo possano arrivare fino in fondo.*

La "fatica a stare nei percorsi di formazione" ha notevoli implicazioni gestionali e organizzative, dato che questi percorsi formativi sono vincolati al mantenimento di un numero minimo di frequentanti ("tutti dicevano di sì, poi appena si formava il numero per l'aula iniziavano ad esserci delle defezioni"). In alcuni distretti è stato raggiunto un esplicito accordo tra equipe e soggetti attuatori per non utilizzare la formazione a qualifica, essendo le parti giunte "alla consapevolezza che non è efficace"). Talvolta gli utenti avvertono i percorsi proposti come inutili, o poco pratici; inoltre, l'esigenza di "tenere agganciata" l'utenza ai corsi è spesso in contrasto con la lunghezza dei percorsi, esposti all'incertezza di percorsi personali

intrinsecamente complicati (il responsabile di una equipe: “tu la persona la devi tenere agganciata, se non la tieni agganciata la perdi, perché la prima cosa che trova che gli remunera due euro la persona si attacca a quello e tu rendi tutto il tuo programma e il tuo lavoro inefficace”).

Appare anche chiaro che la Regione – che continua ad affidare ai territori la scelta di selezionare le misure reputate più adatte distretto per distretto – è consapevole del fatto che gli operatori tendono a considerare il tirocinio più gestibile e realizzabile della formazione a qualifica. Per questo motivo è stato dimezzato (da 12 a 6) il numero minimo di frequentanti richiesto per lo svolgimento di un corso. Ma soprattutto la Regione sta cercando di evitare l’applicazione automatica, irriflessa, del tirocinio come strumento di sostegno al reddito più che come misura di politica attiva. Gli stralci da un’interviste alla rappresentante del Servizio Formazione Lavoro della Regione evidenziano chiaramente l’intento di riequilibrare il peso tra formazione a qualifica e tirocini:

*le attività formative non sono sempre viste come uno strumento utile per lo strumento lavorativo, non è scontato per niente, la formazione intesa come corsi a qualifica o professionalizzanti non è particolarmente amata, (...) ma su un’utenza fragile una qualifica professionale un po’ di differenza la potrebbe fare (...). Abbiamo bisogno di incentivare la partecipazione alle attività formative più formali – aumentare le competenze, non passando solo attraverso la pratica in azienda. Il tirocinio è uno strumento eccezionale, ma non può essere sempre quello, ci sono persone che fanno tirocini da quattro, cinque, sei anni, in quei casi il tirocinio si cronicizza, tant’è che le persone lo chiamano lavoro, nella mente delle persone quello lo chiamano lavoro, ma non lo è, perché non ti pagano, non hai un contratto di lavoro. Eppure anche in un incontro che abbiamo fatto la settimana scorsa le associazioni che si occupano di disabilità hanno parlato delle persone disabili che stanno facendo tirocinio parlandone come il ‘mio lavoro’, ma noi non dobbiamo prestarci a questo fraintendimento, il lavoro ha un contratto, il lavoro ha uno stipendio, oppure è un lavoro autonomo, che per carità, magari... Il tirocinio è uno strumento formativo, che non va confuso, prima di tutto dall’utente, ma neanche da noi.*

L’ultima tipologia di misure da analizzare è quella dei percorsi brevi, di formazione permanente. Si tratta – come indicato negli inviti – di percorsi formativi “da erogare anche in piccoli gruppi” (inizialmente per un minimo di sei persone, poi portate a tre), necessari “ad accrescere l’occupabilità delle persone”, a facilitarle nell’avvio di successivi percorsi di formazione nei contesti lavorativi e/o di inserimento/reinserimento lavorativo o “ad accrescere le competenze tecnico professionali”. I percorsi di questo tipo riguardano in genere l’alfabetizzazione informatica, l’alfabetizzazione linguistica, la prevenzione e la sicurezza, l’acquisizione di competenze trasversali o di competenze tecniche e professionali di base. Come si è già attestato in sede di valutazione preliminare la formazione permanente è utilizzata assai più di frequente di quella a qualifica, considerato che il 76% dei certificati rilasciati è costituito da attestati di frequenza, conseguiti dai destinatari dei percorsi di formazione permanente, a fronte del 20% rappresentato dalle certificazioni di competenze rilasciate, in esito a colloqui valutativi, ai destinatari della formazione a qualifica.

Secondo quanto emerso dalle interviste questi percorsi sono più veloci sia nell’attivazione che nella gestione, rappresentando – secondo un intervistato – “un buon viatico per l’attivazione di eventuali tirocini o corsi di formazione a qualifica, soprattutto nei casi nei quali la fragilità della persona esprime problematicità di competenze di base – informatiche, linguistiche – e trasversali”. Questi corsi sono apprezzati sia dagli operatori che dagli utenti proprio perché coniugano praticità e rapidità di svolgimento, e possono costituire una premessa indispensabile per intraprendere con maggiori possibilità di successo

percorsi d'inserimento più impegnativi ("andiamo a costruire dei moduli brevi su una professionalità che tu devi costruirti per poi poterla andare a esercitare in un contesto lavorativo")<sup>34</sup>. Come ha ricordato un'assistente sociale

*se tu devi imparare a gestire su un posto di lavoro le relazioni, come ci si presenta, la puntualità, sapere tutte queste cose non per tutti ma per molti può essere una cosa che aiuta, anche a stare in aula, anche se magari non si vogliono fare percorsi formativi. Perché poi anche se si tratta di un percorso formativo è come se non lo fosse...*

L'alfabetizzazione informatica ricopre una funzione fondamentale, tanto più in una fase in cui l'accesso stesso ai servizi passa attraverso strumenti – come lo SPID – che richiedono una serie di competenze digitali di base ("se non si ha lo Spid – ha osservato un'operatrice di un Cpl - non si riesce nemmeno ad accedere alla legge 14 o a firmare il progetto attraverso il portale..."). Un'assistente sociale ha ricordato in proposito che

*un'altra cosa che ci ha messo in croce è che l'iscrizione dev'essere fatta online, che devono avere lo Spid, tutte cose che veramente per persone che hanno difficoltà... chi è che gliela fa? (...) Lo Spid, l'avviso online... non sono tutti ragazzi giovani che sono tutti più veloci di noi, oppure ragazzi giovani sani, ci sono anche persone per le quali (...) ho avuto difficoltà, e ho chiesto un aiuto che mi è stato dato...*

Resta da dire che le prospettive d'impiego della cosiddetta formazione 'breve', permanente o trasversale che dir si voglia, si sono ampliate nel corso del 2020. Con la programmazione più recente, sovrappostasi agli effetti del Covid (per una riflessione più ampia riguardante l'impatto della pandemia sui percorsi di inclusione attiva si rimanda all'appendice), si è deciso di estendere l'erogazione dell'indennità oraria di frequenza già prevista per i percorsi lunghi anche a coloro che svolgono percorsi brevi (con l'eccezione dei corsi sulla prevenzione e sicurezza)<sup>35</sup>. Il riscontro dato dagli operatori rispetto all'introduzione di questa decisione è stato ampiamente positivo, perché in genere si è osservata una crescita nella motivazione e nella fidelizzazione degli utenti (nonostante i corsi si svolgessero online). Un'operatrice di un Cpl ha notato quanto segue:

*Avere istituito questi moduli e dato un minimo d'indennità ha portato ad una motivazione maggiore, abbiamo visto meno rinunce (...). L'anno prima, quando i corsi non erano indennizzati, abbiamo avuto più rinunce, quando le persone rifiutavano in gran parte di fare la formazione propedeutica non indennizzata. Quest'anno con l'introduzione dell'indennizzo e di una formazione minima si sono rafforzate le competenze e si è avuta una bassissima quota di rinunce. Nella pratica abbiamo avuto risultati superiori alle aspettative, sia nostre che degli enti gestori.*

Alla luce di riscontri come questo appare sensata l'intenzione emersa in modo esplicito nel corso delle interviste con le rappresentanti della Regione di mantenere inalterato questo dispositivo anche nelle prossime annualità.

---

<sup>34</sup> La formazione breve ha anche un altro aspetto positivo per gli utenti, come ha notato un'operatrice di un Cpl: "il fatto che siano formazioni non troppo lunghe si concilia un po' con la smania di andare subito a lavorare della persona".

<sup>35</sup> Una rappresentante della Regione ha affermato in proposito che "a seguito della sospensione dei tirocini formativi, per non abbandonare le persone e accompagnarle con un'indennità sostitutiva dell'indennità di tirocinio sospesa – qualcosa bisognava dargli, a coloro che avevano dovuto sospendere le attività di tirocinio a causa del Covid. Inserendo l'indennità di frequenza in tutti i percorsi abbiamo anche tentato di facilitare la loro adesione, perché le aziende erano chiuse, i tirocini erano sospesi, era necessario non abbandonare le persone al nulla.

## 4.2. GLI ESITI OCCUPAZIONALI

Il grafico 3 mostra che a sei mesi dalla conclusione dell'attività svolta il 40,1% dei destinatari risultava occupato. La percentuale di occupati è più alta tra coloro che hanno svolto un tirocinio di tipo c (46,6%), seguono i destinatari di tirocini d (40,1%) e la formazione per qualifica (36,3%). È significativo il divario di genere, corrispondente a più di cinque punti percentuali, nell'inserimento occupazionale a sei mesi: 41,8% per i maschi, 36,7% per le femmine (grafico 4).

Grafico 3. Condizione occupazionale a sei mesi di distanza dalla partecipazione ai percorsi formativi (806 rispondenti)

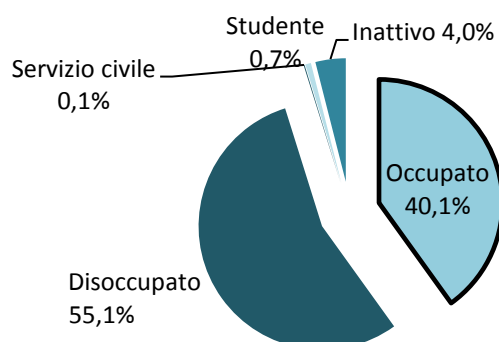
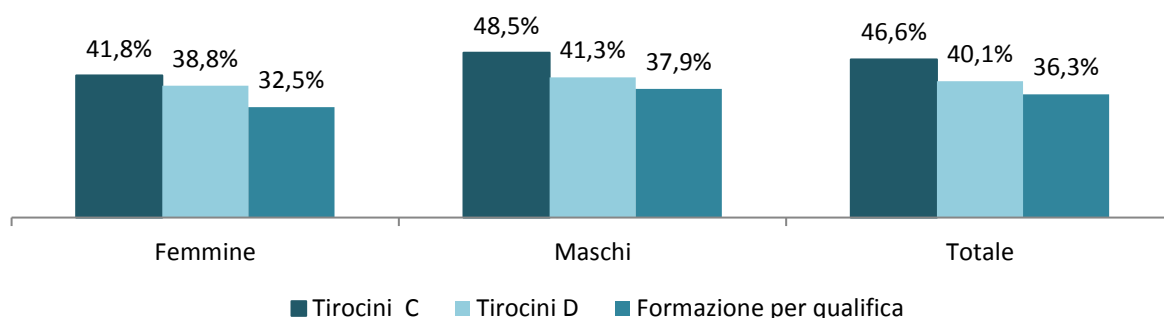


Grafico 4. Quota di destinatari occupati a sei mesi per tipo di formazione svolta (782 rispondenti)



Si tratta nel complesso di percentuali d'inserimento discrete, che attestano una buona capacità di costruire percorsi di inclusione attiva. Il dato quantitativo sembra in qualche modo mitigare la percezione degli operatori, secondo i quali – in particolare per gli utenti profilati dal servizio sociale o dal servizio sanitario – i percorsi coronati da successo sarebbero un numero molto contenuto (nelle interviste ricorrono in proposito espressioni quali “gli inserimenti sono pochi” o “i numeri non elevatissimi”, specie per le assunzioni a tempo indeterminato o a lungo termine).

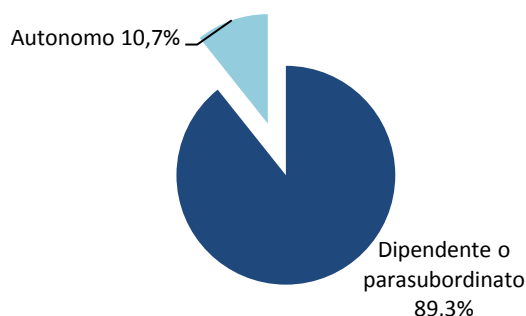
Il 55% di destinatari che non lavora a sei mesi dalla partecipazione all'attività formativa è in ogni caso un dato che induce alla riflessione. Le difficoltà intrinseche dell'utenza, le condizioni di svantaggio che in molti casi si cumulano e le difficoltà di contesto legate all'andamento più generale del mercato del lavoro (che nel periodo considerato, anche prima della pandemia, si era caratterizzato per una certa tendenza alla stagnazione) sono tutti fattori che possono spiegare perché una parte rilevante di destinatari non riesce a trovare un'occupazione. In questi casi c'è la consapevolezza, sia da parte degli operatori che da parte degli utenti, che il tirocinio rischia di ‘cronicizzarsi’ (l'operatrice di un Cpl: “si assiste spesso alla reiterazione di

tirocini nello stesso posto senza una vera e propria transizione al lavoro”). Come ha affermato l’assistente sociale di una Asl:

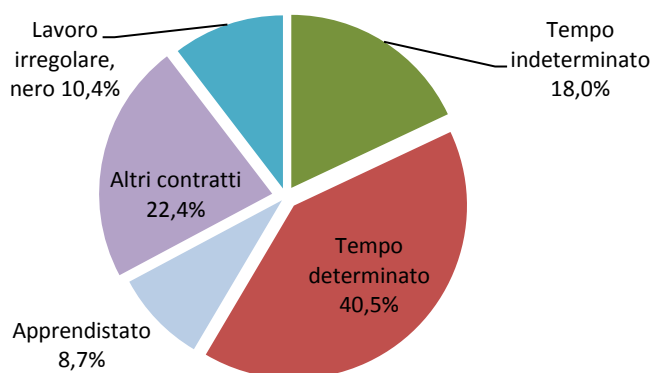
*per gli altri [gli utenti più difficili da inserire] rimane un po' questo tirocinio che continua, perché da un certo punto di vista l'utente diciamo che fa anche due conti, vabbè ho la pensione d'invalidità, ho il tirocinio, e quindi ci sto dentro, mangio, pago l'affitto ecc. (...) Sono persone che non ti chiedono neanche di passare ad un lavoro competitivo, molto spesso le persone che vogliono un lavoro competitivo non accettano neanche il tirocinio, hanno un obiettivo diverso già da subito.*

Il grafico 5 mostra che l'89,3% degli occupati ha un contratto alle dipendenze o parasubordinato, mentre il 10,7% svolge un lavoro autonomo (grafico 5). Tra gli occupati che svolgono un lavoro alle dipendenze o parasubordinato, il 18% ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato, mentre il 40,5% ha un contratto a tempo determinato (grafico 6). La quota di coloro i quali hanno un contratto di apprendistato si attesta all'8,7%; la percentuale di coloro i quali hanno contratti meno strutturati (a chiamata, prestazione occasionale, collaborazione coordinata e continuativa) arriva al 22,4%. Rilevante è anche la quota di coloro i quali dichiarano di svolgere un lavoro in maniera irregolare o in nero: 10,4%. Come ha ricordato la responsabile di un Ufficio di Piano tutte le tipologie di inserimento sono comunque importanti, anche se diverse da quelle a tempo indeterminato, perché anche i contratti a tempo determinato o meno strutturati contribuiscono a “spezzare la catena tirocinio-disoccupazione-tirocinio...”.

*Grafico 5. Tipo di occupazione degli occupati a sei mesi dalla partecipazione ai percorsi formativi*



*Grafico 6. Tipo di contratto tra gli occupati in posizione subordinata o parasubordinata a sei mesi dalla partecipazione ai percorsi formativi*

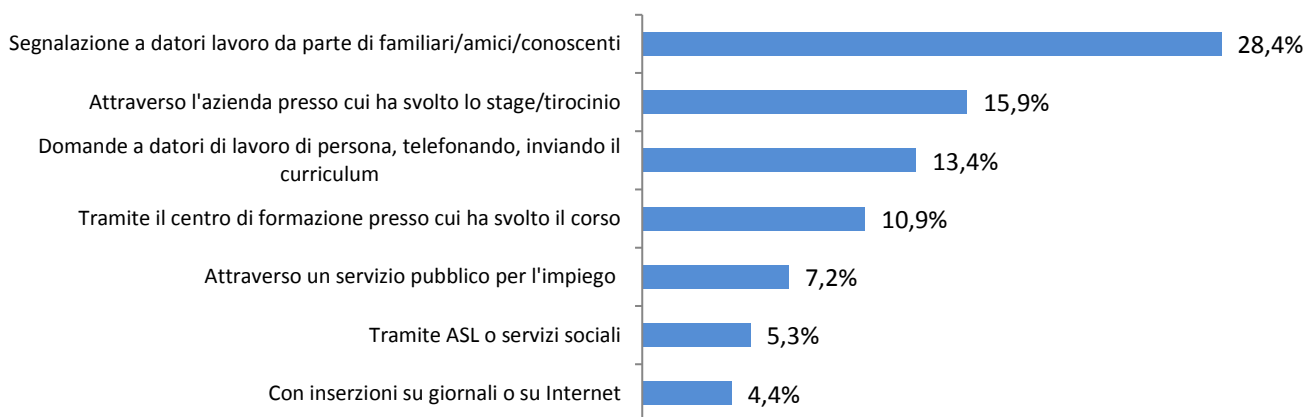


Il canale più importante per trovare lavoro è stato la segnalazione a datori di lavoro da parte di familiari/amici/conoscenti (28,4%), dato che evidenzia il peso e l’importanza delle reti relazionali



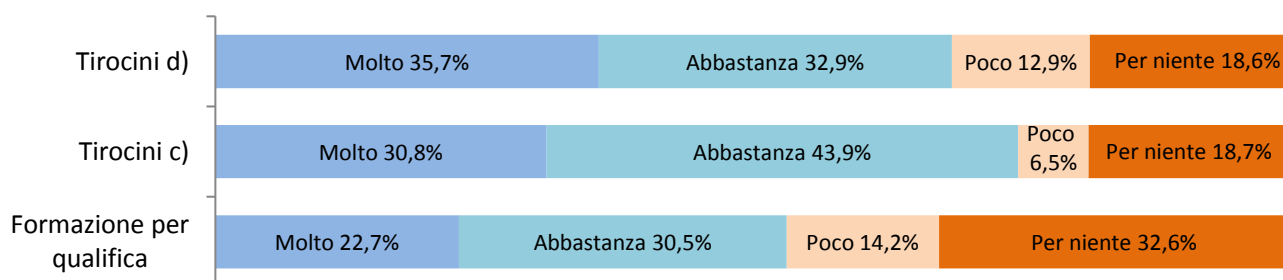
nell'orientare con successo i tentativi di riposizionamento nel mercato del lavoro dei destinatari dei percorsi formativi, soprattutto nel caso di condizioni di partenza svantaggiate (grafico 7). Tuttavia anche il tirocinio assume un ruolo rilevante: il 15,9% degli occupati a sei mesi è stato assunto dall'impresa presso cui ha svolto tale attività. Inoltre sommando le percentuali di coloro i quali hanno trovato lavoro tramite ASL e servizi sociali (5,3%), servizio pubblico per l'impiego (7,3%), Centro di formazione dove la persona ha scelto il corso (10,9%) e soprattutto, come già visto, attraverso l'impresa di svolgimento dello stage (15,9%), si evidenzia l'importanza dei canali di "sistema": il 39,3% complessivo raggiunto da questi canali testimonia che molti degli inserimenti sono 'guidati', in coerenza con il presupposto che caratterizza i percorsi e i programmi attivati con la legge 14, vale a dire che l'utenza svantaggiata necessita di supporti e programmi personalizzati.

Grafico 7. I canali principali di inserimento lavorativo



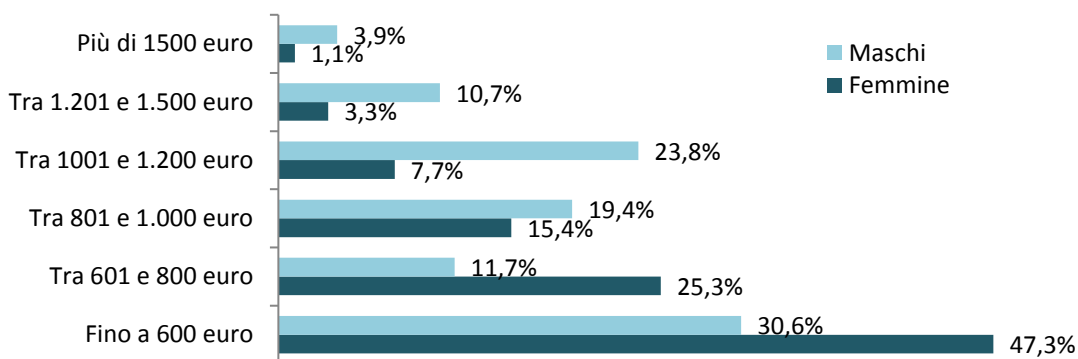
L'occupazione è coerente con l'attività formativa svolta per il 63,8% degli intervistati (somma di coloro i quali dichiarano che l'occupazione è molto o abbastanza coerente con la formazione svolta; si veda il grafico 8). I percorsi formativi più coerenti sono i tirocini di tipo c (74,7% di risposte 'molto' e 'abbastanza') e d (68,6%), mentre la minor coerenza tra attività formativa e lavoro svolto si ha per i formati dei corsi per qualifica (53,2%).

Grafico 8. Coerenza dell'occupazione con la formazione svolta



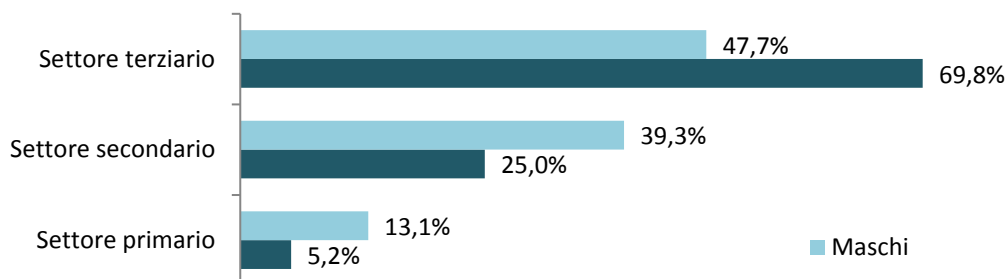
Il reddito medio degli occupati a sei mesi è molto basso, il 69,7% dei destinatari si trova nella fascia di reddito fino a 1.000 euro (grafico 9). È inoltre molto forte, nella retribuzione mensile, la sperequazione di genere: le occupate a sei mesi guadagnano molto meno dei loro colleghi maschi. Il reddito di quasi la metà delle destinatarie di genere femminile non arriva a 800 euro mensili.

Grafico 9. Retribuzione mensile degli occupati a sei mesi per genere



Il settore produttivo delle imprese presso cui sono occupati a sei mesi i destinatari delle attività formative è il terziario per il 54,5%, l'industria per il 38,4% e l'agricoltura per il 10,6%. Rilevanti le differenze di genere, con quasi il 70% delle destinatarie concentrate nel terziario, 22 punti percentuali in più dell'incidenza di questo macrosettore sul totale tra gli occupati maschi.

Grafico 8. Occupati a sei mesi per genere: settore produttivo delle imprese



Ricostruita la dimensione quantitativa degli esiti occupazionali, vale la pena sottolineare che mai come in questo contesto i concetti di occupazione e di occupabilità vanno contestualizzati: non sempre l'inserimento lavorativo è infatti il criterio più appropriato per considerare 'di successo' questo tipo d'interventi; la riattivazione della persona, l'esperienza relazionale in contesti complessi, l'acquisizione di competenze trasversali sono spesso aspetti qualificanti che non possono essere colti osservando il dato riguardante il solo tasso d'inserimento lavorativo.

L'occupabilità non è l'unico parametro, e forse in alcuni casi nemmeno il più importante, per valutare l'efficacia degli interventi ("però – ha ricordato l'assistente sociale di una Asl - ce ne siamo resi conto solo strada facendo e lavorando insieme, perché è stata l'integrazione e la presenza della persona all'interno del confronto a far sì che questo si verificasse..."). Anche se in diversi casi l'assenza di un inserimento lavorativo vero e proprio dopo l'attività formativa provoca frustrazione tra gli utenti, è importante ricordare – come ha testimoniato l'operatrice di un Cpl, che

*Il successo non si misura sempre con l'esito occupazionale, in alcuni casi il tirocinio o l'attività formativa hanno lo scopo di riattivare la persona, per esempio dandole orari, una disciplina, anche se non sempre – ci sono anche persone che hanno semplicemente bisogno di un supporto economico, ma in alcuni casi sì, e quindi il successo non si misura necessariamente con la trasformazione dello strumento in un lavoro più stabile.*

Quando si supporta la persona nell'acquisizione di maggiore di consapevolezza di sé e del contesto – e quindi delle sue effettive possibilità -, le si permette di avviare un percorso che prima degli interventi non era immaginabile. Si leggano i due seguenti stralci d'intervista:

*all'inizio c'era anche questa idea che tutti dovevano andare a lavorare, e questo è effettivamente l'obiettivo finale della legge, o uno degli obiettivi (...) In realtà un altro degli aspetti dell'integrazione è stato che gli altri servizi hanno imparato per esempio un'altra fragilità, e che spesso gli utenti seguiti dal servizio socio-sanitario hanno delle fragilità tali che probabilmente in alcuni casi non riusciranno mai ad ottenere un posto di lavoro, però il fatto di dare loro l'opportunità per aumentare le loro competenze, la loro autostima e consapevolezza ha fatto sì che – e questo se ne sono resi poi conto anche gli altri colleghi – che queste persone affrontassero il resto della loro vita, comprese le terapie, in un modo più consapevole e con più capacità. Quindi la legge 14 è stata capacitante comunque, anche rispetto a quelli che non hanno poi trovato il lavoro...*

*già il solo fatto che dopo sei mesi di tirocinio il beneficiario della legge 14 riesca a trovare, anche per conto suo, magari un rapporto a tempo determinato, stagionale, di qualche mese, o che semplicemente in modo autonomo ti chiami e dica all'operatore 'oggi ho mandato questo curriculum, ho preso questa iniziativa', quando prima magari non usciva neanche di casa, beh questi sono risultati e sono risultati eccome. Io non so se e come noi riusciremo ad attivare un sistema di monitoraggio che tenga conto di tutta questa complessità, però io spero che venga fatto e che si tenga conto non solo della quantità ma anche della qualità dei percorsi, allo stesso tempo.*

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcuni esempi di casi di successo - dal punto di vista degli operatori e delle equipe – non coincidenti con un effettivo inserimento lavorativo:

*Ti posso fare l'esempio di un ragazzo, un utente del servizio disabilità con un lieve ritardo cognitivo che da anni si barcamenava tra un tirocinio e l'altro, in contesti più o meno protetti. Siccome dall'equipe nostra dell'ufficio disabilità è emerso che questa persona avrebbe avuto delle capacità per provare a fare un salto di qualità nel suo percorso di avvicinamento al mondo del lavoro, è stato presentato in legge 14, ha fatto un corso di formazione breve come operatore di magazzino e poi è stato inserito presso [nome dell'azienda]. Ha fatto un ottimo percorso lì (...) ha lavorato benissimo, era orgogliosissimo della divisa e di far parte di quel contesto lavorativo, si è impegnato a fondo, tanto che poi allo scadere dei sei mesi di tirocinio l'azienda ha deciso di tenerlo per altri sei mesi pagando di tasca propria. Quindi non c'è stata un'assunzione, ma sicuramente nel percorso di vita e di formazione di questo ragazzo è stato un grande successo. Perché lui stesso ha visto che ha fatto uno step evolutivo e un salto qualitativo, da 200 euro al mese che prendeva nei tirocini interni è arrivato a 450, l'azienda ha detto non ti posso assumere perché in questo momento non ho bisogno, non ho una scopertura, ma ti tengo altri sei mesi pagandoti di tasca mia.*

*[penso ad] un signore che veniva da un percorso di reclusione, era entrato nella misura dell'affidamento in prova, si doveva ricostruire una vita perché era stato tanto tempo recluso... aveva scontato una pena un po' lunga. Lui aveva fatto all'interno del carcere delle attività (...) gli avevamo fatto fare un corso di formazione per pizzaiolo e lui era entusiasta. È una persona che ha una grandissima volontà, ha voglia di rimettersi in gioco, il fatto di raggiungere il traguardo di uscire dal carcere e di potersi mettere in gioco è andato molto bene, gli hanno fatto i complimenti, lo hanno tenuto anche per fare un po' di tirocinio dopo il percorso di formazione, era veramente molto bravo, quindi.... (...) lui si è sentito probabilmente molto instradato e molto sostenuto, aveva una gran voglia di mettersi in gioco e penso che per lui sia stato importante, tant'è che poi ci ha portato anche dei suoi amici, ce li veniva a presentare dicendo ma c'è anche lui, ma non è che possiamo fare quel percorso anche per lui, si era talmente entusiasmato...*

*mi ricordo anche un'altra signora, una signora che aveva avuto tanti figli e che quindi aveva dedicato la sua vita a crescere i figli, quando gli abbiamo presentato il percorso di sarta per lei è stata una rinascita, perché lei ha detto io così sono giustificata ad uscire da casa perché devo fare delle cose, mi faccio una cosa mia, magari non andrò mai a lavorare da una sarta perché tanto ho da fare a casa e quindi difficilmente riuscirò, però posso farmi ogni tanto dei lavori, posso se riesco a farmi dare anche delle cose, ci sono vari laboratori che danno il lavoro a casa tramite lavori intermittenti o così, lei mi ha detto io dopo un po' in base a come mi organizzo posso anche un po' lavorare...*

*Ci sono altre situazioni dove non si raggiunge questo successo occupazionale, però soprattutto per dei ragazzi giovani, appena usciti da scuola, non certificati ma con delle fragilità importanti – a livello culturale e intellettuale –, con pochi strumenti e difficoltà relazionali, si riesce comunque attraverso percorsi di legge 14 a conoscere meglio le persone e a lavorare per portarle poi a far emergere queste fragilità. Non è semplice, ma ad esempio penso ad una ragazzina, in tutela, con una situazione pregressa molto pesante, che con la legge 14, attraverso i colloqui di orientamento, e quindi attraverso la presenza di un operatore che la orienta attraverso questi colloqui di supporto, pur non essendo arrivati all'inserimento occupazionale questo percorso le ha fatto molto bene, l'ha fatta crescere, l'ha fatta maturare, è arrivata a riconoscere i suoi limiti, che prima di allora non era stato possibile farle riconoscere, sta pensando comunque di farsi aiutare dagli specialisti. Per cui partiamo da una legge 14 ma si può arrivare a fare tutto un lavoro di consapevolezza dei propri limiti, come con questa persona che alla fine è arrivata a dire 'Avete ragione, non sono pronta per andare a cercare lavoro, prima devo andare dallo psicologo, curarmi, pensare alla mia salute, non sono pronta per un tirocinio in questo momento', cose di questo tipo.*

*un mio caso che considero di successo anche se non è stato raggiunto l'inserimento occupazionale è quello di una signora che ho inserito in un corso di pulizie di 80 ore, online tra l'altro, nonostante la barriera informatica questa signora si è fatta con il suo telefono tutte le ore di formazione. Inserita in un tirocinio, alla fine dei sei mesi non c'è stata purtroppo la possibilità di un'assunzione ma l'azienda le ha comunque riconosciuto di essere stata brava, competente e puntuale (...). Secondo me anche questo a livello umano è stato importante per la signora, qualcuno le ha dato la possibilità di dimostrare le sue competenze, le sue capacità. L'azienda ha preso l'impegno verbale che qualora si liberino dei posti chiameranno lei. Sicuramente anche questo non è un successo occupazionale ma a livello umano per la persona ha significato tanto.*

La complessità del concetto di 'esito di successo' in questo contesto è ben riassunta dalle parole pronunciate sul punto dall'intervistato che rappresenta l'Assistenza Tecnica:

*arrivare all'inserimento lavorativo è ovviamente l'obiettivo primario, ma non è l'unico, anche il fatto di arrivare attraverso un percorso legge 14 a non necessitare più di un percorso legge 14, e quindi di una presa in carica integrata, ma semplicemente di una presa in carico standard, e quindi con politiche non inserite nella legge 14, è un successo, nel senso che vuol dire che la persona non esprime più una multiproblematicità. (...) questo vuol dire avere aumentato l'autonomia occupazionale delle persone, e quindi averle ricollocate in un percorso standard che in qualche modo dev'essere supportato dai Cpl e dai soggetti attuatori attraverso misure di politica attiva ma che non necessita più di un percorso intensivo, integrato, vuol dire aver fatto dei passi in avanti verso l'inserimento lavorativo.*

### 4.3. LA FASE ATTUATIVA: I SOGGETTI GESTORI

Nell'impianto definito dalla legge 14 i soggetti attuatori sono gli attori che hanno il compito di attuare gli interventi previsti nel programma personalizzato definito dall'équipe. Rappresentano quindi uno snodo fondamentale: è il funzionamento dell'interazione tra equipe e attuatori che rende possibile la realizzazione concreta dei programmi e dei loro obiettivi inclusivi.

È importante ricordare il modello delineato dalla legge, perché costituisce un'innovazione rilevante e per molti aspetti inedita. Come si legge ad esempio nel primo invito per la selezione dei soggetti attuatori essi devono “accompagnare le persone inviate nominativamente dall'équipe multi-professionale nell'attuazione di quanto previsto dal programma personalizzato d'interventi con riferimento alle misure di politica attiva previste dal Patto di Servizio, sottoscritto dai componenti e dalla persona in condizioni di fragilità e vulnerabilità”<sup>36</sup>. Il termine “devono” non ha il valore di una indicazione generica, giacché la novità della legge consiste esattamente in questo: che “i soggetti accreditati sono tenuti ad erogare le prestazioni previste dal Patto di servizio personalizzato a tutti i soggetti che ne fanno richiesta”<sup>37</sup>.

Il punto chiave di questo assetto risiede nel meccanismo di selezione dei soggetti incaricati di attuare gli interventi. Le azioni comprese nel programma personalizzato sono realizzate nei 38 distretti da soggetti selezionati con procedure ad evidenza pubblica, previo accreditamento degli stessi. Il sistema di accreditamento, disciplinato dalla DGR 1959/2016 (i requisiti sono specificati nell'allegato 2), prevede un accreditamento specifico (cosiddetta 'area 2') per le organizzazioni che intendono partecipare alle procedure ad evidenza pubblica riguardanti l'inserimento di persone fragili e vulnerabili: a tal fine, requisiti fondamentali degli aspiranti a questo tipo di accreditamento sono il radicamento territoriale (i soggetti “devono disporre almeno di 1 sede operativa per ogni ambito distrettuale dell'Emilia Romagna in cui intendono accreditarsi assicurando la prossimità all'utente nell'erogazione delle attività comprese nelle prestazioni assegnate”) e la disponibilità di un “sistema stabile di relazioni” con “aziende e altri soggetti per lo svolgimento di esperienze lavorative o di inserimento lavorativo rivolte a persone fragili e vulnerabili”, “con soggetti del territorio (scuole, università, enti di formazioni, comuni, ecc.)” e con “le strutture pubbliche” dell'ambito distrettuale o negli ambiti distrettuali per i quali cui s'intende richiedere l'accreditamento<sup>38</sup>. La *ratio* di questa previsione è chiara : poiché i soggetti attuatori sono la componente incaricata di trasformare i programmi in azioni concrete sul territorio, il loro punto di forza dovrebbe risiedere – oltre che nella disponibilità di competenze adeguate alla specificità sulle quali si è chiamati ad intervenire – una connessione con tutti gli attori che nello stesso territorio possono ricoprire una funzione importante nel favorire la costruzione di percorsi di inclusione attiva. Si tratta di un approccio che in linea generale è tanto più condivisibile in quanto l'utenza di questi percorsi richiede un accompagnamento strutturato; si tratta infatti di persone il cui inserimento lavorativo non presenta ‘soltanto’ una dimensione occupazionale, ma anche risvolti sociali e talvolta sanitari.

---

36 Delibera Giunta Regionale 1258/16.

37 Punto 3.2.4 dell'Allegato 2 alla Delibera Giunta Regionale 1959 del 21 novembre 2016 *Approvazione della disciplina in materia di accreditamento dei servizi per il lavoro e definizione dell'elenco delle prestazioni dei servizi per il lavoro pubblici e privati accreditati ai sensi degli artt. 34 e 35 della L.R. 1° agosto 2005, n. 17 e ss.mm.ii.*

38 I requisiti relativi al personale prevedono che ciascun soggetto che si accredita deve garantire l'operatività di un «Responsabile del soggetto», un «Esperto di orientamento», che assicura l'attuazione dell'azione «supporto orientativo per la co-struzione di un percorso di riattivazione che tenga conto delle misure sociali e/o sanitarie definite nel “Programma personalizzato di intervento”, un Responsabile della Formalizzazione e Certificazione - RFC e di un Esperto dei Processi Valutativi.

Dalle interviste emergono spesso giudizi positivi da parte degli operatori sul lavoro svolto dai soggetti attuatori. Secondo molti intervistati gli attuatori/gestori riescono ad assicurare prestazioni caratterizzate da buoni livelli di individualizzazione, come ha segnalato la responsabile di un Cpl, evidenziando l'importanza delle relazioni pregresse per la costruzione di relazioni proficue tra equipe e gestori:

*l'ente gestore è certo molto competente e gode della nostra collaborazione, nel senso che sia noi, che il sociale siamo sempre disponibili a fornire dei contatti ad esempio di aziende con le quali abbiamo già collaborato. Negli anni poi loro si sono fatti conoscere sul territorio, hanno creato anche loro un pacchetto aziende che utilizzano per i tirocini e gli inserimenti lavorativi, ma anche noi nella fase soprattutto iniziale li abbiamo supportati, dando loro dei contatti e dei riferimenti in modo che potessero partire già da questi, avendo sia noi che il sociale già molte aziende che collaboravano e che siamo riusciti a trasferire all'ente gestore, che ha così potuto usufruire di questo pacchetto consolidato.*

È vero anche che emergono almeno due criticità di rilievo. La prima, che è anche la più importante, riguarda i tempi di realizzazione delle attività. Il passaggio dell'utente dall'equipe al soggetto attuatore avviene in genere in tempi rapidi: la convocazione da parte dell'ente gestore degli interventi presenta tempistiche che in genere sono rapide o comunque ragionevoli. È invece nell'intervallo di tempo tra la convocazione e l'avvio vero e proprio delle attività che i tempi talvolta si dilatano in misura eccessiva. Si consideri la testimonianza di questa responsabile di un Cpl:

*Quando chiedi di avere dei tempi che sono i tempi della persona, e non i tempi della formazione, della rendicontazione e della gestione, anche qui diventa un problema. Mi spiego, se io prendo in carico in equipe e sottoscrivo il programma personalizzato il 1° gennaio e nel programma personalizzato c'è scritto che il percorso dovrà essere fatto di formazione di base, e poi tirocinio, e poi magari in esito al tirocinio un ulteriore corso di sperimentazione e di prova per vedere se effettivamente le cose sono state recepite, perché non è che la formazione dev'essere per forza propedeutica al tirocinio, ci possono essere anche dei percorsi diversi, allora tu non mi puoi far partire il primo corso dopo 6 mesi, perché io quello persona l'ho già persa per strada. 'Ma lo faccio partire quando raggiungo un numero di persone che mi consente di non perderci'... eh no, perché io ti dico che lo devi far partire. Se la legge e il bando mi dicono che tu con tre o sei persone parti, allora tu con tre o sei persone devi partire, non aspetti sei mesi.*

Il nodo della tempistica, che come segnala lo stralcio d'intervista appena menzionato può incidere sull'efficacia degli interventi e sulla 'tenuta' dei percorsi, riguarda in prima battuta le attività formative 'lunghe', per le quali il raggiungimento del numero minimo di frequentanti rappresenta un vincolo intrinseco, ma non è assente nemmeno per i tirocini, in particolare nei casi nei quali per motivi differenti (caratteristiche dell'utente, peculiarità del contesto) il reperimento dell'azienda (specie se quest'ultima è *for profit*) o dell'ente si presenta come critico. Per la formazione permanente o trasversale di breve durata il minor numero di vincoli e la minore numerosità di frequentanti necessaria per far partire le attività riducono – anche se non eliminano del tutto – i rischi di allungamento dei tempi (per l'operatrice di un Cpl "i percorsi di formazione brevi sono utili anche per questo, sono strumenti che trasferiscono competenze ma servono anche ad evitare di avere tempi di attesa troppo lunghi ed a compensare questa distanza").

La seconda criticità è rappresentata dalle difficoltà che i soggetti attuatori incontrano nelle attività di accompagnamento al lavoro, che consistono nella ricerca di opportunità occupazionali attraverso la promozione dei profili, delle competenze e delle professionalità degli utenti presso le imprese. Come si è osservato all'inizio del paragrafo, gli enti gestori degli interventi dovrebbero poter portare in 'dote' anche il rapporto con le aziende locali, aspetto che ai fini dei percorsi d'inclusione attiva diventa ancora più

importante che nei percorsi 'ordinari' perché in genere i soggetti svantaggiati hanno poca o nessuna 'rete' personale; tuttavia lo *scouting* funziona poco o a fatica in numerosi territori. Le ragioni di ciò sono diverse ed interconnesse: oltre a quelle di contesto, legate alle difficoltà economiche generali di taluni territori, emergono difficoltà rilevanti sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta.

Per quanto riguarda l'offerta, come ha osservato un'intervistata, "si fa fatica a trovare contesti adeguati" perché "le persone che arrivano sono scarsamente impiegabili": una considerazione tutto sommato prevedibile per una tipologia di utenza che si caratterizza di per sé per condizioni di svantaggio multi-problematiche. Per quanto riguarda la domanda resta difficile costruire percorsi fiduciosi con le imprese, la cui sensibilizzazione appare sempre molto complicata ("il tema delle aziende *for profit* è davvero hard da affrontare", ha sottolineato una coordinatrice di un distretto). Ne è la prova lo sforzo compiuto nel contesto bolognese dalla Città Metropolitana per costruire un albo delle aziende inclusive: il lavoro – ha osservato in merito una rappresentante della Regione – "è stato grande e faticoso, devo dire che l'elenco è abbastanza contenuto per tutta la fatica che hanno fatto (...) se non hai delle misure concrete per accompagnare le imprese fanno un po' fatica, soprattutto in questo momento". L'espressione "misure concrete" è qui da intendersi come un invito a porre attenzione al tema degli incentivi, la cui "scoraggiante stratificazione" è sintetizzata da un'intervistata con il termine "giungla". Si tratta di un tema che è, in prima istanza, nazionale, ma che può in ogni caso essere utilmente affrontato anche a livello regionale - com'è avvenuto per gli incentivi alle assunzioni di disabili ex legge regionale 17/2005, che sono incentivi integrativi e non duplicativi di quelli già previsti da INPS.

Appare chiaro che anche sul tema dello *scouting* l'efficacia dei modelli attuativi è molto legata alle peculiarità territoriali. La responsabile del Cpl sopra citata ha così dettagliato le 'esperienze pregresse' che in un contesto territoriale specifico hanno preparato il terreno alla costruzione dei percorsi inclusivi basati sulla legge 14:

*già avevamo l'abitudine di lavorare insieme dal 2004 su progetti simili in cui prendevamo in carico soggetti fragili, o in svantaggio o disabili, attraverso strumenti come il tirocinio e l'orientamento, quindi eravamo già abituati a sperimentare questi strumenti e a contattare le aziende del territorio e a collaborare con loro, c'era già un substrato di aziende ricettive già sperimentate che ci davano questa possibilità e questo ci ha permesso proprio di partire poi nel 2017 con delle aziende che erano già pronte ad accogliere i nostri tirocinanti.*

A parte la pre-esistenza o meno di un *modus operandi* orientato verso l'integrazione e la circolazione di informazioni, altri fattori localizzati influiscono sulla qualità della fase attuativa: la maggiore o minore attenzione con la quale le parti sociali supportano i percorsi nei diversi contesti (molti titolari o partners facenti parte dei partenariati per l'attuazione degli interventi sono emanazione di associazioni di categoria), la numerosità delle organizzazioni che compongono i partenariati, le modalità di assegnazione dei ruoli e delle funzioni all'interno dei partenariati stessi per la gestione dei percorsi. Si tratta di aspetti complessi, resi tali anche dalla varietà e dall'estensione dei territori sui quali il modello è sviluppato: 38 distretti, per ognuno dei quali ci sono un soggetto titolare e più soggetti partners che si occupano di realizzare una parte delle attività.

Come si è già evidenziato in sede di valutazione preliminare se si conteggiano una sola volta gli attori coinvolti a vario titolo nelle operazioni, si può notare che le organizzazioni che hanno preso parte alla realizzazione dei progetti in almeno una delle posizioni possibili (titolare, mandante Rti, partner) sono nel

complesso 299<sup>39</sup>. È chiaro che in un quadro siffatto contano molto le specificità, anche in termini di competenze e capacità professionali<sup>40</sup> (in alcuni contesti è questa la ragione per cui si è ritenuto opportuno che cambiasse la 'cordata' affidataria nel corso delle diverse fasi di programmazione); la stessa numerosità dei partners può assumere un significato positivo o negativo a seconda dei casi: se in alcuni contesti è stata lamentata la difficoltà di gestire rapporti con una cordata di attuatori composta da 10/11 partners (in questi casi la gestione dell'utenza è stata in genere ritenuta troppo rigida e parcellizzata, con ruoli eccessivamente frammentati tra gli attori che rischiano di vanificare il perseguimento dell'obiettivo della personalizzazione degli interventi), in altri è stato osservato che proprio l'ampiezza della rete costituita dagli attuatori e la disponibilità di specializzazioni al suo interno hanno permesso di costruire percorsi più mirati ("quanti più soggetti compongono questi accordi, quanto più è facile che si risponda ai bisogni delle persone in termini di sedi e magari anche di specializzazioni"; "dove ci sono stati soggetti formativi che si sono uniti a chi fa scouting sul territorio o comunque a soggetti che hanno una conoscenza del mercato del lavoro locale i risultati ci sono").

Nel delicato passaggio tra definizione e attuazione del programma personalizzato un nodo rilevante è rappresentato dall'emersione di orientamenti differenti tra equipe da un lato e soggetti attuatori dall'altro. Anche gli operatori dei servizi pubblici riconoscono che la posizione dei gestori non è facile, come testimoniano le parole della responsabile di una equipe.

*I gestori si trovano in effetti un piatto già pronto e servito, lo devono semplicemente mettere in atto. La loro posizione non è semplice, noi li consideriamo dei compagni di viaggio nella stessa macchinina perché siamo tutti molto vincolati, se noi non funzioniamo loro ovviamente ne hanno un danno, ma se non loro non funzionano ne abbiamo un danno noi.*

Gli enti gestori sono comunque ritenuti da molti intervistati ancora troppo 'sbilanciati' sul versante della formazione tradizionale (il responsabile di una equipe: "se il discorso della formazione è 'trasformo le mie sedi di stage della formazione a qualifica in sedi di tirocinio, allora in quei casi, secondo me, i tirocini poi sono fallimentari, perché l'azienda ti dice 'sì lo tengo, ma poi finiti i 6 mesi, o quel che è, basta, finito', perché lo stage trasformato in tirocinio è finito"). Si allude qui alla constatazione che alcuni gestori sono indotti a preferire la formazione in aula "perché quello sanno fare", anche se non sempre questo orientamento risulta appropriato per gli utenti svantaggiati, come ha ricordato un'assistente sociale:

*gli enti gestori puntano molto sui corsi di formazione, c'è una concentrazione su questa formazione qui e su questi corsi, ma la nostra utenza non sempre riesce a funzionare bene su questi tipi di attività, perché spesso abbiamo un'utenza che è più da tirocinio, perché sono persone con pochi strumenti, con una bassa scolarità, senza conoscenze informatiche, per cui anche mettere anche solo una persona straniera, che magari ha dei bambini piccoli, a fare un corso (...) è chiaro che tutta una parte di utenza viene tagliata fuori a priori.*

A questa propensione è imputata anche una parte dei ritardi che si verificano nell'avvio delle attività, come ha sottolineato la responsabile di un Cpl:

---

39 Le società a responsabilità limitata sono la tipologia più diffusa (le organizzazioni di questo tipo sono 56, corrispondenti al 18,7% del totale), seguono le cooperative sociali (17,7%), le società in nome collettivo (8,4%) e le cooperative (8%).

40 Si veda quanto riferito da un'assistente sociale: "alcuni enti gestori rispondono bene, altri enti gestori rispondono con un tempo infinito, e quindi alcuni tutor sono sul pezzo e sono bravissimi, altri tutor invece... (...) Qualcuno sa fare un pezzo di una cosa, qualcuno ne sa fare un'altra, bisognerebbe che chi sa fare una cosa facesse quella, e chi ne sa fare un'altra facesse quell'altra. Alcune volte gli enti di formazione alcune cose non le sanno fare e sarebbe meglio che facessero gli enti di formazione e basta...".



*Per i corsi brevi, da 36 ore o da 80 ore, è previsto un numero minimo di persone che può essere tre oppure sei, ma non dodici. Gli enti quindi sarebbero tenuti a partire anche con un numero limitato; il loro tentativo di arrivare a un numero più alto è una forzatura perché sanno che strada facendo ci possono essere degli abbandoni e se il numero degli utenti alla fine del percorso non è quello sufficiente loro non vengono pagati.*

Questo aspetto chiama in causa il tema delle modalità di coordinamento tra le equipe (gli operatori dei servizi pubblici) e le organizzazioni affidatarie dell'attuazione degli interventi. Come ha riconosciuto una rappresentante della Regione, una delle maggiori difficoltà iniziali è stata proprio "la costruzione del dialogo tra equipe e soggetti attuatori". Anche in questo caso le tipologie d'interazione e i modelli variano a seconda dei contesti locali, sebbene in tutti i distretti sono state attivate forme e strumenti di raccordo tra le due componenti. Il coordinamento e lo scambio sono indispensabili perché se questi non ci fossero il gestore sarebbe privo di informazioni, e quindi necessariamente poco 'coerente' con il lavoro delineato dall'equipe: per questo motivo un livello più o meno strutturato di interazione esiste in tutti i contesti esaminati. Le forme di questa collaborazione sono però differenti: si va dalla comunicazione agli attori delle informazioni essenziali sui programmi e sulle caratteristiche delle persone alla istituzione di forme di consultazione costanti tra operatori dell'equipe e incaricati dei colloqui di orientamento dell'ente gestore<sup>41</sup>, fino ai casi nei quali l'ente gestore è fisicamente prossimo agli spazi nei quali sono erogati i servizi pubblici<sup>42</sup>. Nei contesti nei quali lo scambio è consolidato la relazione fiduciaria che si stabilisce ha una ricaduta diretta sulla costruzione dei programmi, perché è possibile monitorare le attività adattandole nel tempo solo se – come ha ricordato il responsabile di una equipe – il gestore "fornisce un ritorno su quello che sta succedendo" ("si parte con una sperimentazione, si dice 'ok proviamo', per cui proviamo a testare la cosa nei termini che ci chiede la legge 14, dopodiché se vediamo che se non ci sono le possibilità, rimettiamo il programma, lo chiudiamo. In ogni caso è il gestore stesso che ti dà le leve per poter sostenere il progetto o chiuderlo").

Resta da affrontare un punto essenziale, il più importante. La legge 14 delinea un modello originale<sup>43</sup>, nel quale programmatore locale e committente sono soggetti diversi. Questo significa che i territori non hanno un rapporto diretto con i gestori: né la committenza (la procedura ad evidenza pubblica), né la contabilità e la gestione del contratto con gli attori passano dai distretti, essendo entrambe queste fasi di competenza regionale<sup>44</sup>. Il fatto che "non li paghiamo noi e non sono contrattualizzati da noi", come ha detto la responsabile di un Ufficio di Piano, tende ad indebolire i territori nella negoziazione con i gestori ("se ad esempio un ente non non mi dovesse andare bene perché non lavora bene non ho molti strumenti, non ho un contratto... c'è un rapporto asimmetrico... Nelle altre programmazioni che gestiamo come

---

<sup>41</sup> "Noi – ha ricordato un'operatrice di un Centro per l'Impiego – possiamo individuare per esempio l'inserimento nel programma di un tirocinio, proporre determinati settori, o determinati ambiti, con più o meno persone, e queste sono informazioni che noi forniamo all'ente gestore per rendere più costruttivo il percorso, perché il tirocinio è il tirocinio, ma gli ambienti e i settori possono essere diversi e diverse possono essere le esigenze delle persone seguite".

<sup>42</sup> Su questo aspetto è utile ricordare l'esperienza citata da un'assistente sociale: "avevamo trovato un escamotage, che era quello di far venire gli enti gestori lì al Cpl, l'ente gestore aveva una stanza... quando noi facevamo le nostre equipe il responsabile del caso andava con la persona subito dal responsabile dell'ente gestore (...) Facevamo così: l'equipe con il responsabile del caso durava dieci minuti, in modo da presentare la situazione, poi dopo facevamo entrare l'utente, costruivamo il programma insieme al responsabile del caso e ai membri dell'equipe, poi dopo subito dopo l'equipe c'era l'ente gestore in un'altra stanza che raccoglieva immediatamente il 'pacchetto' e dava subito l'appuntamento alla persona per il suo percorso".

<sup>43</sup> La responsabile di un Ufficio di Piano: "loro fanno committenza per noi, ed è praticamente l'unico disegno di programmazione dove la Regione fa committenza sulla base di un'indicazione che viene dai territori".

<sup>44</sup> È significativo che esista un doppio circuito informativo: la fase di progettazione degli interventi è monitorata, tramite il portale Assister, dall'Agenzia Regionale Lavoro, mentre la fase attuativa è gestita dal Servizio Formazione e Lavoro.

distretto non è così, sono io che ho in mano il contratto e le convenzioni”). Secondo il responsabile di una equipe nei casi nei quali emergono difficoltà legate alla qualità delle prestazioni offerte dai partenariati “su questo l’equipe non ha strumenti, rimane disarmata”.

Alcuni intervistati hanno riproposto un tema che era già stato in discusso al momento della discussione preparatoria sulla legge, prospettando la possibilità che s’intervenga sulle asimmetrie attraverso l’inserimento dei soggetti attuatori nell’equipe. Si tratterebbe, in questo caso, di andare al di là dei ruoli più o meno formalizzati di consultazione e condivisione tra equipe e attuatori di cui si è parlato, per incidere direttamente sul modello proposto dalla legge (un’assistente sociale: “le progettazioni le devi fare con quelli che poi le attuano, non puoi progettare una cosa che poi deve realizzare qualcun altro...”). Disegnando l’impianto della legge 14 la Regione ha infatti compiuto una scelta precisa, quella di mantenere la progettazione degli interventi interamente in capo ai soggetti pubblici, che sarebbe contraddetta dall’inserimento in equipe degli attori accreditati per gestire la fase attuativa.

Va detto che la sollecitazione ad inserire gli attuatori a pieno titolo nell’equipe sembrerebbe coerente con l’evoluzione delle politiche sociali e (in parte) del lavoro negli ultimi due decenni. A partire dalla legge 328/200 si è infatti progressivamente ampliata la sfera di operatività di diversi istituti collaborativi e partecipativi, come la co-progettazione, che vedono il soggetto privato disporre di una legittimazione più o meno completa, a seconda delle esperienze regionali e locali, a concorrere alla definizione di obiettivi di interesse generale (come quelli contenuti, per esempio, nei Piani di Zona). Lo stesso articolo 55 del Dlgs. 117/2017, la norma di riforma del Terzo Settore, individua la coprogrammazione e la coprogettazione come modalità ordinarie delle relazioni tra enti pubblici e terzo settore<sup>45</sup>.

Una valutazione ponderata delle implicazioni di questa proposta non può però non partire dalla constatazione che la scelta compiuta in sede di definizione dell’impianto della legge è dipesa da un assunto fondamentale: che gli interventi di inclusione attiva devono essere fondati primariamente sul bisogno delle persone, e sulla valutazione dello stesso. C’è infatti una questione di equità che non può essere elusa: un bisogno diventa un diritto se si riconosce la sua sussistenza indipendentemente dalla remunerazione economica delle prestazioni di supporto che ne dovrebbero promuovere l’affermazione. Su questo si fonda la separazione tra il momento della progettazione degli interventi e quello dell’attuazione: sul principio che siano il bisogno e la condizione di svantaggio a dover guidare l’inserimento o meno in un percorso, e non la maggiore o minore ‘spendibilità’ dei candidati, fattore che – se pesato anche in termini di remuneratività – finirebbe per danneggiare inevitabilmente i più svantaggiati in quanto meno inseribili nel mercato del lavoro. Se dunque si mira a far sì che l’inclusione attiva non sia condizionata da altre motivazioni, diverse dal bisogno della persona, è legittimo e ragionevole mantenere la profilazione e la progettazione degli interventi in capo agli attori pubblici.

Si possono comunque pensare due linee d’intervento volte ad affrontare la questione dello snodo tra progettazione e attuazione. In primo luogo è utile operare sulla qualificazione di tutti gli attori della Rete per il lavoro, sia pubblici che privati accreditati. Poiché questi ultimi ne sono parte attiva, in via integrativa e non sostitutiva dei servizi pubblici, come ha osservato una rappresentante della Regione

*bisogna agire sulla qualificazione di tutta la rete per il lavoro, proprio di tutta, dove per qualificazione della Rete attiva per il lavoro si devono intendere non solo i soggetti accreditati ma anche quelli pubblici, quindi una qualificazione complessiva. (...) l’idea c’è che sia importante, necessario e opportuno fare attività di qualificazione degli enti e anche di lavorare sulla costruzione di integrazioni tra i diversi soggetti, per farli lavorare in rete con gli*

---

<sup>45</sup> La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020 ha confermato, pronunciandosi proprio sulla legittimità costituzionale delle previsioni contenute nell’articolo 55, il Terzo Settore risulta funzionale, integrante e necessario allo scopo di realizzare, di concerto con l’apparato pubblico, finalità di interesse generale.

*interlocutori pubblici. È chiaro che se dovesse passare questa linea si dovrà realizzare un'attività di qualificazione degli interventi, che passerà presumibilmente sia da attività formative e di aggiornamento, ma anche di dotazione di beni strumentali e materiali.*

In secondo luogo appare opportuno articolare ulteriormente il sistema premiale concernente la remunerazione dei soggetti gestori. Gli inserimenti lavorativi sono finanziabili attualmente a “risultato”, qualora il contratto di lavoro sia a tempo indeterminato o di apprendistato di primo, secondo o terzo livello oppure a tempo determinato di durata superiore a sei mesi (e solo se la retribuzione lorda del lavoratore è superiore a 15.000 euro lordi e l'impresa che assume è diversa da quella di provenienza del lavoratore disoccupato). Tenere conto del contesto e della complessità di questo tipo d'inserimenti suggerisce di articolare la remunerazione sia in base alle tipologie contrattuali ed alla loro durata (attualmente non è per esempio oggetto di remunerazione l'assunzione per lavoro stagionale, che in alcuni territori – si pensi alla Riviera Romagnola – è una modalità diffusa di inserimento<sup>46</sup>), sia al livello di complessità del caso, potendosi immaginare nei casi più difficili, per esempio quelli definiti da un determinato punteggio dell'Indice di Fragilità, premi e incentivi legati a passaggi intermedi diversi rispetto a quelli dell'inserimento lavorativo *tout court*.

---

<sup>46</sup> Un'assistente sociale operante in quel territorio ha ricordato che “in una realtà come quella rivierasca le assunzioni estive sono tutte stagionali, e d'altronde da noi il lavoro stagionale non è lavoro nero, c'è gente che lavora tutta la vita come stagionale, quindi non può un'assunzione stagionale non essere considerata un'assunzione...”.

## 5. DOMANDA DI VALUTAZIONE 3. QUALE INTEGRAZIONE ESISTE TRA I DIVERSI SOGGETTI COINVOLTI NELLA DEFINIZIONE, EROGAZIONE E VALUTAZIONE DELLE RISPOSTE INDIVIDUALI?

Il capitolo risponde alla domanda di valutazione attraverso la ricostruzione degli strumenti, delle fasi e delle procedure che hanno caratterizzato l'attività programmatica (paragrafo 5.1). Il paragrafo 5.2 si concentra quindi sul tema dell'integrazione tra i servizi, soffermandosi sulle rispettive specificità e sulle modalità di attuazione del sistema integrato.

### 5.1. LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI. FASI E PROCEDURE

Il contenuto della legge 14 è stato oggetto di un accurato lavoro preparatorio. Il modello di presa in carico integrata è stato costruito attraverso un importante percorso di accompagnamento, sia sugli aspetti strumentali (sistema informativo, Profilo di Fragilità) che su quelli di processo. Sono stati costituiti gruppi di lavoro specifici ed un tavolo interistituzionale composto da rappresentanti dei servizi del lavoro, sociale e sanitario, delle parti sociali e del Terzo Settore. Tutti gli intervistati riconoscono che non si è trattato di un lavoro fatto "a tavolino": come ha sottolineato una rappresentante della Regione il percorso è stato "co-costruito con gli operatori del sociale, del lavoro e del sanitario su tutti i passaggi, sia nella definizione della legge che di tutti gli strumenti".

La definizione del nuovo modello di programmazione integrata è stata supportata da due scelte fondamentali, che hanno concorso a qualificarne la portata. La prima riguarda la coincidenza degli ambiti territoriali di Cpl e distretti. La legge 14 ha infatti individuato nei distretti sociosanitari l'ambito territoriale nel quale esercitare l'integrazione tra i servizi; per questo motivo la Regione ha deciso di ridefinire gli ambiti territoriali dei Centri per l'Impiego facendoli coincidere con quelli dei distretti. Dopo avere operato il riallineamento tra distretti sociali e sanitari, la Regione Emilia-Romagna è stata la prima regione italiana ad introdurre la convergenza tra gli ambiti territoriali dei distretti e quelli dei Cpl. Tale scelta, fondata sull'assunto che solo la coerenza degli ambiti territoriali può consentire di definire un sistema di governance omogeneo – e ciò a maggior ragione in un modello che intenda muoversi verso livelli più estesi di integrazione –, ha anticipato l'obiettivo che il Dlgs 147/2017<sup>47</sup> (istitutivo del REI) ha posto a tutti gli ambiti nazionali.

La scelta del distretto ha una valenza chiara, di natura strategica, che si fonda sulla centralità del territorio come dimensione nella quale costruire l'integrazione tra le politiche e gli interventi. Rilanciando il distretto come baricentro degli interventi integrati si è compiuta anche una scelta coerente con gli obiettivi del Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017-2019<sup>48</sup>, che ha a sua volta identificato nell'ambito distrettuale il perno attorno al quale promuovere l'integrazione sociale e sanitaria. L'omogeneità delle politiche sociali, sanitarie e del lavoro è dunque concepita a partire dalla individuazione di un livello territoriale intermedio tra quello dei comuni (in molti casi troppo piccoli per una gestione adeguata delle politiche integrate) e l'area provinciale (troppo grande e quindi troppo distante rispetto ai bisogni dell'utenza). All'interno dei

---

<sup>47</sup> Secondo l'articolo 23 comma 4 l'offerta integrata di interventi e servizi costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.

<sup>48</sup> Approvato con Delibera Consiglio Regionale n. 120/2017.

distretti l'Ufficio di Piano è stato anche individuato dalla Regione come ufficio di supporto - non senza qualche preoccupazione, almeno all'inizio, come ha ricordato la responsabile di uno di questi uffici:

*la Regione doveva fare una scelta tra i servizi coinvolti, la provincia non aveva più funzioni - tutte rientrate alla Regione -, sul sociale le funzioni erano rientrate ai distretti, la scelta della Regione è stata quella di individuare il sociale come Ufficio di Piano e momento di programmazione e coordinamento. Eravamo sorpresi e anche un po' preoccupati, noi degli uffici di piano, perché c'erano tutte misure finanziate dalla Regione e dal FSE di politiche attive per il lavoro che per noi del sociale erano misure nuove rispetto a quelle per noi abituali. Da questo punto di vista è stato difficoltoso perché siamo dovuti entrare in una materia che non era nostra, era dei Cpl, degli enti di formazione, abbiamo dovuto anche noi fare un percorso formativo, perché molte misure non le conoscevamo, se non in parte come integrazione di progetti e percorsi per collaborazioni che già c'erano.*

I 38 distretti sono stati quindi chiamati a gestire la programmazione territoriale individuando gli interventi riguardanti sia le prestazioni sociali che quelle concernenti il lavoro tra quelli elencati nel catalogo regionale degli interventi (approvato con la Delibera Giunta Regionale 1229/2016). La ridefinizione degli ambiti territoriali e la nomenclatura degli interventi hanno così costituito l'intelaiatura del nuovo sistema di programmazione.

La seconda scelta rilevante è quella che ha condotto alla creazione dell'infrastruttura informativa di supporto al sistema, la piattaforma informatica *Assister*<sup>49</sup>. Tale piattaforma è accessibile a tutti gli operatori dell'equipe abilitati<sup>50</sup> e svolge una pluralità di funzioni, riguardanti sia i dati fisici che quelli finanziari<sup>51</sup>: dalla registrazione delle valutazioni al supporto del programma personalizzato, al monitoraggio<sup>52</sup> dei percorsi (consentendo l'elaborazione di dati statistici). *Assister* dà consistenza materiale al principio di integrazione, rendendo possibile la condivisione e lo scambio di informazioni attraverso uno strumento ed un linguaggio condivisi. Ha osservato in proposito il responsabile di una equipe che "il beneficio principale [del sistema] è la comunicazione ed interconnessione tra servizi, cosa che secondo me prima non c'era o esisteva esclusivamente ad un livello amministrativo". Il fatto che tutti gli operatori abilitati abbiano accesso ad *Assister* assicura il funzionamento della piattaforma come cartella integrata: un aspetto che, secondo una rappresentante della Regione "ti porta anche a leggere di più l'integrazione anche in termini di prassi organizzative. È chiaro che un sistema informativo così articolato e così dettagliato ti porta per forza di cose a creare integrazione".

---

<sup>49</sup> La piattaforma è collocata nel portale "Lavoro per te" dell'Agenzia Regionale per il Lavoro, si veda <https://lavoroperte.regione.emilia-romagna.it/MyCas/login?TARGET=https%3A%2F%2Flavoroperte.regione.emilia-romagna.it%2FMyPortal%2F>.

<sup>50</sup> Esistono tre diverse profilature di accesso al sistema: secondo i dati contenuti nella Relazione della Clausola Valutativa nel 2018 gli account attivati erano poco meno di 2.000 per la funzione di accesso, oltre 1.500 per la valutazione approfondita e oltre 1.300 per la gestione del programma personalizzato. Si veda Agenzia Regionale per il Lavoro (2018), *Clausola Valutativa*, cit., p. 77.

<sup>51</sup> Si ricorda che concorrono a finanziare gli interventi della legge 14, oltre al Fondo Sociale Europeo, le risorse assegnate ai comuni dal Fondo Sociale Regionale, le risorse dei bilanci comunali (nella misura minima del 10% del totale delle risorse FSE assegnate ad ogni singolo ambito distrettuale) e le risorse delle Aziende sanitarie destinate al supporto degli interventi riabilitativi come previsto nei LEA. Per quanto contenuta, la componente proveniente dai bilanci comunali non è irrilevante, anche perché – come ha ricordato la responsabile di un Ufficio di Piano, "serve a vincolare e rendere visibile all'utente stesso la presenza dell'ente locale e quindi la visibilità dello stesso all'interno del Patto".

<sup>52</sup> Il monitoraggio è una funzione fondamentale, come ha notato la responsabile di un Centro per l'Impiego: "siamo abituati a fare continuamente monitoraggio rispetto all'andamento delle misure, del programma, dei tirocini, questo ci consente proprio di avere il polso della situazione. Il programma che viene fatto a fine anno tiene sempre conto di questi aspetti".

In alcuni territori il nuovo sistema informativo si è aggiunto a quelli già esistenti, mentre in altri – come ha ricordato il rappresentante dell’Assistenza Tecnica – “è stata una manna dal cielo, per esempio i servizi sociali non erano tutti informatizzati allo stesso livello, quindi avere un luogo unico e univoco dove raccogliere valutazioni specifiche spesso è stata una cosa molto ben vista e condivisa”. Questa notazione rinvia ad un aspetto più generale, riguardante la ricezione territoriale del nuovo modello di programmazione. I dati di monitoraggio presentati in sede di valutazione preliminare indicano che il grado di copertura territoriale degli interventi è relativamente omogeneo, e tuttavia è chiaro che le specificità locali, legate alle diverse caratteristiche socio-economiche e organizzative dei territori, sono rilevanti.

All’interno di uno stesso distretto possono essere incluse aree con caratteristiche socio-demografiche e geografiche differenti<sup>53</sup> che determinano l’emersione di bisogni compositi, incidenti anche sulle caratteristiche della programmazione. Il coordinamento locale tra programmazione ex legge 14 e piani di zona, un obiettivo fondamentale dell’impianto definito dalla legge 14, appare ancora in fase di rodaggio, anche per i motivi procedurali sui quali si tornerà alla fine di questo paragrafo. In alcuni territori sono stati inoltre creati organismi di coordinamento finalizzati a migliorare l’aderenza delle strategie di programmazione alle condizioni di contesto, come ha indicato la responsabile di un Ufficio di Piano con riferimento ad un’esperienza territoriale precisa:

*Noi abbiamo creato una cabina di regia dedicata, (...) una cabina di regia permanente nella quale sono presenti i tre servizi, non a livello di equipe multiprofessionale, ma a livello proprio di strategie di fondo. Quindi la lettura condivisa anche attraverso la cabina di regia, che ha costruito il percorso via via e anche il monitoraggio, ci ha permesso di avere degli strumenti migliori per la programmazione.*

Un aspetto interessante, che merita un approfondimento, è quello riguardante le differenze tra le diverse fasi di programmazione succedutesi tra il 2016 e il 2019 (si veda il box n. 3 per i dettagli sulle tre fasi). La prima fase, quella apertasi con l’invito approvato nel 2016, è stata caratterizzata inizialmente dalla difficoltà di alcuni distretti ad utilizzare le risorse disponibili, come ha spiegato una rappresentante della Regione (e come risulta anche dalla Relazione Annuale di Attuazione 2017<sup>54</sup>):

*In occasione del primo invito e della prima attuazione, con le operazioni approvate, i soggetti titolari e partners individuati, non è andata bene, nel senso che non tutte le equipe – con delle punte di particolare criticità – sono state in grado di utilizzare le risorse formative, di orientamento, accompagnamento, tutoraggio messe a disposizione dalla Regione, in alcuni territori sono rimasti i soldi e neppure pochi. Quindi all’inizio le equipe hanno avuto un atteggiamento da un lato prudentiale, dall’altro scettico.*

---

<sup>53</sup> Si prenda l’esempio di uno di questi territori, nelle parole del responsabile di una equipe: “nelle zone di montagna abbiamo utenti con fragilità molto gravi, in alcuni casi abbiamo fatto anche programmi non finalizzati all’occupazione ma all’avvicinamento a misure di occupazione, siamo andati a ‘scovare’ persone fragili e disabili che erano conosciute dai servizi ma non dai servizi per il lavoro, e quindi magari anche giovani la cui aspirazione era quella di andare a fare il cantoniere in comune con un lavoro socialmente utile. Lì c’è un programma dove forse sì, servirebbe una formazione più lunga, però con il limite delle 12 persone non puoi applicarla, quindi costruisci dei percorsi più brevi di orientamento per responsabilizzare la persona, di professionalizzazione per far conoscere un mestiere e capire quanto sei avvezzo/vicino come competenze a questo certo mestiere. Si tratta di aiutare la socializzazione e lo sviluppo di competenze finalizzate poi un domani a fare un programma più legato all’avvicinamento al lavoro”.

<sup>54</sup> “Con riferimento all’attuazione dell’Asse II Inclusionione si evidenzia che la complessità dei processi connessi all’attuazione della Legge regionale 14/2015 ed in particolare l’innovatività del modello di intervento fondato sulla presa in carico congiunta delle persone fragili e vulnerabili da parte dei diversi soggetti pubblici coinvolti, hanno richiesto nella prima fase del Programma uno sforzo intenso in termini organizzativi e di programmazione che ne hanno temporaneamente condizionato la capacità di attivare spesa”. Regione Emilia-Romagna (2018), *Relazione di Attuazione Annuale 2017 POR FSE 2014/2020*, p. 68.

Nel primo anno di programmazione è emersa la tendenza da parte di alcuni distretti a non utilizzare tutte le risorse, riconosciuta anche da alcuni operatori intervistati (“forse non sono stati presi in carico tutti gli utenti che sarebbe stato possibile prendere in carico”; “con la prima programmazione eravamo ancora non consapevoli, non conoscenti delle modalità”); sembra essere prevalsa in alcuni territori una lettura ancora ‘timida’ delle novità introdotte dalla legge, legata da un lato alla tendenza a privilegiare lo strumento del tirocinio rispetto a tutti gli altri e dall’altro alla propensione a concepire in modo riduttivo i percorsi di accompagnamento al lavoro (ancora la rappresentante della Regione: “ho visto dei piani in cui l’unica misura prevista era l’accompagnamento al lavoro inteso come ‘ti pago se lo metti a lavorare’, questa era la misura, l’ente sarebbe stato remunerato se la persona avesse ottenuto un contratto di lavoro. Ma se fosse stato così facile ce la faceva il Cpl da solo, non ci sarebbe stato bisogno dell’equipe”).

Questa tendenza si è progressivamente normalizzata nel corso del 2018 e nel 2019 (“tutti i distretti sono riusciti ad utilizzare le risorse in maniera congrua, con un progressivo riallineamento, forse c’è stato un prendere confidenza e fiducia. [...] piano piano i distretti si sono riallineati nella capacità di spesa”). Le equipe hanno anche appreso a gestire meglio il rapporto tra risorse impegnate e spese, come testimonia questo stralcio di intervista riguardante la programmazione all’interno di una equipe:

*con l’equipe noi impegniamo le risorse, poi però c’è il tema dei tempi di utilizzo di queste risorse e della disponibilità della persona ad usarle – può capitare che la persona trovi lavoro, ci lasci, e lasci inutilizzata una certa risorsa... noi possiamo recuperare queste risorse e reintegrarle per altri, quindi quanto è stato impegnato e poi effettivamente utilizzato lo conosciamo soltanto dopo, lo vediamo con il consuntivo, con il rischio quindi di lasciare sul piatto delle risorse inutilizzate. Per questo noi utilizziamo per gli impegni molto più del 100% delle risorse.*

La prima fase di programmazione si è caratterizzata, rispetto alle successive, anche per la presenza di maggiori vincoli gestionali. Ci si riferisce qui in particolare alla ripartizione del budget tra gli interventi, che all’inizio poteva essere modificato solo per via amministrativa, come ha ricordato la coordinatrice di un Ufficio di Piano:

*La prima programmazione era un po’ chiusa, c’erano barriere tra formazione, tirocini formativi, accompagnamento al lavoro, le percentuali erano vincolate, ad esempio su un budget che prevedeva una ripartizione 30/30/30/10 io non potevo spostare risorse, se non con procedure amministrative, anche se il vincolo era solo procedurale, perché poi di solito la richiesta di spostamento veniva recepita, però era un appesantimento della procedura.*

Nella seconda programmazione sono stati tolti i ‘blocchi’, riconoscendo maggiore autonomia ai distretti nella gestione delle risorse del Piano. Come ha affermato un’altra responsabile di un Ufficio di Piano,

*La Regione ci ha dato la possibilità di fare questa programmazione molto aperta e molto poco vincolata, nel senso che per ogni PIT la Regione ci dà la possibilità di attivare tutte le misure disponibili, poi siamo noi che decidiamo come attuarle: dobbiamo stabilire quanto in percentuale mettiamo sui tre principali filoni, perché la regione ce lo chiede, ma in corso d’opera possiamo anche modificare queste percentuali. Il superamento di questo vincolo è avvenuto dopo la fine della prima programmazione: ci ha consentito di avere una programmazione di massima, poi però siamo più liberi nell’uso delle misure e delle risorse. D’altra parte anche noi abbiamo preso maggiore dimestichezza e consapevolezza degli strumenti, di come usare la programmazione, il primo anno era stato per noi molto nuovo, di conoscenza.*

Occorre ricordare che tra il primo e il secondo invito sono intervenuti anche dei cambiamenti riguardanti le misure. In particolare, come si è già ricordato nel § 4.1, con il secondo invito sono state rese

obbligatorie per le equipe alcune ore dedicate all'accoglienza e alla conoscenza di primo contatto con l'ente titolare ed un pacchetto di ore di accompagnamento nel percorso (attività di orientamento e tutoraggio). Avere stabilito che l'equipe è obbligata a prevedere queste ore è un altro modo per qualificare l'attuazione dei programmi e contenere il rischio che le misure di accompagnamento vengano interpretate in modo riduttivo. L'obiettivo resta infatti l'unitarietà del percorso della persona, dall'accoglienza all'inserimento lavorativo, passando per il tutoraggio e l'accompagnamento nei contesti formativi e lavorativi.

Per facilitare il raggiungimento del numero minimo di partecipanti nei percorsi a qualifica si è inoltre prevista la possibilità di formare l'aula con persone provenienti da distretti diversi ma vicini ("c'è quindi una possibilità in più di utilizzare il budget in modo più libero, e di parlarsi tra distretti (...) I cambiamenti e gli spostamenti del budget sono stati già resi più semplici (...) abbiamo consentito ai distretti di mettersi d'accordo per formare una classe, il passaggio di utenti da un distretto all'altro per formare una classe che abbia un minimo di 12 persone ora è possibile"). Questa decisione è coerente con l'impostazione regionale volta ad equilibrare l'utilizzo dei tirocini con quello della formazione a qualifica, strumento che sulla carta resta il più 'pesante' a disposizione delle equipe per favorire l'inserimento lavorativo<sup>55</sup>.

Un punto critico del processo di programmazione è quello che riguarda le procedure. La legge 14 prevede una programmazione multilivello, secondo quanto previsto negli articoli da 3 a 7 della norma: la giunta regionale approva le linee di programmazione integrata dei servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari, di norma con cadenza triennale, definendo obiettivi, priorità degli interventi, risorse, criteri di riparto territoriale, elenco delle azioni ammissibili; in ciascun distretto si approva il piano integrato territoriale, anch'esso di durata triennale, sulla base di un un accordo di programma tra Regione, aziende sanitarie e comuni o unioni di comuni; il piano integrato triennale di ciascun distretto si articola poi in piani annuali che definiscono in modo dettagliato le modalità d'impiego delle risorse in funzione delle diverse tipologie d'intervento. L'iter dei piani prevede che essi siano predisposti dai distretti, inviati e approvati dalla Regione, e quindi finalmente adottati definitivamente dai distretti: solo al termine di questo iter la Regione pubblica l'invito finalizzato a rendere attuabili gli interventi.

La procedura non è, nel complesso, molto snella. Esempiativo è in proposito il punto di vista della responsabile di un Ufficio di Piano:

*Devo dire che è un iter allunga molto i tempi, il primo PIT è stato approvato con accordo triennale sottoscritto da tutti referenti dell'accordo di programma, poi c'è ogni anno il piano annuale, ogni anno la Regione chiede di riprogrammare il Piano: prima chiede ai distretti una proposta, la Regione controlla tutte e 38 le proposte, poi le approva con decreto dell'assessore regionale competente, quindi viene inviato il decreto che va al comitato di distretto e poi bisogna mandare la proposta approvata definitivamente dal distretto alla Regione. (...) È quindi un iter molto lungo, io capisco l'iter per la programmazione triennale, ma una volta approvata quella per la programmazione annuale si potrebbe prevedere un percorso più snello.*

---

<sup>55</sup> Si pensi a questa notazione di un'intervistata della Regione: "alla fine queste persone [chi ha compiuto un percorso di qualifica] non avranno solo un certificato di frequenza, che vale quel che vale perché dice solo che tu sei stato lì; un certificato di competenze e di qualifica ti sottopone ad un colloquio valutativo e ad un esame, certificano che tu possiedi determinate competenze e dichiarano cos'hai acquisito e cos'hai imparato, non solo che sei stato presente".



Oltre a non essere molto celere, questa procedura presenta due criticità specifiche, tra loro collegate. In primo luogo, la prima proposta formulata dai distretti, presentata come una proposta di natura tecnica, ipotizza le tappe successive. Una descrizione esplicita di questo nodo è stata formulata dalla responsabile di un Ufficio di piano:

*quando ci chiedono di mandare alla Regione la proposta di Piano io non posso fare a meno di passare dal comitato di distretto, non posso evitare che la proposta passi dall'organo politico, anche con un semplice verbale senza deliberare perché questo lo si può fare dopo. Tuttavia la Regione questo non lo coglie, chiede di far mandare la proposta dalla parte tecnica, proposta che poi però viene adottata dall'assessore regionale con decreto... e loro ti dicono ma ci vai dopo in comitato ad approvarla, quando c'è già stato un parere positivo. Il problema non ha riguardato tanto la programmazione triennale, ma le programmazioni annuali delle annualità successive, per cui loro chiedono una proposta tecnica e di fare un passaggio politico dopo... Come tecnico io non posso non fare un passaggio nel momento in cui trasmetto una proposta che poi sarà vagliata dall'assessore regionale (...) lo faccio come tecnico, ma lo faccio insieme ai miei sindaci, ci mancherebbe altro, è una questione anche politica...*

In secondo luogo, ma per lo stesso motivo, l'iter seguito rischia di comprimere la fase di consultazione e confronto preventivo con le parti sociali prevista per ogni piano. Si prendano i due stralci d'intervista a titolo esemplificativo:

*I tempi della programmazione regionale non sono consoni con quelli di una programmazione, (...) il percorso è un po' macchinoso, perché prevede un'approvazione in bozza di un documento che dev'essere poi vagliato dalla Regione e poi approvato in via definitiva. Questo aspetto privilegia la parte burocratica, un po' come se fosse la parte burocratica che viene messa in risalto, e in questo percorso è più complesso far sì che il coinvolgimento delle parti sociali sia sostanziale.*

*L'iter non è snellissimo, potrebbe esserlo di più, non lo so, però incide sulla sequenza di azioni. L'iter è un po' complicato perché prevede incontri che nella nostra logica dovrebbero essere fatti prima e che invece sono fatti dopo l'approvazione: si costruisce il piano, la logica vorrebbe che lo discutessi con le parti sociali e che poi lo approvassi, attualmente invece costruiamo il piano, la regione ce lo approva, solo dopo lo discutiamo con le parti sociali, che però in questo modo in comitato di distretto allargato si ritrovano una programmazione già impostata, non possono far altro che prendere atto.*

Occorre riconoscere che la Regione è consapevole di queste criticità, riconoscendo – attraverso le parole di una sua intervistata – che alcune procedure sono effettivamente troppo complicate e possono quindi essere semplificate:

*A posteriori devo dire che alcuni punti della legge riguardanti le procedure di programmazione devono essere modificati. Non avevamo tutto chiaro, in quella fase, rispetto all'attuazione, perché quando si redige una legge non è che la parte attuativa sia già tutta bene in mente: ci stiamo ragionando da un po', ma credo che un alleggerimento procedimentale sia necessario, pur facendo salve tutte le procedure di concertazione e negoziazione nei e con i territori. L'attuazione della legge 14 in effetti non è poi così facile. (...) L'impianto della programmazione annuale, e quindi il percorso attraverso il quale arriviamo all'approvazione del nostro invito, è un po' macchinoso. C'è un accordo di programma triennale, c'è la necessità di fare una programmazione annuale che coinvolge i distretti, e tutto dev'essere oggetto di atti specifici (delibere, decreti ecc.). Dobbiamo intervenire in questa fase, probabilmente si potrebbe andare nella direzione di una programmazione degli interventi molto più veloce. Si potrebbe togliere la programmazione annuale, oppure togliere l'accordo di programma triennale. È qualcosa che dobbiamo guardare.*

### *Box 3. Le tre fasi della programmazione (2016-2019)*

Come si è ricordato in precedenza, la L.R. 14/2015 prevede che la Giunta regionale approvi le linee di programmazione integrata dei servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari attraverso le quali, con cadenza triennale, sono definiti gli obiettivi, le priorità degli interventi, le risorse, le tipologie di azione e le regole di decadenza dai benefici previsti. Le prime linee di indirizzo sono state adottate nel 2016 con la DGR n. 1229<sup>56</sup>. In ragione del carattere sperimentale della fase di prima attuazione, la pianificazione ha riguardato una sola annualità. Con la stessa delibera sono stati approvati il formato del Piano integrato territoriale (da approvare a livello distrettuale) e i criteri di ripartizione delle risorse tra gli ambiti distrettuali (70% in base alla popolazione residente in età attiva 15-64 anni, 30% in base agli iscritti al Collocamento mirato); sono state inoltre definite funzioni, competenze e fabbisogni formativi dei componenti delle equipe multiprofessionali. In esito a questo processo sono stati approvati con delibera di Giunta regionale n. 1803/2016<sup>57</sup> 38 Piani integrati territoriali. Per rendere disponibile un'offerta attuativa dei trentotto Piani integrati è stato approvato con DGR 2324/2016<sup>58</sup> il primo invito a presentare operazioni per l'inserimento al lavoro, l'inclusione sociale e l'autonomia, attraverso il lavoro, delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità. L'invito rende attuabili, nel rispetto delle definizioni e delle disposizioni discendenti dal quadro normativo e programmatico sopra ricordato, interventi di orientamento, accompagnamento al lavoro, sostegno nei contesti lavorativi e formativi, tirocini, formazione e certificazione delle competenze. Dopo la prima sperimentazione, le linee di programmazione integrata aventi cadenza triennale (2018-2020) sono state approvate con DGR n. 73 del 22/01/2018<sup>59</sup>. Rispetto alla delibera del 2016, la delibera è intervenuta in un contesto segnato da alcuni significativi elementi di cambiamento, come la definizione – con DGR n. 1959/2016 – dei requisiti specifici per l'accreditamento dei soggetti chiamati a realizzare le prestazioni di supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili e l'approvazione con DCR 120/2017 del Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017-2019. La DGR 73/2018 ha introdotto inoltre alcune modifiche ai criteri di riparto delle risorse ed al formato dei Piani integrati territoriali (in particolare per quanto riguarda le aree e le tipologie di intervento)<sup>60</sup>. In sintesi, la DGR 73/2018 ha inteso rafforzare ulteriormente il processo di programmazione integrata, promuovendo l'allineamento di tutti gli strumenti di programmazione regionale e distrettuale (a partire dai piani di zona attuativi del Piano sanitario e sociale regionale 2017-2019). A seguito dell'avvio di questa seconda fase di programmazione, con DPGR 117/2018<sup>61</sup> sono stati approvati i nuovi accordi di programma e i corrispondenti piani integrati territoriali; per rendere attuabili gli interventi previsti nei piani è stato quindi approvato con DGR 1258/2018<sup>62</sup> il secondo invito rivolto agli operatori incaricati di fornire le prestazioni richieste.

---

56 DGR 1229/2016, *Linee di programmazione integrata ai sensi dell'art 3 della L. R. 30 luglio 2015 n. 14 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari"*.

57 DGR 1803/2016, *Approvazione delle proposte di accordi quadro e piani integrati territoriali presentate dagli ambiti distrettuali ai sensi dell'art. 4 della Legge regionale 14 del 30 luglio 2016*.

58 DGR 2324/2016, *Approvazione dell'invito a presentare operazioni per l'inserimento al lavoro, l'inclusione sociale e l'autonomia, attraverso il lavoro, delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità - L.R. 14/2015 - PO FSE 2014/2020 obiettivo tematico 9 - priorità di investimento 9.1*.

59 DGR 73/2018, *Linee di programmazione integrata ai sensi dell'art. 3 della L.R. 30 luglio 2015 n. 14 Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari"*.

60 Rispetto alla DGR 2324/2016, è rimasto invariato il peso (30%) del numero di iscritti al collocamento mirato. L'incidenza della popolazione residente in età attiva è scesa dal 70% al 50%. il risultante 20% è stato ripartito in base al numero dei disoccupati.

61 DPGR 117/2018, *Approvazione degli Accordi di Programma e dei Piani integrati previsti dall'art. 4 della L.R. 14 del 2015*.

62 DGR 1258/2018, *Approvazione secondo invito a presentare operazioni per l'inserimento al lavoro, l'inclusione sociale e l'autonomia, attraverso il lavoro, delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità - L.R. 14/2015 PO FSE 2014/2020 Obiettivo Tematico 9 - Priorità di investimento 9.1*.

Nel corso del 2019 l'attuazione della programmazione integrata è proseguita con l'approvazione della DGR 1822<sup>63</sup>, attraverso la quale è stato approvato il terzo invito a presentare operazioni per l'inserimento al lavoro, l'inclusione sociale e l'autonomia delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità.

## 5.2. L'INTEGRAZIONE TRA I SERVIZI. DAI 'BLOCCHI' ALLA VISIONE PROCESSUALE

Il titolo II della legge regionale 14/2015 introduce il principio cardine del nuovo assetto normativo: la gestione integrata dei servizi del lavoro, sociale e sanitario. Essa "costituisce la modalità d'intervento per sostenere le persone in condizione di fragilità e vulnerabilità" (articolo 8): il corollario di questo principio è che le persone destinatarie delle prestazioni integrate "possono rivolgersi indifferentemente al centro per l'impiego, al servizio sociale territoriale ovvero al servizio sanitario presso i quali si svolge il primo accesso alle prestazioni integrate" (articolo 9). I servizi coinvolti intervengono attraverso un'equipe multiprofessionale, e se ritengono sussistere condizioni di fragilità e vulnerabilità (attraverso la valutazione effettuata con il Profilo di Fragilità, si veda infra § 3.5) pongono in essere una presa in carico "globale e unitaria", utilizzando le "distinte competenze specialistiche degli operatori componenti" (articolo 12, comma 1). Nell'equipe dev'essere sempre presente un operatore del Cpi e uno del sociale o del sanitario (o entrambi, qualora il caso lo richieda; art. 12, comma 2).

Il sistema di presa in carico integrata presuppone una interazione continua ed organizzata tra i servizi coinvolti. Il presupposto di fondo è che i tre sistemi 'scambino' – e possibilmente integrino – non soltanto competenze, ma anche e soprattutto orientamenti e approcci di presa in carico dell'utenza che in origine sono per natura differenti. La 'scommessa' della legge 14 è quindi duplice: da un lato, si mira a far sì che i centri per l'impiego acquisiscano una prospettiva più articolata e complessa dell'utenza, accrescendo la capacità di leggere le condizioni della persona ed ampliando quindi la comprensione dei fattori che possono incidere sulle prospettive di occupabilità; dall'altro, s'intende spingere i servizi sociali e sanitari ad operare con gli stessi utenti in una prospettiva che tenga conto della necessità di promuoverne l'inclusione attiva, superando approcci meramente assistenzialistici.

Le informazioni raccolte nel percorso di preparazione di questo rapporto permettono di fornire una ricognizione di carattere generale dei risultati prodotti dal nuovo assetto. Attraverso l'analisi della documentazione prodotta e dei dati di monitoraggio si è cercato infatti di capire quali siano state modalità attraverso le quali ciascuno dei tre sistemi ha preso parte ai percorsi di presa in carico integrata e quale sia il livello 'integrazione effettivamente raggiunto tra i servizi a distanza di oltre un quinquennio dall'approvazione della legge.

Il primo elemento da mettere in luce riguarda il ruolo dei servizi per il lavoro. Coerentemente con l'impianto normativo sopra richiamato i centri per l'impiego svolgono effettivamente la funzione di perno del sistema dei servizi integrati per l'inclusione attiva. Il ruolo di coordinamento e di 'guida' operativa è innanzitutto rilevabile a livello organizzativo, come dimostra la convergenza di ruoli sussistente in molti

---

63 DGR 1822/2019, *Approvazione terzo invito a presentare operazioni per l'inserimento al lavoro, l'inclusione sociale e l'autonomia, attraverso il lavoro, delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità - l.r. 14/2015 po fse 2014/2020 – obiettivo tematico 9 - priorità di investimento 9.1.*

casi tra responsabili di Cpl e responsabili delle equipe. I coordinatori dei centri per l'impiego di un ambito territoriale, o i responsabili di singoli Cpl, ricoprono spesso la funzione di coordinamento e di raccordo per la legge 14 negli stessi territori (che vuol dire spesso anche la funzione di responsabile dell'equipe multiprofessionale). L'impianto della legge fa inoltre affidamento sulla competenza strutturata e consolidata degli operatori dei centri, come ha ricordato la responsabile di un Cpl ("se non ci fossero stati operatori già formati su altri tipi di competenze, che sono quelle appunto dell'orientamento e della gestione della fragilità, il percorso non sarebbe mai potuto cominciare, nel senso che gli operatori che si occupano di legge 14 non fanno un'attività amministrativa in cui sottoscrivono dei patti e si trovano nelle equipe tanto per fare...").

Uno degli aspetti nei quali è emersa in modo chiaro la funzione di coordinamento dei servizi per il lavoro è quello che concerne il tema del turn-over degli operatori (che si affronterà più in dettaglio nel § 6.1). La capacità di tenuta operativa e organizzativa dei centri per l'impiego ha consentito di supplire all'avvicinarsi molto rapido del personale all'interno delle equipe, fenomeno che per ragioni strutturali tende a riguardare il servizio sociale più degli altri servizi. Rispetto a questo problema i centri per l'impiego svolgono una funzione importante, come indicato dal responsabile di un Cpl che è anche responsabile di una equipe:

*il Cpl mantiene la regia della legge 14 (...) Avere una governance e un controllo della misura legge 14 per tutto il territorio lenisce il problema del turn-over degli operatori sociali, perché tu come Cpl fai da apripista e poi cerchi di condividere con gli operatori sociali quella che è l'utenza non rintracciata, non verificata dai servizi sociali.*

Come si è già osservato (§ 3.4), i servizi per il lavoro prendono in carico e profilano tutta l'utenza, a differenza di quanto avviene nel sociale e nel sanitario. Questo orientamento universalistico non rappresenta soltanto l'approccio astrattamente più coerente con l'impianto della legge 14; il fatto che ogni utente abbia una posizione aperta presso il Cpl è anche, sul piano operativo, la garanzia che non se ne 'perdano le tracce' qualora durante il percorso intervengano dei cambiamenti. Ha ricordato in proposito l'operatrice di un Centro per l'Impiego:

*chiediamo alla persona di venire al Cpl, la registriamo, gli facciamo tutta la procedura del rilascio della Did, gli facciamo un patto di servizio che nella fattispecie è un patto che viene detto di minima, proprio per una questione di non sovrapporre troppi servizi, e poi si aspetta che parta la legge 14. Nel caso non parta, che è anche capitato in alcuni casi, dopo gli si illustrano altri servizi, la persona può quindi scegliere di fare altri percorsi o è capitato che dopo una legge 14 avendo conosciuto il servizio tornano al Cpl e a quel punto se la fragilità è anche un po' diminuita, come spesso accade, si possono anche intraprendere altri percorsi. Quindi dal punto di vista tecnico tutti gli utenti che transitano per la legge 14 hanno anche una posizione aperta al Cpl.*

Proprio per questa sua centralità, il Centro per l'Impiego svolge una funzione di 'cerniera' rispetto agli altri servizi. L'assistente sociale di una Asl esplicita come segue l'ampliamento di opportunità per l'utenza derivante dalla posizione ricoperta dai servizi per il lavoro all'interno dei percorsi di legge 14:

*noi abbiamo sempre lavorato in qualche modo in rete con i colleghi dei servizi sociali, quindi questo pezzo qua non è niente di nuovo. Ma qua viene a mettersi un altro interlocutore, un altro componente che è il Cpl. Noi in passato prima della legge 14 avevamo dei contatti con il Cpl soprattutto per quanto riguardava i progetti della disabilità, dove comunque riuscivamo a mandare anche qualche nostro utente, un po' a fatica, ma si riusciva... adesso il fatto che entri in campo anche il Cpl è stato*

*importante... Se prima col Cpl qualche difficoltà c'era rispetto ai percorsi che facevamo sulla disabilità, perché noi entravamo solamente lì, adesso anche se noi abbiamo un utente che non è disabile, che non ha l'invalidità, magari perché non l'ha voluta, o perché non ce n'è necessità, questo utente può essere tranquillamente preso in carico dal Cpl con questo strumento.*

Trattandosi di percorsi di inclusione attiva, finalizzati all'inserimento lavorativo, i servizi per il lavoro esercitano una importante funzione di guida e orientamento, sia verso l'utenza che verso gli operatori degli altri servizi, anche rispetto alla valutazione delle effettive condizioni di occupabilità delle persone. Ciò significa che nel contesto del lavoro in equipe la funzione precipua dei servizi per il lavoro riesce ad incidere anche sugli operatori degli altri servizi. Tra le molte testimonianze di questo tipo, quella che segue riassume questo aspetto in modo efficace (chi parla è un'assistente sociale):

*Il Cpl ha sicuramente più esperienza e conoscenza di noi per quanto riguarda le opportunità lavorative, penso per esempio alla Garanzia Giovani o ad altre misure che sono fuori dalla legge 14, è possibile quindi che si entri in equipe con un'ipotesi in testa e si esca con una soluzione diversa, perché magari il Cpl ci dice che quella persona è più adatta per la Garanzia Giovani o per quel tipo di corso di cui noi nemmeno siamo a conoscenza... Capita che si entri in equipe con in testa un'ipotesi di percorso di legge 14 e se ne esca con soluzioni diverse... oppure il Cpl ci dice che la persona ha già fatto un percorso di legge 14 in passato, quando noi non c'eravamo, che la persona è già stata misurata e il percorso non è andato bene, perché magari la persona è molto fragile, per cui in quel caso si fa un doppio colloquio, lo vediamo sia noi che loro e magari si ritiene che la fragilità sia talmente importante da non consentire di tenere un percorso di legge 14.*

Il contributo del servizio sociale è, sulla carta, tanto chiaro quanto lo è quello dei servizi per il lavoro, 'portando' in equipe la 'dote' delle prestazioni di carattere sociale (interventi e servizi educativo-assistenziali, di accoglienza abitativa, domiciliari, trasferimenti in denaro). È però altrettanto evidente che rispetto agli utenti che accedono al sistema integrato passando dai centri per l'impiego le persone che vi entrano dal sociale presentano in genere condizioni di vulnerabilità più pronunciate. Appare utile in questo senso la ricostruzione effettuata da un'operatrice di un Cpl:

*L'utenza del Cpl tendenzialmente ha le idee un po' più chiare perché è venuta al Cpl e quindi si è fatta delle domande su che lavoro fare e su che lavoro cercare. Noi abbiamo un'utenza che è più proiettata sull'attività lavorativa, il comune ha più un'utenza che magari non sta forse neanche pensando più di tanto al lavoro e ha quindi forse bisogno di una partenza un po' più soft. (...) L'utenza, è anche abbastanza intuibile, è piuttosto diversa, già una persona che viene al Cpl e che è individuata da noi come fragile e quindi bisognosa di un po' di sostegno, ha però già dimostrato una proattività, si è recata al Cpl, è venuta mettendosi in gioco per cercare un lavoro o comunque per attivarsi. (...) Se una persona è sconosciuta al Cpl è tendenzialmente una persona che ha una fragilità forte, una persona che ha difficoltà anche ad attivarsi, manca un po' di proattività, e quindi ben venga che ci sia una presa in carico integrata perché consente poi anche a noi di avere un'interfaccia, quindi di avere o l'assistente sociale, o l'educatore, o lo psicologo, che comunque aiutano la persona nella tenuta del percorso. Per esperienza almeno mia personale ho visto che è una formula sicuramente un po' più impegnativa rispetto ad un'utenza che viene inserita in percorsi diciamo più incalzanti, perché sono persone che vanno chiamate varie volte, logicamente avendo una fragilità si perdono anche più facilmente nella gestione degli appuntamenti, però insomma il fatto che ci sia una presa in carico congiunta aiuta anche a sostenere la persona nel percorso.*

Gli utenti che accedono dal sociale hanno quindi tendenzialmente fragilità maggiori rispetto a quelle degli utenti dei Cpi. Emerge inoltre qui nuovamente quanto si è già osservato in precedenza a proposito della profilazione (§ 3.4): sia il servizio sociale che il sanitario, a differenza dei servizi per il lavoro, profilano

soltanto quella parte di utenza che secondo gli operatori ha caratteristiche idonee per entrare nei percorsi della legge 14; ne consegue che chi entra dal sociale e dal sanitario (del quale si parlerà tra breve) è quasi sempre già in carico a tali servizi. Valga a conferma la testimonianza di una operatrice di un Cpl:

*Quelli che entrano dal sociale e dal sanitario in genere sono già utenti, gli utenti presi in carico da noi e che inviamo invece sono quasi sempre nuovi per il sociale e il sanitario. Se guardo dal punto di vista statistico le persone prese in carico dalla legge 14 inviate dal Cpl in realtà sono pochissime, perché i nostri utenti che potremmo inserire in legge 14 sono quasi sempre già in carico ai servizi sociali, che hanno già il nucleo in carico, a volte anche da tempo, e quindi hanno una conoscenza magari anche del nucleo familiare più approfondita, i servizi sociali ad esempio fanno anche visite domiciliari, hanno anche la possibilità di valutare meglio la fragilità del nucleo o delle persone che vivono intorno. Per il Cpl è molto diverso, la presa in carico riguarda persone che molto spesso non conosciamo o che conosciamo poco, tant'è che molte persone che portiamo come Cpl in equipe sono già utenti del servizio sociale senza che noi lo sappiamo. Per questo facciamo sempre la verifica al contrario, cerchiamo subito di fare la verifica se sono in carico al servizio sociale.*

Nei casi nei quali l'utente non è già noto e in carico al servizio sociale, su segnalazione dei servizi per il lavoro si indirizza la persona al servizio sociale, come descrive nello stralcio che segue l'operatrice di un Centro per l'Impiego:

*il sociale è strutturato in modo tale che dal punto di vista organizzativo gli utenti che arrivano dal servizio lavoro debbano fare un nuovo accesso. (...) per gli utenti non conosciuti dal servizio sociale, che non sono in carico, e in cui quindi nessun membro del nucleo è in carico al sociale, viene fatta una intervista doppia anche sull'approfondita, nel senso che gli aspetti sociali vengono indagati dal comune che fa un colloquio con l'assistente sociale. C'è questa presa in carico un po' più soft, che serve proprio all'utente per avere un approccio ai servizi che il sociale fornisce, è molto utile perché magari una persona non ci si è mai rivolta andando lì capisce anche che ci sono tutta una serie di servizi o di sportelli a cui si può rivolgere nel caso ne abbia bisogno.*

Per il servizio sociale l'accesso ai servizi della legge 14 mediato dal centro per l'impiego è la maggiore criticità riguardante questo tipo di prestazioni, sia nei rapporti tra servizi che in quelli tra servizi e utente. Il sociale infatti non dispone di un accesso privilegiato, peculiare, alle misure da erogare nell'ambito della legge 14; tutti gli interventi sono inseriti all'interno di percorsi disciplinati da regole che pre-esistono alla legge 14, come ha ricordato l'assistente sociale di un comune:

*la legge dice una cosa che è bellissima, ma tutti i servizi e tutti gli interventi che il sociale propone sono interventi che esistevano già e che hanno delle modalità di accesso particolari. Anche per il fatto che la persona che accede al Cpl poi deve passare dall'assistente sociale del servizio sociale per la presa in carico e l'identificazione della misura sociale, anche qui ci sono dei tempi, l'assistente sociale ha un'agenda, non è pensabile che oggi vieni al Cpl e domani l'assistente sociale ti conosce e ti dà la misura di assistenza sociale, l'assistente sociale ti deve conoscere, deve valutare qual è il tuo bisogno e valutare che tipo di misura sociale poi erogare per te. E invece il Cpl si aspetterebbe una misura più fluida, più rapida, l'utente esce da qui e non deve aspettare troppo, perché altrimenti perde la motivazione, perde l'interesse, perde tempo, dovrebbe poter accedere immediatamente all'assistente sociale e l'assistente sociale dall'oggi al domani dovrebbe dire tu hai bisogno dell'abbonamento dell'autobus, tieni 100 euro, prendi l'abbonamento del pullman... non funziona così, assolutamente.*

Non vi è comunque dubbio che il lato a tutt'oggi più debole dei percorsi di presa in carico integrata è quello che riguarda il servizio sanitario. A questo proposito si rileva innanzitutto un problema legato alle caratteristiche intrinseche dell'utenza, certamente più complessa di quella che in genere accede agli altri due servizi, come ha osservato l'operatrice di un Ufficio di Piano:

*È più difficile a volte la gestione delle persone che provengono dal sanitario, perché sono persone che hanno problematicità altre. Sono persone con problematiche abbastanza complesse, di dipendenze, di patologie psicologico-psichiatriche, che se anche ottengono il punteggio per essere prese in carico dalla legge 14 a volte fanno fatica a portare a termine i percorsi d'inserimento. (...) non basta in alcuni casi il tirocinio o il monitoraggio che viene fatto, ci vogliono altri strumenti probabilmente... per noi è anche un po' un banco di prova, a volte ci rendiamo conto che magari si prova ad offrire un percorso a persone che poi invece emerge che hanno difficoltà che vanno gestite con altri mezzi, oppure che devono fare percorsi di consolidamento ulteriori prima di essere avviati a percorsi di inserimento al lavoro.*

Ha notato in proposito una rappresentante della Regione che “la partecipazione della sanità stenta ad essere massiccia (...) te lo dicono anche i territori che la sanità è oggi il punto un po' più debole. (...) adesso chi è da 'tirare' di più è la sanità, è il punto su cui forse si dovrebbe investire di più”. Gli utenti che provengono dal servizio sanitario sono pochi, e riguardano esclusivamente casi proposti da quello stesso servizio (essenzialmente dalle articolazioni del sanitario che si occupano di dipendenze di patologie psicologico-psichiatriche); ne consegue che in molti territori la presenza della componente sanitaria nelle equipe sia episodica (“in un anno saranno venuti due volte, in entrambi le circostanze per casi proposti da loro”).

Le difficoltà del sanitario ad entrare nella logica della legge 14 sono state efficacemente riassunte dalla responsabile di un Centro per l'Impiego:

*Mi pare che l'entrata dal sociale o dal lavoro non abbia nessun tipo di problema, il servizio sociale e il servizio lavoro ormai si conoscono reciprocamente, sanno individuare chi sono e sanno indirizzare sulla strada giusta. Sul sanitario secondo me abbiamo ancora un po' di problemi... O trovi un operatore che è motivato, che ha capito cosa è la legge 14, e che è anche autorizzato a dedicare del tempo a questo attività, sennò dal sanitario non arriva quasi nessuno... Sono il sociale e il lavoro che intervengono quando capiscono che c'è una disabilità o un'altra motivazione per cui capiscono che il sanitario è necessario, però è raro (...) il sanitario è il sanitario, hanno un altro modo di vedere le cose, si occupano poco dell'inserimento lavorativo, non è tra le loro priorità, giustamente tra le loro priorità c'è la sanità, quindi il benessere psicofisico della persona ma non inteso come il supporto all'inserimento lavorativo. Adesso fanno anche loro i tirocini d'inclusione, però sono molto meno rispetto ad una volta, allora c'erano degli educatori specializzati in queste cose, adesso mi pare che la situazione sia un po' più complicata... Secondo me loro sono un po' più indietro come servizio rispetto all'integrazione che c'è tra il sociale e il lavoro.*

Alcuni intervistati hanno rilevato che in determinati segmenti del servizio sanitario si era diffusa inizialmente una percezione erranea delle opportunità offerte dalla legge 14. Come ha ricordato un'altra responsabile di un Cpl:

*il sanitario ha sempre fatto molta fatica, dopo l'entusiasmo iniziale. In effetti all'inizio la difficoltà era capire quali erano i target adeguati, a chi dovevamo 'guardare'. Quando abbiamo tarato l'uso dello strumento, e chiarito a chi ci dovevamo rivolgere, loro hanno ridotto il loro 'investimento'. Prima provavano ad inserire nel percorso della 14 utenti 'impossibili'. Ora hanno capito che la legge 14 riguarda una parte molto piccola dei loro utenti.*

Il tentativo di inserire nei percorsi di legge 14 utenti molto gravi, con poche o nessuna possibilità di inserimento lavorativo (“per recuperare le borse lavoro”), è stato in alcuni territori oggetto di “animate discussioni” all'interno delle equipe, fino a quando è stato chiarito che le misure di inclusione attiva della legge 14 non erano appropriate per determinate tipologie di utenza. Similmente, sono stati riferiti tentativi

di utilizzare i percorsi e le misure della 14 in modo “non appropriato”, come ha riferito il responsabile di una equipe:

*noi abbiamo qualche tentativo isolato di provare a coinvolgere l'operatore dalla sanità – dove siamo riusciti – per trattarlo come operatore integrato lavoro-sociale, per riuscire ad arrivare al risultato, altrimenti il coinvolgimento della sanità è proprio 'mi puoi sponsorizzare questo tirocinio o questo inserimento, ho la sede, ho il paziente, ho bisogno che lui vada in quella sede a fare il tirocinio' - te lo sto concretizzando e minimizzando, certo. 'Trovami la sede, trovami il posto', ma questo non è assolutamente un progetto d'integrazione finalizzato ad una futura stabilizzazione dell'utente nel mondo del lavoro. È più un 'aprimi le porte, dopo io come sanità vedrò come andare avanti' per proseguire questo tipo d'intervento...*

Oltre alla presenza di condizioni di maggiore vulnerabilità, e quindi di maggiore complessità, portate dai casi afferenti al servizio sanitario (un'operatrice di Cpl: “avendo delle fragilità molto forti hanno degli utenti che hanno bisogno di progetti ancora ‘calmierati’, un pochino più di supporto”), la debolezza del coinvolgimento di questa componente è dovuta in primo luogo a due aspetti, esplicitati nell'intervista con il rappresentante dell'Assistenza Tecnica:

*Il sanitario è in effetti il servizio dei tre meno attivo e coinvolto in questo processo, per una serie di fattori. In primo luogo non è semplice capire qual è il soggetto del servizio sanitario che supporta l'eventuale valutazione del profilo di fragilità, in secondo luogo c'è il fatto che il servizio sanitario si attiva solo se ha la persona già in carico. C'è quindi un forte blocco dovuto a questi due aspetti, a partire dalla difficoltà a capire chi è il soggetto del servizio sanitario che è coinvolgibile o coinvolto –la quasi totalità delle persone coinvolte nel percorso formativo e inserite in Assister sono persone del Dsm o del Sert (...) se vai nei territori fai fatica a capire, se io sono del servizio lavoro e rilevo delle problematiche di natura sanitaria che non posso tracciare nel profilo di fragilità, perché essendo dati sensibili il garante ha stabilito che questi dati sono in uso esclusivo del servizio sanitario, faccio fatica a capire a chi mi devo rivolgere, e se lo capisco faccio fatica a fare una valutazione perché se il servizio non ce l'ha in carico non ha modo di aiutarti. Questa è la reale problematicità che ha portato ad uno scarso coinvolgimento e attivazione dei servizi sanitari, dai monitoraggi molto ridotto.*

Sullo sfondo si staglia inoltre anche un fondamentale problema di approccio verso l'utenza, intrinsecamente connesso alle funzioni svolte dal servizio sanitario, e quindi ben più ampio delle già rilevanti questioni attinenti alle dinamiche della presa in carico e dei circuiti organizzativi e informativi interrotti o frammentati. La questione ‘culturale’ che ancor'oggi rappresenta un fattore critico sulla strada dello sviluppo di percorsi di effettiva integrazione è molto ben evidenziata dai due stralci che seguono (il primo è tratto dall'intervista con il responsabile di una equipe, il secondo da quella ad un'assistente sociale di una Asl):

*La sanità è un mondo chiuso (...) Già in un distretto tra la sanità e il sociale percepisco una forma di frattura culturale e operativa sulla modalità di lavoro, sono due mondi che fanno fatica a connettersi tra di loro, e per molte pratiche devono essere per forza interconnessi. Tra lavoro e sanità c'è uno scollamento forte, ma perché l'operatore sanitario non ti parla di utente, ti parla di paziente, è avulso da tutto ciò che possono essere le pratiche del lavoro o anche solo i concetti d'inclusione. Per l'operatore sanitario non esiste la continuità, esiste la farmacologia, l'unica continuità è la farmacologia, se l'utente non va a fare tutti i giorni il tirocinio per l'operatore sanitario non è una cosa grave. È un mondo ancora molto distante, poi se parli con gli operatori sociali che lavorano in sanità più evoluti ti dicono noi molto spesso siamo operatori senza portafoglio, ci dobbiamo appoggiare ai comuni, però questo non è il nostro lavoro. La sanità non vede il senso della continuità e della quotidianità della cosa, sono molto astratti su quello che riguarda il lavoro, il lavorare è quasi un'equazione di reddito che ti dia una tranquillità per poter essere un bravo paziente.*



*noi abbiamo questa ottica comunque strutturata – intendo un noi generico –, noi delle persone vediamo prima i vizi delle potenzialità, perché la persona viene qui da noi in accesso perché ha una patologia psichiatrica o una dipendenza molto grave, altrimenti non verrebbe, vengono da noi quando non ne possono più... il senso è che noi siamo abituati a trattare con il disagio e quindi noi tendiamo a vederlo, mentre i servizi del lavoro ci hanno aiutato – parlo almeno di me, personalmente – a scoprire nelle persone che vedevamo anche prima dei lati o una modalità di approccio completamente diversa. Per cui a volte la fragilità che vedevamo noi non emergeva neanche, nell'altra modalità di approccio... Capisci che se uno si presenta che ha un problema, tu vedi il problema, è automatico, oppure pensi, prima dobbiamo risolvere il problema e poi risolviamo la questione del lavoro...*

Facendo adesso un passo indietro, e tornando alla situazione iniziale, al momento in cui è stata approvata la legge 14, occorre ricordare un aspetto semplice, persino banale: che i tre servizi sono arrivati a quel momento avendo visioni, responsabili, *routine* organizzative e orientamenti differenti. Il che equivale a dire che la legge 14 ha imposto a soggetti diversi di cooperare a partire da una situazione di più o meno marcata separazione. Come ha significativamente ricordato un'intervistata a proposito della sua personale esperienza,

*si è arrivati alla legge 14 separati, per blocchi separati, con prassi separate, mentalità separate. Il lavoro ovviamente è orientato sul lavoro, il sociale sull'aspetto sociale e il sanitario sui suoi. È stato molto molto difficile far dialogare questi tre soggetti non tanto per le persone, perché eravamo già in contatto, ci conoscevano già tutti, formare l'equipe non è stato difficile, c'era già un buon rapporto tra tutti i componenti, c'era già una conoscenza, quella parte quindi è stata fluida; però ovviamente ogni servizio ha una struttura interna, ha un mandato e ha delle rigidità, e quindi far dialogare tre monoliti è difficile, è stato veramente di una difficoltà pazzesca.*

Date queste premesse, non poteva essere un percorso semplice, perché si trattava di “mettere in contatto tra loro operatori che non erano abituati a lavorare insieme, e farlo in modo strutturato, attraverso l'equipe multifunzionale” (intervista a un rappresentante della Regione) e di far passare l'idea che le porte del servizio dovevano rimanere comunque aperte a prescindere dal punto di entrata nel sistema integrato (l'assistente sociale di una Asl: “all'inizio è stato difficile dire che magari se io facevo parte della sanità e uno che non era in carico a me – un parente, un genitore, un fratello di un utente – mi veniva a chiedere per la legge 14 io non potevo dire di no... all'inizio doveva passare questa cultura, il fatto importante non era solo dove la persona accedeva, ma che noi dovevamo tenere le nostre porte aperte”).

Va riconosciuto che i territori non sono partiti tutti nella stessa posizione, nel senso che in molte aree pre-esistevano alla legge 14 percorsi di collaborazione e cooperazione tra servizi. In alcuni distretti esistevano già i presupposti operativi o organizzativi del lavoro integrato, e in genere sono proprio queste le zone nelle quali la legge ha incontrato meno difficoltà nella fase di costruzione delle equipe. “Questa integrazione in alcune province e quindi in alcuni distretti – ha ricordato una rappresentante della Regione – già esisteva, in questi territori funzionava benissimo, per cui sei riuscito a fare dei percorsi legge 14 perché c'era un lavoro pregresso, si vede che quelle province in ambito lavorativo lavoravano bene con il sociale e il sanitario”. Emblematiche per la 'storia' di due territori di questo tipo sono le parole di una responsabile di un Ufficio di Piano e quelle di una responsabile di un Cpl:

*la legge è 'caduta' in un territorio ricco di esperienze legate proprio a questa tipologia di attività, il passaggio è stato molto facilitato dalla presenza di una pratica elaborata e strutturata già da molti anni di lavoro congiunto che in nuce aveva le stesse caratteristiche definite dalla legge 14: un sistema che programmava e realizzava, ovviamente con gli strumenti antecedenti, attività formative e di*

*inserimento lavorativo rivolte a fasce vulnerabili della popolazione, che coinvolgeva in un rapporto stretto e quotidiano i servizi sociali, sanitari e del lavoro. Quindi la legge 14 non ci ha fatti conoscere, ci ha permesso di fare un salto di qualità nella collaborazione, il passaggio è stato favorito da questo e anche da un contesto di grossa consuetudine di lavoro con tutto il mondo produttivo nostro locale, avevamo già un intreccio di relazioni consolidate con le aziende del nostro territorio. Avevamo già fatto anche delle letture congiunte dei bisogni, perciò non dico che il passaggio è stato tout court lineare, ma tutto questo ha costituito una base una base importantissima per riuscire a programmare.*

*La collaborazione quindi era già nata molti anni prima, l'equipe praticamente si era già fondata perché c'era un'equipe distrettuale sui territori che di fatto coincide con l'equipe della legge 14, abbiamo semplicemente dovuto un po' apprendere il nuovo metodo di lavoro che era appunto usare lo strumento informatico ma per il resto eravamo già abituati a lavorare insieme... e anche a 'leggere' il territorio, a cosa chiedeva, rispetto alle esigenze che le aziende ci pongono rispetto ai profili professionali, alle esigenze formative. Per cui la programmazione fatta nel 2017 ha tenuto anche delle 'letture' e già fatte e dei bisogni del territorio.*

In questi casi la legge 14 ha spinto a consolidare e formalizzare interazioni che si erano sviluppate tra operatori su basi quasi sempre operative e volontarie (anche se sono state pure segnalate esperienze di collaborazione pre-legge 14 fondate su accordi formalizzati). Come ha sottolineato una rappresentante della Regione, "la legge 14 ha dato una cornice, degli strumenti e delle risorse ad un desiderio di lavorare in questo modo che veniva anche proprio dagli operatori, in pratica ha messo a valore ciò che già esisteva". Con la legge quegli accordi e quelle pratiche hanno ricevuto una formalizzazione ed una legittimazione maggiori, "ci siamo sentiti parte – ha ricordato un'altra intervistata – di un quadro più generale, non solo normativo ma anche amministrativo, che tutto sommato ha creato una maggiore fluidità e chiarezza". Ciò detto, in altri territori c'erano basi meno sviluppate sulle quali innestare i percorsi integrati. Anche laddove esistevano prassi consolidate per trattare categorie particolari come i disabili o alcune tipologie di utenti del servizio sanitario, nulla di simile esisteva per l'utenza fragile, tanto meno nella prospettiva della personalizzazione degli interventi ("nel nostro caso – ha ricordato la responsabile di un Ufficio di Piano – protocolli tra i servizi non ce n'erano, è stata proprio la legge 14 a farci trovare accordi su misure d'inclusione").

Alla luce di quanto detto si può affermare che è ormai divenuta di patrimonio comune la consapevolezza che l'integrazione non è una mèta o un punto d'arrivo, ma un processo che va costantemente monitorato (sui cambiamenti nel lavoro e nell'approccio degli operatori si tornerà più diffusamente nel § 6.2). La presa in carico "globale e unitaria" è intrinsecamente in costruzione, giacché l'obiettivo dell'integrazione piena e compiuta tra i servizi (definito in sé e per sé "utopistico" da un'intervistata) non può mai dirsi raggiunto una volta per tutte. D'altra parte, proprio assumendo questo prospettiva gradualista e progressiva, appare chiaro che nelle relazioni tra i servizi per il lavoro e i servizi sociali questi anni di interazione continua all'interno delle equipe hanno dato buoni risultati: l'obiettivo di arrivare a comprendersi reciprocamente, di assumere anche il punto di vista e l'orientamento degli operatori di un altro servizio, ha compiuto importanti passi avanti, ed è di certo la parte più riuscita del percorso di attuazione della legge.

Accanto a questo aspetto, e in conseguenza di esso, emerge la crescente consuetudine, sistematizzata dal lavoro in equipe, che caratterizza le relazioni tra operatori di questi stessi servizi. Proprio in virtù della formalizzazione del lavoro in equipe, si è sostanziata una prassi che oltrepassa gli stessi aspetti formali, e che si concretizza nelle consultazioni reciproche, di frequenza quasi quotidiana, anche su temi

diversi da quelli concernenti le equipe e i percorsi di legge 14. Oltre a condividere le informazioni (“prima ogni organizzazione si teneva per sé una parte delle informazioni riguardanti la persona, mentre lo spirito della legge 14 è quello di una presa in carico della persona fragile sotto molteplici aspetti, una presa in carico più globale, che implica la messa in trasparenza tra soggetti diversi delle informazioni sulla persona”), i servizi condividono oggi la medesima responsabilità: se non è più possibile infatti che un utente sia rinviato da un servizio all’altro, allo stesso tempo quello stesso utente sa che le informazioni sono condivise qualsiasi sia il suo punto di accesso (le parole che seguono sono tratte dall’intervista alla coordinatrice di un Ufficio di Piano):

*Prima accadeva che l’utente andava al servizio sociale, poi andava al Cpl e diceva che il servizio sociale non gli faceva determinate cose, e quindi cercava di ingaggiare l’operatore del Cpl che vedendo la persona messa male la rimandava al servizio sociale... La legge ha tolto, smussato questo elemento di confusione ma anche di manipolazione da parte di alcuni utenti.*

Come ha affermato un’intervistata, nei casi migliori “abbiamo cominciato a guardare le persone come se tutti noi operatori fossimo parte dello stesso servizio, in questo caso era un servizio della 14, non era più un servizio sociale, sanitario o del lavoro”.

L’ultima notazione riguarda un aspetto che è stato rilevato unanimemente da tutti gli intervistati, e che non riguarda né le misure né l’impianto della legge 14, bensì il mutamento del contesto nel quale essa opera. Gli operatori sono infatti concordi nel ritenere che i percorsi integrati abbiano compiuto un passo indietro dopo l’introduzione del Reddito di Cittadinanza. Mentre infatti il SIA e soprattutto il REI prevedevano dispositivi di coinvolgimento effettivo del sistema dei servizi, con l’RdC secondo gli intervistati si corre il rischio di tornare ad incentivare la cultura dell’intervento ‘adempimentale’ e burocratico da parte dei servizi, una cultura che trasforma il loro coinvolgimento nei percorsi di inclusione attiva in un passaggio meramente formale. Vale la pena ascoltare questo passaggio di un’intervista alla responsabile di un centro per l’impiego:

*siamo passati attraverso il SIA, attraverso il Rei, attraverso il RES, che era un ampliamento del REI, ma perché non andare avanti su quella strada lì, che era la strada più corretta, che aveva davvero un’ottica di supporto? Si passava dai comuni, che conoscevano le persone, si passava da un’analisi dei bisogni vera, da progetti personalizzati... (...) Tutto quello che abbiamo fatto da quando c’è il Reddito di Cittadinanza, aprile 2019, è un colloquio puramente amministrativo, che ha dato come esito se non sbaglio nell’80/85% dei casi l’esonero o l’esclusione dalla sottoscrizione del Patto per il Lavoro, (...) noi abbiamo fatto una parte che forse poteva fare l’Inps, una parte di controllo, noi abbiamo controllato se le persone avevano la condizione di esonero o di esclusione dal Reddito di Cittadinanza, questo è quello che abbiamo fatto...*

Il passaggio dalla valutazione multidimensionale, prevista nei modelli SIA/REI, ad una valutazione costruita su criteri amministrativi (reddito, caratteristiche del nucleo) - com’è il caso del RdC - non ha solo inciso sui percorsi dei potenziali beneficiari del RdC, ha anche ridotto significativamente la platea dei potenziali utenti della legge 14 (i cosiddetti ‘redditisti’ sono incompatibili con i percorsi di legge 14, salvo comprovate eccezioni) e fermato l’integrato tra prestazioni (l’equipe che si occupava del RES/REI si poteva

contestualmente occupare anche della legge 14, cosa che oggi non è più possibile<sup>64</sup>). L'ambiguità nella concezione del Reddito di Cittadinanza, presentato come strumento di politica attiva ma chiamato a svolgere la funzione di strumento principale di una politica di reddito minimo, si è riflessa sui percorsi di accesso al sistema dei servizi, e quindi anche su quelli riguardanti la legge 14. È vero che la Regione ha voluto che agli operatori sperimentassero l'Indice di Fragilità anche sui beneficiari del Reddito di Cittadinanza, anche sapendo che costoro non avranno poi accesso alle misure della legge 14, ma questo tentativo di 'integrazione' sul piano degli strumenti non risolve la questione principale (che esula sì dalle responsabilità regionali, ma esercita non di meno un importante effetto sul funzionamento del sistema di servizi integrato): l'attenuazione del nesso che si è cercato di costruire nel corso del tempo tra valutazione delle condizioni della persona, presa in carico integrata e servizi personalizzati<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Il dispositivo del Reddito di Cittadinanza, come ha ricordato una rappresentante della Regione, "ha lasciato fuori la sanità, se non per il fatto che il patto d'inclusione dice che se la persona ha un bisogno di tipo sanitario devi coinvolgere quel servizio, ma non sai né come farlo, né se devi formalizzare il contatto". Tra l'altro l'incompatibilità tra RdC e legge 14 sta portando – secondo il responsabile di una équipe a "forti avanzi di gestione", perché "non riusciamo più a intercettare 80 persone a distretto (...) sono quasi tutti beneficiari di reddito, mentre prima andavamo ad esaurimento".

<sup>65</sup> È significativo che nel Rapporto del Ministero sull'attuazione del Reddito di Cittadinanza non è presente alcun dato né alcuna informazione riguardante il funzionamento della 'componente servizi' del RdC riguardante l'inclusione sociale e lavorativa. Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*, Roma 2020, <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/mobile/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>.

## 6. DOMANDA DI VALUTAZIONE 4. IL MODELLO DI INTERVENTO DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE N. 14/2015 PERMETTE AI DIVERSI OPERATORI COINVOLTI DI MIGLIORARE IL PROPRIO LAVORO?

Il focus sul lavoro degli operatori è sviluppato in questo capitolo in tre paragrafi. Nel primo (6.1) ci si sofferma sul percorso formativo iniziale e sui fabbisogni formativi emergenti e si analizza in dettaglio il lavoro in equipe. Nel secondo (6.2) si rivolge l'attenzione ai mutamenti culturali promossi dalla legge 14 nelle prassi e nelle rappresentazioni degli operatori.

### 6.1. IL PERCORSO FORMATIVO E IL LAVORO NELLE EQUIPE MULTIPROFESSIONALI

I cambiamenti introdotti dalla legge 14 sono stati accompagnati dall'adozione di un piano formativo rivolto a tutti gli operatori chiamati ad agire e ad interagire all'interno del nuovo modello organizzativo. Subito dopo l'approvazione della legge è stato avviato un percorso di formazione che ha visto partecipare circa 2.000 operatori dei servizi lavoro, sociale e sanitario (quest'ultimo è stato coinvolto nella stessa misura degli altri due servizi: "anche noi che siamo l'anello debole...", ha riconosciuto l'assistente sociale di una Asl). Si sono svolte 48 edizioni di sessioni formative di una giornata destinate a operatori dell'accesso, le figure incaricate di effettuare la valutazione iniziale attraverso il Profilo di Fragilità (attraverso i primi 10 item) e il nuovo sistema informativo. Sono state inoltre organizzate 38 edizioni dell'incontro formativo di due giornate dedicate alla fase che segue la valutazione di accesso, vale a dire la valutazione approfondita (concentrandosi quindi sui 20 item che completano il Profilo); in questo caso sono state approfondite anche le tematiche riguardanti il funzionamento delle equipe e le modalità di costruzione del programma personalizzato. A supporto dell'implementazione sono state inoltre elaborate linee guida per l'utilizzo del profilo di fragilità, è stato attivato un help-desk per supportare gli operatori sia su problematiche di tipo tecnico che su aspetti di tipo più specifico, ed infine – per le situazioni più frequenti – è stata redatta una lista di Faq.

Se in termini programmatici è stato giusto accompagnare le novità normative con un esteso piano formativo volto a favorirne la comprensione e la diffusione, mediante l'illustrazione delle finalità della legge e degli strumenti da essa previsti (il Profilo e il sistema informativo), sul piano pratico il percorso rivolto agli operatori è stato ritenuto molto utile e quindi generalmente apprezzato. In diversi casi il percorso ha costituito la prima occasione per creare contatti tra i futuri componenti delle equipe, come ha sottolineato la responsabile di un centro per l'impiego:

*Il percorso formativo iniziale è stato molto utile, innanzitutto perché siamo stati messi insieme, operatori del lavoro, del sociale e del sanitario. È stato un ottimo inizio, perché al di là del fatto che in alcuni distretti gli operatori fisicamente si conoscevano perché avevano avuto occasione di incontrarsi per progetti particolari o per esperienze di altro tipo, era necessario conoscersi fisicamente e anche cominciare a parlare lo stesso linguaggio. Quindi quella formazione anche così pesante, perché è stata una formazione impegnativa, ci ha consentito di capire un po' meglio cosa intendevano la Regione e l'Agenzia con l'impianto della legge 14, ci ha consentito di approfondire il sistema informativo perché non era per niente scontato ed è ancora un sistema non facilissimo, non è che uno lo apre e capisce subito cosa fare.... In sostanza il percorso formativo ci ha consentito di essere formati e in più ci ha messo insieme. Abbiamo cominciato fin da questo primo momento a mettere insieme dei linguaggi che sono stati da sempre molto molto diversi.*

Oltre alla presentazione del nuovo approccio promosso dalla legge (l'operatrice di un cpi: "è stato sicuramente importante, perché l'impianto legge 14 è un impianto molto complesso, quindi avere anche una 'interpretazione autentica' da chi l'ha voluta è servito, proprio per capire meglio come appropriarsi"), è stata apprezzata l'impostazione aperta e dialogica degli incontri (il percorso "non ci è stato calato dall'alto", ha detto un'assistente sociale"). L'aspetto più importante, dal punto di vista degli operatori, risiede nella constatazione a posteriori che gli strumenti e le basi conoscitive oggetto del percorso formativo si sono rivelati adeguati rispetto al lavoro da svolgere. Un'assistente sociale ha rievocato l'esperienza formativa con le parole che seguono:

*Ho partecipato a tutti i gradi di formazione, quindi sia per la valutazione d'accesso che per la valutazione approfondita (...) ne ho un buon ricordo, era stato sicuramente molto utile, è stata una formazione che mi ha reso praticamente autonoma da subito nell'utilizzo della piattaforma e del portale... Io poi non più avuto problemi, sono riuscita ad essere di supporto anche ad altre colleghe che magari maneggiano meno lo strumento, accedono magari una volta al mese e quindi non hanno la praticità e la conoscenza che posso averne io...*

Un'altra assistente sociale ha affermato che il percorso non soltanto è stato utile, ma ha fornito un supporto e delle basi "che chi è arrivato dopo non ha avuto". Questa considerazione è interessante perché l'insieme delle interviste raccolte ne ha suffragato la fondatezza. In effetti, se c'è un aspetto legato al percorso formativo che gli intervistati hanno messo in rilievo, è proprio quello volto a sottolineare la necessità di un nuovo intervento formativo su tutto il sistema. La responsabile di un centro per l'impiego ne ha parlato come di un'esigenza specifica degli operatori dei servizi per il lavoro che interagiscono con l'utenza fragile:

*sarebbe ancora necessaria quella che una volta si chiamava la formazione vera e propria per gli orientatori, vale a dire discutere dei casi, analizzare le varie tecniche di presa in carico e di rielaborazione, perché obiettivamente il target dell'utenza fragile non è uguale a tutti gli altri tipi di utenza. Si tratta di un bisogno sentito da tutti, perché gli operatori che si occupano di legge 14, almeno nel nostro contesto di Parma, non si occupano soltanto di legge 14, sarebbe quindi molto utile potersi concentrare sulla rielaborazione delle attività che loro stanno facendo, proprio perché gestiscono una categoria di utenza molto particolare, e poterle condividere. Condividere significa proprio raccontarsi con metodi che sono quelli dell'orientamento, della psicologia, come gestiscono i casi - i punti di forza, i punti di debolezza - e acquisire anche delle tecniche che magari non sono nelle competenze di tutti. I nostri operatori sono molto bravi e molto competenti, nel senso che hanno svolto dei percorsi anche di un certo tipo, però secondo me varrebbe la pena anche di rifocalizzare l'attenzione su questi punti e di fare in modo che diventino ancora più specializzati, proprio perché l'utenza è sempre più difficile...*

L'esigenza è però avvertita anche dagli operatori degli altri servizi, ed in particolare da quelli del servizio sociale. Gli operatori di questi servizi si sono infatti avvicinati all'interno delle equipe con una frequenza molto superiore a quella degli operatori dei servizi per il lavoro. Non è del resto una novità che il servizio sociale presenti tassi di turn-over molto elevati, considerato che il nodo della precarietà degli operatori del sociale è da tempo sul tappeto e di recente è stato oggetto di un intervento normativo specifico<sup>66</sup>. Un'assistente sociale ed il responsabile di una equipe hanno descritto come segue la rispettiva esperienza in merito:

---

<sup>66</sup> Secondo il CNOAS (Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali) circa il 75% dei professionisti coinvolti per le misure di contrasto alla povertà è costituito da precari, con contratti in scadenza entro l'anno. Si veda CNOAS - Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali (2020), *Emergenza Covid-19: interventi urgenti in materia di integrazione socio-sanitaria, politiche sociali e servizi sociali*,

*purtroppo abbiamo avuto molte assistenti sociali che si sono succedute da quando è arrivata la legge 14, per cui effettivamente mentre i componenti del Cpl sono sempre gli stessi, purtroppo nell'ambito dei servizi sociali c'è stato molto turn-over di personale, per motivi vari, è stato un po' un percorso frammentario, ci sono persone che sono state anche soltanto sei mesi. (...) il turn-over c'è stato anche tra i referenti della legge 14, c'è stato un susseguirsi di personale che ha obbligato ad un passaggio di consegne ogni volta, è chiaro che così quella continuità che cerchi viene meno. (...) nei Cpl il personale è rimasto sempre quello, infatti loro saranno sicuramente stati in difficoltà in questi anni, perché comunque ogni tot mesi dovevano ricominciare daccapo con personale nuovo.*

*C'è una migrazione di operatori sociali che è continua. Gli operatori che hanno fatto la formazione iniziale e che sono rimasti sono solo il 10%. Il turnover è più ampio nel sociale e nel sanitario (...) Per il sociale questo cambiamento è stato continuo, in una delle tre equipe ho completamente stravolto i membri partecipanti, rispetto all'inizio ci sono solo io di quelli che c'erano all'inizio, nel giro di tre anni è cambiata tre o quattro volte la composizione.*

Poiché la composizione iniziale di numerose equipe è cambiata, dopo il primo ciclo completo di formazione descritto all'inizio i formati hanno a loro volta formato sul campo gran parte dei nuovi arrivati; per questo, secondo la responsabile di un Ufficio di Piano, "sarebbe utile che ci fosse qualche momento di nuova formazione strutturale, visto che sono passati quattro anni dalla formazione iniziale, un aggiornamento formativo da mettere a disposizione dei territori distrettuali e dei nuovi colleghi che nel frattempo sono diventati operatori della legge 14, ma anche dei vecchi, non sarebbe male, questa è una cosa che gli operatori hanno fatto presente". Degli operatori che attualmente compongono le equipe molti si sono effettivamente formati attraverso l'esperienza diretta, non formale, soprattutto attraverso l'affiancamento di colleghi esperti (anche per alcuni dei partecipanti al percorso formativo è stato necessario passare dal lavoro quotidiano: "l'avevo capito come funzionava, grosso modo – ha dichiarato un'assistente sociale – è stato poi nella pratica che l'ho capito meglio..."). Peraltro, avendo avvertito in modo vivo e diretto questa esigenza alcuni territori hanno anche organizzato degli approfondimenti formativi interni.

Interpellata in merito, una rappresentante della Regione ha preso atto della situazione descritta rispondendo come segue:

*È una riflessione che stiamo facendo e che comunque ci ha accompagnato fin dall'inizio. Ricordo bene i 'vari giri' all'inizio del percorso nei vari territori per spiegare la legge e gli strumenti che metteva a disposizione. Se la formazione iniziale è stata utile perché non rifarla? Era già venuta fuori questa esigenza, lo si potrebbe mettere in programma; non è in agenda nell'immediato, ma si può accogliere questo invito e lavorarci, anche perché stiamo cercando anno per anno di modificare qualche misura e di venire incontro alle esigenze manifestate dalle equipe.*

Dal punto di vista degli operatori il cambiamento più importante legato alla legge 14, oltre alla diffusione dell'impiego del Profilo di Fragilità, è rappresentato dal lavoro all'interno delle equipe

---

<https://cnoas.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=6168>, Stati Generali, Villa Pamphili, 21 giugno 2020, p. 3. Per ovviare al problema la legge di bilancio 2021 (legge 178/2020, comma 797) ha inteso incentivare con un contributo statale il raggiungimento del livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale (LEP) definito da un assistente sociale ogni 5.000 abitanti in ciascun Ambito territoriale sociale del territorio nazionale. A tutti gli ambiti zonal è assicurato un contributo pari a 40.000 euro per ciascuna unità di personale eccedente lo standard dei 6.500 abitanti fino al raggiungimento dello standard di 5.000 abitanti. La scelta di calcolare il parametro sull'ambito territoriale e non sul comune conferma l'impostazione, già adottata con il REI e con il Reddito di Cittadinanza, di assumere la dimensione sovracomunale come dimensione strategica per l'adozione di politiche integrate.

multiprofessionali, una modalità di fatto mai esperita in questa forma prima dell'approvazione della legge. L'equipe è infatti chiamata a definire il programma personalizzato, ed in particolare è chiamata a farlo integrando le competenze, gli approcci e i punti di vista degli operatori appartenenti ai diversi servizi: una scelta di tale natura implica necessariamente una forte accelerazione nella direzione di rapporti tra operatori di tipo collaborativo, cooperativo e dialogico.

Ma come si lavora effettivamente in equipe? In tutti i distretti esaminati è stata individuata una figura con funzioni di coordinamento, incaricata della predisposizione del calendario delle convocazioni, del mantenimento dei rapporti con i soggetti attuatori e del monitoraggio del budget. Le equipe funzionano quindi discutendo e componendo i punti di vista portati dagli operatori su ciascun caso, come riferito dall'operatrice di un centro per l'impiego:

*Ogni servizio presenta i suoi casi, prende la parola, fa una relazione sulla persona spiegando la situazione della persona, il percorso che ha fatto, i lavori che ha fatto, i lavori che vorrebbe fare, che situazione ha, e si spiega anche che tipo di percorso formativo o anche di tirocinio è stato pensato. Dopo interviene un collega del Cpl se la persona presenta il comune, o uno del comune se la presenta il CPI, si presenta la relazione che hanno fatto loro o che abbiamo fatto noi spiegando nel colloquio che è stato fatto che tipo di fragilità sono emerse (...) ognuno di noi ha dei talenti e ognuno di noi porta l'aspetto che ha notato della persona.*

Il lavoro cooperativo comincia ancora prima che gli operatori s'incontrino in equipe, perché gli operatori si consultano prima di compilare il profilo, come ha ricordato la responsabile di un centro per l'impiego:

*l'operatore presenta il proprio utente che ha ottenuto il range 2. C'è da dire che per fare la profilatura l'operatore che ha in carico la persona per poter fare il profilo ha già interpellato gli altri servizi, ad esempio il sociale quando profila le persone mi chiede le informazioni legate al lavoro, perché ovviamente queste informazioni loro non le hanno – quanto ha lavorato una persona, quanto tempo, è iscritta al Cpl... Prima di presentare questa persona in equipe ci siamo già sentiti, abbiamo già avuto uno scambio informativo/comunicativo – ci telefoniamo, ci scambiamo mail – che ci ha permesso di effettuare la corretta profilatura, perché difficilmente il servizio singolo ha già tutte le informazioni per poter fare la profilatura completa.*

La periodicità di svolgimento delle equipe è variabile (ci riferiamo qui ovviamente alla situazione pre-Covid, perché con la pandemia ovviamente tutto è cambiato, specialmente nei momenti più acuti; si veda in proposito l'appendice). La frequenza settimanale ed in particolare quella quindicinale sono le più diffuse, anche se non mancano territori nei quali non c'è una cadenza predefinita perché l'equipe si riunisce “al bisogno” (il responsabile di una equipe ha ricordato che nel Pre-Covid, “quando le riunioni si svolgevano in presenza, sulla base del numero di richieste di intraprendere un percorso della legge 14, si faceva la convocazione, quindi non avevamo una scadenza settimanale, bisettimanale o mensile”); in altri casi è stabilita una periodicità (in genere quindicinale) aperta ad eventuali, ulteriori incontri (l'operatrice di un Cpl: “li facevamo anche quando c'erano dei corsi di formazione che dovevano partire e quindi c'era bisogno di completare le classi e quindi di presentare anche più casi”). Dallo svolgimento dell'equipe al colloquio dell'utente con il soggetto attuatore passano al massimo due settimane (una volta definito il programma l'equipe convoca l'utente per la firma, il portale consente di fissare l'appuntamento con il soggetto attuatore solo quando l'utente ha sottoscritto il programma), ma in gran parte dei casi i tempi sono più brevi. In alcuni casi le equipe possono essere articolate in sottoequipe, come nel caso descritto dalla responsabile di un Cpl che gestisce anche l'attuazione della legge 14:



*è facile avere delle sottoequipe (...) Con l'andare del tempo ci si è accorti che c'era bisogno di strutturare le equipe in sottoequipe, per esempio i responsabili dei Cpl che solitamente erano le persone indicate a partecipare all'attuazione della legge 14 hanno indicato anche altri operatori per riuscire a fare queste equipe che sono molto operative. Ad esempio gli orientatori, in particolare gli orientatori senior che si occupano da molti anni di colloqui con le persone, di colloqui approfonditi, anche con categorie svantaggiati, o in alcuni casi hanno anche esperienza di percorsi di collocamento mirato, sono entrati a far parte del gruppo di lavoro della legge 14, ognuno con la propria territorialità, all'interno del proprio distretto: sono gli operatori che a tutti gli effetti si occupano dei casi, sono i veri e propri case manager.*

L'aspetto più importante è che il percorso dell'utente si costruisce effettivamente in equipe. Come detto poco fa, prima dell'equipe c'è uno scambio di vedute tra gli operatori per capire se il programma appare adeguato oppure no, "si costruisce lo scenario" (responsabile di un Cpl). L'equipe, come ha ricordato un'assistente sociale, non è quindi soltanto un luogo fisico, lo spazio dove si svolge la riunione, ma un sistema di relazioni che si cumulano nel tempo e che producono uno scambio ed una conoscenza reciproca continui tra gli operatori:

*durante la settimana c'è comunque un interscambio continuo, ci si sente se ci sono dei casi da presentare, oppure per capire se l'utente è conosciuto o no, il Cpl per esempio ci chiama per verificare se noi conosciamo o abbiamo già in carico gli utenti che sono passati da loro, per cui di fatto c'incontriamo una volta la settimana ma in realtà ci sentiamo quasi tutti i giorni o comunque spesso.*

Da questo punto di vista ha ragione la coordinatrice di un distretto a dichiarare che "non c'è un'equipe fissa, definita, ci sono le equipe, che vedono sempre più persone partecipanti". La discussione che vi si svolge è realmente aperta; come ha affermato il responsabile di una di esse, il percorso non è scontato in partenza:

*All'inizio qualche collega credeva di dover le solite cose, e quindi loro portavano il loro caso, e gli altri dovevano dire se andava bene o se andava male... invece in realtà la cosa positiva, che io credo sia stata strategica, è stato affermare il principio che il percorso si fa lì, tu raccogli le informazioni però in realtà il percorso lo crei con la persona in quel momento quando sei lì con lei, e quindi tutta l'equipe con il responsabile di caso siamo lì e diciamo tu cosa pensi, cosa facciamo, è veramente un percorso molto interessante e in cui ci siamo formati veramente all'integrazione insieme. Abbiamo imparato a non andare lì non con la pappa fatta, perché delle volte ti sarebbe anche stata fatta tornare indietro... Noi dobbiamo andar lì, sicuramente con il maggior numero d'informazioni possibili, sia noi che gli utenti, però poi il programma si struttura lì.*

La dimostrazione di quanto affermato in questo passaggio è data dal fatto che secondo quanto riferito da molti operatori è possibile, se non addirittura frequente, che – come si è già ricordato nel § 5.2 – "si entri in equipe con un'ipotesi in testa e si esca con una soluzione diversa" (sono parole di un'assistente sociale). Questa flessibilità e disponibilità al cambiamento è forse una delle acquisizioni più importanti che il lavoro in equipe ha apportato all'operatività quotidiana degli operatori, che dal canto loro hanno mostrato in genere di apprezzare la valorizzazione del loro lavoro derivante dal confronto costante con altri colleghi.

Questo *modus operandi* ha due implicazioni importanti. Da un lato appare chiaro che il lavoro degli operatori non è quasi mai routinario, serializzato; dall'altro in questo modo si dà effettivamente corpo al principio di personalizzazione degli interventi. I programmi non sono statici, richiedono monitoraggio e adattamenti continui (la responsabile di un Cpl: "quando noi facciamo i programmi in equipe e li elaboriamo materialmente, compiamo sempre delle attività successive di monitoraggio e verifiche. I programmi sono sempre dinamici, nel senso che può capitare che magari per una persona s'individuano

delle azioni che poi devono essere un po' ritardate in corso d'opera"). Il lavoro degli operatori, come ha osservato la responsabile di un centro per l'impiego è dunque realmente centrato sulle esigenze delle persone:

*il lavoro fatto singolarmente con ogni persona non è come quello che si fa con il classico beneficiario di Nاسpi o con il ragazzo che viene e dice 'voglio essere iscritto nel percorso della Garanzia Giovani', per cui gli facciamo un colloquio, lo risentiamo dopo un mese, lo chiamiamo se c'è un'offerta di lavoro e poi chi s'è visto s'è visto... è un percorso che inizia prima, quando la persona viene identificata, e viene proseguito per mesi e mesi, e a volte anche degli anni. È veramente un percorso di presa in carico come indicato dalla normativa, in più è un percorso integrato, per cui davvero gli operatori si sentono tra di loro, davvero costruiscono dei percorsi che sono assolutamente personalizzati. È lì che ci sta il risultato...*

## 6.2. COME STA CAMBIANDO IL LAVORO DEGLI OPERATORI

Il modello introdotto dalla legge 14 ha modificato in misura rilevante le modalità di lavoro degli operatori. Non è stato un cambiamento facile, in particolare nelle prime fasi di attuazione del nuovo sistema. Numerosi operatori intervistati hanno riferito di avere avuto delle difficoltà ad adattarsi: a qualcuno l'ipotesi della presa in carico integrata "sembrava molto farraginoso nel percorso, perché sembrava aumentare molto il peso del nostro lavoro" (responsabile di una équipe), altri hanno testimoniato che avvertivano il disagio di dover mettere in discussione routine e pratiche consolidate.

Quello che emerge dalle interviste è che in realtà nel corso del tempo il lavoro degli operatori si è adattato in modo soddisfacente al nuovo modello. Una delle maggiori preoccupazioni era la percezione di non avere titolo a trattare determinati temi, quasi "un sentirsi fuori posto" nel nuovo contesto dei percorsi integrati. Come ha riferito il rappresentante dell'Assistenza Tecnica,

*uno degli ostacoli più grossi, a partire dalla fase di formazione, è stato quello di mettere gli operatori davanti a domini non di loro competenza. La frase 'chi sono io per chiedere questa cosa?' ce la siamo sentita dire spesso sia nella formazione che nei diversi momenti iniziali. C'era l'abitudine di lavorare in autonomia, mentre la logica della legge 14, successivamente all'accesso, va ad immaginare anche nella valutazione approfondita un lavoro integrato.*

A dispetto delle perplessità iniziali, le interviste contengono molti riconoscimenti positivi del lavoro compiuto dagli operatori: "il percorso è davvero unitario, gli operatori nel corso del tempo sono cambiati moltissimo" (responsabile di un Cpl); "è stato un grande sollievo, il beneficio è andato anche oltre la legge 14, abbiamo imparato a conoscere gli operatori, la loro organizzazione" (responsabile di un altro Cpl); "c'è molta sinergia, non facciamo mai un ragionamento di numeri, cerchiamo sempre davvero di costruire un percorso integrato" (operatrice di un Cpl). Il punto acquisito, nella rappresentazione che gli operatori hanno dei percorsi di legge 14, è la centralità dell'integrazione e del lavoro condiviso. Un punto non scontato, soprattutto se si considerano le difficoltà iniziali sopra citate, ed in particolare la poca consuetudine di molti a confrontarsi con punti di vista differenti nella gestione dei casi, come ha sottolineato l'operatrice di un Cpl:

*questi anni di collaborazione sono serviti molto, mi ricordo nelle prime équipe avevamo degli scontri, avevamo un approccio diverso, ci siamo trovati anche ad avere idee non collimanti sui progetti definiti, abbiamo fatto anche battaglie abbastanza forti su cosa inserire, perché le équipe che facevamo erano*

*impegnative, venivano presentati tanti casi, in pre-Covid eravamo in tanti, come Cpl eravamo in due poi c'erano tutti gli altri servizi e quindi ogni servizio mandava due o tre persone, quindi eravamo sempre in tanti. Mi ricordo all'inizio c'erano delle belle discussioni, adesso è più difficile che ci siano dei punti di vista non allineati, perché è servito molto a tutti i servizi.*

Il lavoro integrato serve innanzitutto a conoscere meglio le persone che operano in altri contesti organizzativi, a comprenderne le pratiche quotidiane e i punti di vista. Le parole di un'assistente sociale di una Asl in proposito sono significative:

*quando tu fai una valutazione, sapere che quella persona va in equipe con altre persone che hanno diversi punti di vista aiuta a capire intanto il linguaggio, cosa vuol dire Did, robe che io altrimenti non le avrei mai conosciute. Ti rendi conto come alcune volte non conosci la persona, o magari ne conosci soltanto una parte e neanche fino in fondo... noi come assistenti sociali dobbiamo conoscere la persona, perché i progetti che facciamo devono essere progetti territoriali, personalizzati, non è che puoi fare un progetto senza sapere se quello ha l'invalidità o no, se quello vive in un'abitazione precaria oppure no, però ci siamo rese conto che a volte – perché magari non abbiamo fatto delle cose abbastanza approfondite, o perché i nostri servizi sono pur sempre medico-centrici checchè se ne dica, o per tanti altri motivi – magari queste persone non lo conoscevamo così bene come pensavamo.*

Lavorare in gruppo è considerato in genere un arricchimento “perché poi alla fine quando si propone dopo aver discusso un piano che sembra buono, che l'utente sottoscrive e che poi magari lo porta a fare un percorso, sicuramente c'è anche una soddisfazione, un riscontro anche rispetto alla fatica fatta per mettere insieme tante teste pensanti e pensanti in maniera diversa” (assistente sociale). Certo, le variabili individuali non sono annullate: “il fattore umano – ha ricordato l'operatrice di un Cpl – a volte può fare la differenza, ci sono operatori che possono essere più disponibili a collaborare, altri meno”. Una rappresentante della Regione considera “ovvio” che alcuni territori siano “più avanti e altri più indietro”, per “fattori particolari” come “le persone” o “le relazioni”. Il responsabile di una equipe ha osservato quanto segue:

*mi confronto con operatori sociali di generazioni diverse e con formazione diverse, e quindi anche con un bagaglio culturale diverso. Il cambiamento culturale degli operatori lo si constata soprattutto sulla base della formazione individuale di provenienza del singolo operatore.*

Né sono scomparse del tutto forme di resistenza al lavoro condiviso, come testimonia quest'altro stralcio d'intervista:

*dipende anche dal sentire di ciascun operatore, ti posso dire dal mio punto di vista che l'integrazione è una bellissima cosa, l'idea di lavorare in sinergia tra più servizi è molto buona, personalmente io sono predisposta a questo modo di lavorare, però mi sembra di vedere delle resistenze tra i colleghi, tipo 'uffa devo fare questa cosa della legge 14, ma insomma, ma è lunghissima, ma ci si mette una vita, devo fare una valutazione, ma a cosa serve, non possiamo dargli il tirocinio punto e basta'... quindi ci sono anche delle resistenze nei confronti di una struttura così complessa che comunque richiede tempo.*

Per comprendere meglio come si sia evoluto l'approccio degli operatori al lavoro integrato nel periodo considerato abbiamo focalizzato l'attenzione su due temi. Il primo è quello della discrezionalità, nodo fondamentale all'interno di un sistema normativo come quello italiano caratterizzato da una

regolazione spesso frammentaria, complicata, o persino contraddittoria<sup>67</sup>. Nel caso della legge 14 la discrezionalità è stata esercitata, come si è già accennato, nella fase valutativa; qui merita sottolinearne il ruolo svolto non solo nella fase in cui si decide chi sottoporre alla valutazione in accesso, ma anche rispetto alle modalità con le quali tale valutazione viene effettuata. La tentazione iniziale – ha sottolineato il responsabile di una equipe – era quella di orientare il profiling per inserire utenti nei percorsi finanziati dalla legge 14, in sostanza “far tornare le crocette, dare 50 punti [entro il range 2, n.d.a.], presentare il caso al tavolo dell’equipe e farlo finanziare con i fondi della legge 14”. “In approfondita – ha osservato l’operatrice di un Cpl – c’è più possibilità di adattamento al livello di vulnerabilità della persona, a volte si cerca di ‘piegare’ un po’ lo strumento adattandolo alle esigenze del singolo caso. Teoricamente per com’era pensato lo strumento la parte discrezionale dell’operatore inizialmente era nella valutazione professionale, io vedevo lì la possibilità di esercitare la discrezionalità; in realtà lo strumento può dare un ampio margine di discrezionalità, ad esempio sulle competenze e sull’esposizione debitoria la valutazione è veramente abbastanza soggettiva”.

È normale che le modalità di compilazione del Profilo dipendano dai singoli operatori (“è lasciato anche alla sensibilità dell’operatore decidere se somministrarlo con la persona davanti, fare le domande e contemporaneamente inserire le risposte, oppure fare un colloquio e inserire le risposte successivamente, credo che ormai ogni operatore abbia acquisito la propria modalità”), e in una certa misura è anche fisiologico che sui territori si sia trovata spesso “la quadra” – come ha detto la responsabile di un Cpl – “grazie all’autonomia degli operatori e a qualche piccola ‘forzatura’” nell’impiego dello strumento<sup>68</sup>. In alcuni casi è emerso esplicitamente che la compilazione è stata adattata alla necessità di inserire l’utente nel percorso, come ha ammesso l’assistente sociale di una Asl:

*a volte con le persone ci si è trovati in imbarazzo a dover scegliere delle cose piuttosto che delle altre, perché non tutte rispecchiavano quella che era la reale condizione della persona, in quel momento si è cercato di dare la precedenza alla risposta che meglio si adattava ad un obiettivo, che è quello di entrarci dentro a questa legge. Anche perché la scelta era già stata fatta un po’ a monte, ovviamente per chi non ci entrava non ci entrava, ma io lo dico sempre ‘ragazzi dobbiamo provare’, perché in alcune domande quantitative dobbiamo scrivere quello che c’è da scrivere, se mi chiedono se hai 29 anni o se ne hai 32... però ci sono anche alcune, poche, situazioni in cui mi sono trovata anche a discutere con la persona...*

Come accennato poco sopra, va ricordato che – molto opportunamente – la discrezionalità degli operatori è stata internalizzata nei processi valutativi attraverso la messa disposizione all’operatore di alcuni punti per ‘perfezionare’ il profilo nei casi di utenti che si posizionano in prossimità delle soglie previste (la responsabile di un Cpl: “nella valutazione approfondita c’è la possibilità per l’operatore di avere una certa discrezionalità, c’è un punteggio che varia da tot a tot e quindi lì si può andare a decidere...

---

<sup>67</sup> Tra i tanti esempi che si potrebbero citare, ne scegliamo uno riguardante il lavoro degli assistenti sociali. “La normativa sull’Isee ha introdotto nell’ordinamento il concetto di ‘estraneità affettiva ed economica’ senza per nulla articularlo nei contenuti e nelle procedure di istruttoria. [...] i singoli operatori devono inventarsi un criterio interpretativo, e dall’altro i cittadini incontrano scelte molto diverse nei territori, spesso derivanti dalla personale propensione dell’operatore”. Motta M., *L’assistente sociale taumaturgo*, 21 Marzo 2018, <https://welforum.it/lassistente-sociale-taumaturgo/>.

<sup>68</sup> Per gli utenti già in carico al servizio sociale queste ‘forzature’ sono meno frequenti, “solitamente – ha rilevato un’assistente sociale – le persone segnalate rientrano quasi tutte nel range del profilo, non ho mai dovuto forzare per farli rientrare, mi è capitato di più che qualche persona rientrasse nel punteggio idoneo e poi portando il caso in equipe e confrontandosi si decidesse di non far intraprendere il percorso della legge 14 per motivi diversi”.

L'operatore può utilizzare o meno i quattro punti per inserire la persona, e questo ci dà molto una mano). Il Profilo di Fragilità lascia quindi degli spazi, riconoscendo formalmente margini di discrezionalità nella fase di valutazione professionale. Gli operatori si sono avvalsi di quei margini (fino a quattro punti da aggiungere o togliere) soprattutto per i casi nei quali potevano contare su una conoscenza pregressa della persona. L'importanza di questo meccanismo e dei margini di discrezionalità dell'operatore è efficacemente sintetizzata da un'altra intervistata:

*per fortuna c'è la possibilità dell'intervento manuale dell'operatore che attraverso la sua valutazione può dare qualche punticino in più o qualche punticino in meno – attraverso la valutazione professionale - e ti dirò che mi è capitato più di una volta, in quel modo quasi sempre si è riusciti a far rientrare la persona, in un paio di casi sempre all'inizio qualche anno fa, siccome in base alla valutazione dell'equipe interna, quindi parlando con l'assistente sociale della persona, ci sembrava che veramente potesse essere un percorso buono e utile per l'utente, è capitato di dare un punto in meno all'aspetto della pulizia anche se non era vero perché il fine ha giustificato i mezzi e la persona poi è entrata a far parte del percorso... ma perché ne aveva diritto, nel senso che se davvero avessimo potuto accedere alla valutazione della parte sanitaria la persona sarebbe entrata senza nessun tipo di problema, e quindi c'è stata qualche forzatura per dare il diritto al cittadino di partecipare al servizio.*

Si può quindi osservare che la preoccupazione per l'introduzione di strumenti più standardizzati di valutazione, e per la conseguente, potenziale, 'compressione' dei margini di discrezionalità degli operatori (il cosiddetto "occhio esperto"<sup>69</sup>), "è stata presente, ma è anche stata superata" (responsabile di un ufficio di Piano).

Il secondo tema è quello della gestione dei conflitti. Condividendo il lavoro in equipe gli operatori stanno progressivamente apprendendo a gestire le fasi, non rare, nelle quali possono emergere punti di vista e orientamenti dissonanti sui casi. In genere, come ha affermato l'assistente sociale di una Asl, "abbiamo sempre trovato degli accordi, se c'erano delle divergenze di opinioni ci si ragionava, però si è sempre poi trovato un punto d'incontro". Un modo per evitare che la discussione alteri il clima cooperativo necessario al lavoro condiviso degli operatori è quello di concentrarsi sul merito delle situazioni e di ricorrere a strumenti di mediazione, com'è stato osservato dal responsabile di una equipe:

*in equipe non si può parlare di altro che del caso, si sospende l'equipe se si sente dire 'ma il tuo dirigente mi ha detto che... il tuo responsabile mi ha detto che...'. (...) Se poi ci sono vedute molto diverse, di solito il terzo servizio opera da 'terzo' neutrale, per esempio se i dissidi sono tra sociale e sanitario il lavoro fa da 'terzo' neutrale. In ogni caso gli operatori tendono ad avere dei confronti pre-equipe, nella valutazione approfondita per intenderci, dopo di che quando li tratti in equipe tratti proprio quelli per i quali ci potrebbero essere punti di vista opposti, 'per me è un programma coerente, no per me non va bene', e quindi tu vai ad una mediazione e dici ok, proviamo a testare la cosa pro-utente con un programma limitato nel tempo. E lì poi conta il ritorno del soggetto attuatore, e in questi casi l'equipe cerca di individuare un gestore del caso terzo, che non rappresenti una delle due parti in conflitto, se il conflitto è sanità-sociale il referente del caso lo fa il lavoro che rimane un po' più neutrale nella situazione.*

---

<sup>69</sup> Un aspetto anche questo riguardante in genere più i servizi sociali che quelli per il lavoro, essendo i primi meno abituati dei secondi ad utilizzare strumenti come scale e punteggi normativamente definiti (come ha detto un intervistato, i servizi sociali "hanno più una logica del tipo 'ogni persona ha una storia, sono io che insieme all'utente la costruisco, comprendo e faccio', mentre il servizio lavoro era già più abituato ad avere strumenti normati per gestire diversi percorsi").

Più complesso e articolato è stato il lavoro di negoziazione tra operatori necessario a far comprendere quali fossero i presupposti per l'inserimento nei percorsi di legge 14. Ne ha ben descritto le caratteristiche una responsabile di un Cpl:

*Dal momento che si presuppone che la legge 14 prenda in carico utenti che hanno già una buona motivazione all'inserimento, a volte il dubbio che il lavoro pone riguarda proprio la motivazione delle persone presentate. Questo dubbio c'è, però anche su questo negli anni ci siamo ritirati, nel senso che sapendo che noi del lavoro chiediamo che le persone che sono presentate non dico che devono essere dei fenomeni o avere dei profili immediatamente spendibili ma almeno che le persone presentate dal sociale e dal sanitario siano persone con una buona motivazione, mentre all'inizio questa cosa non veniva tenuta in conto, perché magari le persone venivano segnalate comunque, ora ci siamo ritirati e loro hanno capito che è fondamentale che la persona portata in equipe abbia almeno la motivazione per portare a termine il percorso. Si è visto che a volte, soprattutto nei primi anni delle programmazioni, le persone che venivano presentate senza questa ponderazione sulla motivazione effettiva poi dopo rinunciavano, nel tempo ci siamo affinati e questo problema non si è più ripresentato, e direi che le cose vanno un po' più lisce, chi viene portato è perché l'operatore ha 'letto', ha compreso che ci può essere una buona tenuta e che c'è una buona motivazione all'inserimento.*

Questo significa che le equipe adesso "vanno via più lisce", come ha riferito la stessa intervistata:

*sicuramente ora siamo più esperti nella valutazione delle persone, poi ovvio che l'errore può sempre capitare, specialmente con le persone che hanno problematiche sanitarie che non sono preventivabili prima, però in questi anni questo lavoro si è affinato e quindi le equipe vanno via un po' più lisce. È ovvio che la persona esperta è l'operatore che ha in carico la persona, noi ci fidiamo delle opinioni che fornisce quell'operatore che ha in carico la persona da molto tempo, diciamo che grossissime discussioni non vengono fatte perché si dà la fiducia all'operatore e alle proposte che fa. Poi ci possono essere piccoli aggiustamenti, un tirocinio invece che di sei mesi può essere previsto di quattro, però non è che ci siano delle discussioni... all'inizio le discussioni erano più presenti, adesso con il fatto che siamo più rodati sul metodo, ci conosciamo meglio e siamo più in sintonia è più difficile che discutiamo sui percorsi. C'è abbastanza intesa, in questa fase.*

Ciò non vuol dire che non permangano visioni e aspettative diverse rispetto all'utenza, come ha osservato un'assistente sociale:

*quelli del lavoro si aspettavano sempre di avere dei modelli di virtù come utenti della legge 14, noi purtroppo abbiamo sicuramente dei punti critici, come quello di alcuni operatori che hanno una presa in carico che tende troppo al maternage, 'ma poverino, il mio utente, c'ha i bambini piccoli, ma come fa ad andare a lavorare...', quelli del lavoro che ti dicono 'sì va bene, ma è qui per andare a lavorare, anch'io ho i bambini piccoli eppure lavoro...', e noi che gli diciamo 'sì ma tu non sei un insufficiente mentale'... delle fatiche pazzesche...*

L'esigenza del servizio sociale di dare una risposta immediata e possibilmente anche con un riscontro economico all'utente in difficoltà è talvolta fonte di incomprensioni da parte dei servizi per il lavoro. "Il lavoro – ha affermato la stessa assistente sociale – può avere un approccio molto spiccio, 'sì l'ho visto, mi è sembrato motivato, mi ha detto che ha voglia di fare, io gli proporrei questo o quest'altro'; il sociale magari usa un approccio più ampio, 'conosco il nucleo, lo conosco da tanto tempo, ha questo problemi, ha queste difficoltà' e quindi il sociale cerca di tenere il profilo un po' più basso perché teme l'abbandono, allora a quel punto il mondo del lavoro interviene a gamba tesa e dice 'beh allora se non è motivato...'"

Rispetto alle diffidenze iniziali, in ogni caso, c'è oggi una maggiore comprensione reciproca tra operatori, o comunque una più elevata propensione ad integrare approcci e interpretazioni anche quando

questi differiscono. Un esempio significativo del processo di apprendimento compiuto viene dalla testimonianza di un'operatrice di un Cpl:

*noi siamo più orientati ad un'analisi ovviamente più settata sul lavoro, il sociale e il sanitario hanno un approccio un po' più legato all'aspetto appunto sociale e sanitario (...) Alcune cose le abbiamo trasmesse noi agli altri servizi, altre ce le hanno trasmesse anche loro proprio per capire meglio alcuni aspetti che noi non indagandoli non li valutavamo. (...) devo dire che negli ultimi anni stiamo andando molto lisci, nel senso che noi abbiamo imparato molte cose anche sulla struttura familiare, sì una madre deve fare un corso ma deve farlo vicino a casa, questi erano aspetti che magari noi non valutavamo all'inizio, effettivamente, la necessità di essere in un raggio di azione abbastanza vicino a casa, e me lo hanno spiegato loro come tante altre cose. Noi abbiamo spiegato loro gli aspetti necessari a mettere insieme la consequenzialità dei passi da fare, a costruire un progetto che possa poi dare uno sbocco nel mercato del lavoro che noi magari conosciamo un po' meglio, direi che stiamo andando molto spediti su questi aspetti.*

La conseguenza più significativa di questo processo di crescita esorbita dallo stesso ambito della legge 14: grazie alla collaborazione in equipe – come ha osservato l'operatrice di un Cpl –, si è spesso arrivati “anche ad una collaborazione su utenti che non sono nei percorsi della legge 14, ha portato cioè ad un'integrazione che è diventata quasi naturale anche per persone che non sono inserite in legge 14, perché la collaborazione avviene ormai nella prassi, direi quasi quotidianamente”.

Sebbene l'oggetto del presente lavoro sia costituito dagli interventi conclusi entro il 31 dicembre 2019, appare necessario fornire un breve riscontro di ciò che è accaduto nel sistema dei servizi dopo la diffusione della pandemia. Nel corso delle interviste è stato inevitabile soffermarsi su questo tema, che anche nel contesto in esame ha assunto il significato di spartiacque tra ciò che si faceva *prima* e ciò che è stato possibile fare *durante* e *dopo*.

“Adesso col Covid è tutto più complicato”, ha affermato con rammarico il responsabile di una equipe. “Mi ricordo Piacenza nella primavera 2020 – ha notato una rappresentante della Regione –, non erano certo nella condizione di poter parlare di equipe e di vulnerabili...”. Poiché “il Covid ci ha scompaginati tutti”, in quasi tutti i territori “si è lavorato a marce ridotte”, anche se sono stati compiuti sforzi individuali e organizzativi notevoli per poter mantenere un qualche tipo di legame e di contatto con l'utenza.

Gli intervistati hanno rilevato un aggravamento generalizzato delle situazioni di disagio, “in particolare sul sociale le situazioni spesso erano già molto fragili prima, anche a livello economico, per cui la legge 14 è la meno grave delle situazioni, nel senso che ci siamo dovuti occupare di dare dei buoni spesa, dei sussidi improvvisi” (assistente sociale). C'è stato però anche un problema specifico, rappresentato dall'obbligo di sospendere tutte le attività, tirocini compresi, nelle fasi più acute. Anche le equipe in presenza sono state sospese, proseguendo le attività a distanza (ma in genere con una durata più breve e con un'accentuazione del problema del coinvolgimento ridotto del sanitario: “dopo il Covid – ha ricordato un'assistente sociale di una Asl – “credo di non avere profilato neanche una persona”). Come ha osservato l'operatrice di un Cpl, “la presenza consentiva di interagire in maniera un po' più dinamica, adesso usiamo la piattaforma, si fa un po' più fatica a confrontarsi, parliamo un po' tutti, tutti prendiamo la parola ma si fa un po' più fatica...”. I limiti organizzativi ed operativi sono stati tanti e sono stati rilevati in modo simile in diversi territori, anche se dopo il primo *lockdown* la ripresa delle attività è avvenuta con tempi e modalità differenziate (sia rispetto alle interazioni con l'utenza, che per quanto riguarda gli incontri vis-à-vis tra i membri delle equipe e quelli tra equipe e soggetti attuatori)<sup>70</sup>.

Volendo cogliere nel contesto di una situazione difficile, a tratti drammatica, degli elementi positivi, le interviste hanno fatto emergere un paio di aspetti degni di nota. Il primo riguarda una accresciuta capacità di lavorare a distanza da parte degli operatori: per quanto la modalità da remoto sia generalmente ritenuta limitante, essa ha infatti rappresentato l'unico mezzo disponibile per mantenere ‘vive’ le relazioni (tra operatori, *in primis*, ma anche tra operatori e utenti). Il secondo aspetto riguarda quella parte di attività formativa che è stato possibile continuare a svolgere da remoto: per alcuni intervistati “è andata oltre le aspettative”, tanto da indurre a prevedere il mantenimento di questa modalità anche nelle future programmazioni (“con un semplice smartphone sono riusciti a seguire i corsi, questa è stata un po' una sorpresa... con l'attivazione dei corsi di formazione a distanza, magari di durata breve, abbiamo visto che queste attività sono state seguite”).

---

<sup>70</sup> In diversi territori il servizio sociale ha cercato di continuare a incontrare in presenza i casi segnalati, “perché riteniamo che i colloqui con questa utenza fatti con whatsapp o con altre piattaforme non rendano, le nostre persone poi sono in difficoltà quando si devono connettere, quindi questa parte qui l'abbiamo sempre mantenuta in presenza” (assistente sociale).



Resta il fatto che l'impatto è stato molto pesante, sia per la difficoltà a portare avanti le misure previste nei programmi (i tirocini sono stati sospesi ufficialmente tra marzo e maggio 2020, ma sono poi ripartiti con grande lentezza e tra molte difficoltà<sup>71</sup>), sia perché la situazione complessiva si è significativamente deteriorata<sup>72</sup> ("adesso – ha sottolineato un'assistente sociale – non si trova niente per le persone che non hanno particolari condizioni di disagio – a parte la mancanza di lavoro –, per i nostre utenti figuriamoci, si fa ancora più fatica..."). Nonostante qualche altra piccola luce (in alcuni contesti è stata osservata anche una maggiore responsabilizzazione nell'uso dei device per la formazione a distanza), e per quanti sforzi siano stati fatti per tenere in piedi i percorsi e non interrompere le profilature, l'utenza ha molto sofferto il rallentamento o il blocco delle attività. Come ha osservato l'operatrice di un Cpl,

*il danno maggiore è stato fatto agli utenti, tutta una serie di attività si sono fermate, tutte tranne quelle che prevedevano laboratori tecnici in presenza, tutto il resto era a distanza. Per questa fascia di persone obbligare a svolgere attività a distanza è stata una cosa molto impegnativa, poi alcune attività sono completamente ferme, l'alfabetizzazione linguistica diventa quasi impossibile da fare a distanza con persone che hanno poche competenze linguistiche o poche competenze informatiche, tutte quelle attività dove la socializzazione svolge un ruolo importante hanno registrato una battuta di arresto o si sono proprio fermate.*

---

<sup>71</sup> Hanno fatto parzialmente eccezione quei territori che per le specializzazioni produttive che li caratterizzano hanno potuto contare su una maggiore densità di imprese operanti in settori meno o non direttamente toccati dalle limitazioni (come agro-alimentare, meccanica, elettronica).

<sup>72</sup> I dati più recenti mostrano che in Italia nel 2020 sono in condizione di povertà assoluta poco più di due milioni di famiglie (7,7% del totale dal 6,4% del 2019) e oltre 5,6 milioni di individui (9,4%, dal 7,7% del 2019). Nell'anno della pandemia la povertà assoluta ha raggiunto il livello più elevato dal 2005. Non sono disponibili le stime per regione; tuttavia nella ripartizione Nord-est la povertà assoluta individuale è cresciuta di 1,6 punti percentuali (dal 6,6% all'8,2%), mentre la ripartizione settentrionale è quella che nel complesso ha fatto registrare tra 2019 e 2020 il peggioramento più marcato. Ancora più preoccupante è il fatto che sia in crescita la percentuale di famiglie povere con persone di riferimento occupata, e che l'incidenza sia molto differenziata in base al titolo di studio (tra le famiglie con persona di riferimento con almeno il diploma di scuola secondaria superiore l'incidenza è pari al 4,4%, mentre si attesta al 10,9% se la persona di riferimento ha al massimo la licenza di scuola media). Si veda Istat, Torna a crescere la povertà assoluta, 16 giugno 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/258632>. Sul tema della povertà lavorativa si veda anche Istat, Memoria scritta sull' Atto Comunitario COM(2020) 682 definitivo (Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea), 11a Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) - Senato della Repubblica, Roma, 20 gennaio 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/252790>.

Il tema dell'integrazione tra i servizi viene da lontano. Delineata dalla legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che ha attribuito la realizzazione degli interventi ai Piani di Zona, la programmazione integrata tra servizi sociali e sanitari è stata attuata in Emilia-Romagna con l'approvazione della legge regionale 3/2003. La legge regionale 14/2015 ha compiuto un passo ulteriore, puntando ad adottare interventi integrati anche nell'ambito formativo e in quello degli inserimenti lavorativi. Tuttavia il percorso nazionale avviato dalla 328 è rimasto privo di una sua componente fondamentale, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, il tassello che avrebbe potuto associare esigibilità dei diritti e congruità delle risorse (negli anni più recenti si sono poi affermate a livello nazionale *policies* fondate sui bonus e su interventi categoriali, in contrasto con l'approccio universalistico e integrato della 328).

Passi avanti rilevanti sulla strada dell'integrazione sono stati compiuti sia con la decisione di intervenire con il PON Inclusion, essendo il programma volto a rafforzare la capacità istituzionale dei servizi sociali ed a sostenere lo sviluppo della riforma del sistema di welfare nazionale (in particolare accompagnando il processo definitorio dei livelli essenziali delle prestazioni sociali - LEA), sia attraverso l'approvazione del Dlgs. 147/2017, che ha adattato l'impianto della 328 al nuovo quadro costituzionale emerso dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione. In parallelo, a partire dalla Raccomandazione della Commissione 2008<sup>73</sup>, a livello europeo si è tracciata la strada per promuovere percorsi di inclusione attiva, che assumono come presupposto il superamento dell'approccio assistenzialistico. Su questa scia, sia il REI che il Reddito di Cittadinanza sono stati concepiti, almeno sulla carta, come livelli essenziali (stringendo il nesso tra erogazione e diritto soggettivo) e come strumenti non categoriali a disposizione del sistema dei servizi.

In questo quadro mobile, ancora frammentario, incompleto e confuso<sup>74</sup> a livello nazionale, la Regione Emilia-Romagna ha deciso di puntare sull'inclusione attiva, ampliando l'ambito di operatività delle politiche integrate ed includendovi anche le politiche della formazione e del lavoro. È da qui che nasce il collegamento della legge 14 con il Fondo Sociale Europeo, che è lo strumento fondamentale per realizzare interventi a beneficio delle persone nei contesti della formazione e del lavoro; ed è sempre questa scelta volta a sviluppare il nesso tra inclusione sociale e inserimento lavorativo a spiegare la stretta connessione tra il Patto per il Lavoro (nel frattempo divenuto nel 2020 Patto per il Lavoro e per Clima) e l'attuazione della legge 14.

La Regione ha inteso utilizzare le risorse per le politiche di inclusione stanziare dal Fondo Sociale Europeo identificando come prioritari gli interventi di inclusione lavorativa: secondo questa visione, è dai percorsi di inserimento lavorativo e di rafforzamento dell'occupabilità che possono svilupparsi percorsi di

---

<sup>73</sup> Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, C(2008) 5737 (2008/867/CE).

<sup>74</sup> Come ha notato sarcasticamente un osservatore, "il livello raggiunto in Italia dall'integrazione sociosanitaria è inversamente proporzionale a quanto se ne parla". Si veda Pesaresi F., *Integrazione sociosanitaria: quello che c'è e quello che non c'è*, 1 maggio 2019, [https://francopesaresi.blogspot.com/2019/05/integrazione-sociosanitaria-quello-che.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+blogspot%2FNvGfum+%28Franco+Pesaresi%29](https://francopesaresi.blogspot.com/2019/05/integrazione-sociosanitaria-quello-che.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+blogspot%2FNvGfum+%28Franco+Pesaresi%29).

inclusione sociale effettivi e sostenibili. Il corollario di questo principio è che la promozione di politiche capacitanti, e non solo riparative, rivolte ai soggetti fragili non potesse realizzarsi mettendo in campo dispositivi d'intervento monosettoriali. Come ha ricordato una rappresentante della Regione,

*la legge regionale nasce da un'istanza di inserimento lavorativo per persone con fragilità, quelle persone che faticosamente rientrano nel mercato del lavoro, tema che i comuni e anche le aziende sanitarie segnalavano da tantissimo tempo; si tratta di quelle persone che difficilmente riescono a trovare un riscontro rispetto alla propria necessità di lavoro senza avere un supporto che accompagni sul versante sociale e sanitario: in questo senso la presa in carico è integrata perché sono persone che hanno un livello di fragilità così significativo che li mette nella condizione di essere inseribili nel mercato del lavoro.*

La norma ha cercato di rispondere ad un bisogno scoperto, "che fino a quel momento non aveva una risposta così ben articolata e strutturata" (intervista ad un'altra rappresentante della Regione). Si è scelto di affrontare questo "bisogno scoperto" a partire dal riconoscimento della necessità di superare la visione monodimensionale del disagio, prefigurando nell'approccio multidimensionale sia una tutela maggiore per le persone vulnerabili che un assetto più razionale del sistema dei servizi. Il disegno che ne è derivato, fondato sull'assunto che la presa in carico dovesse essere unitaria e indipendente dal luogo fisico di primo accesso, ha mirato a modificare l'orientamento stesso del sistema dei servizi nei confronti dell'utenza: gli interventi e i percorsi di legge 14 si rivolgono infatti anche a chi non è immediatamente in carico ai servizi, giacché intendono modificare non soltanto *come* si lavora con l'utenza una volta che questa ha effettuato l'accesso, ma il modo stesso in cui si configura la relazione tra la persona e il servizio.

L'obiettivo di dare certezza ai diritti delle persone fragili e di contrastare le diseguglianze a partire dalle condizioni effettive della persona – valutandone in concreto le condizioni – si è sostanziato innanzitutto nella scelta di adottare uno strumento di profilazione capace da un lato di 'mettere ordine' in un contesto caratterizzato da condizioni di fragilità intrinsecamente plurali, e dall'altro di rendere gli interventi il più possibile centrati sui bisogni della persona ed indipendenti dalle scelte dei soggetti attuatori. Come ha icasticamente affermato l'assistente sociale di una Asl,

*Rispetto a prima questo percorso con il Cpl e con gli enti di formazione è molto più formalizzato, per cui banalmente se un utente mi passa la valutazione in accesso, viene dato l'ok, viene fatto il programma in equipe, l'ente di formazione non mi può dire io non te lo prendo. Questo è un vantaggio, mentre prima era l'ente di formazione che diceva facciamo questo corso, ci sono dei tirocini, hai delle persone da presentarmi? Sì, ok, però la scrematura la faceva l'ente di formazione, e magari l'utente che non è proprio bello, che magari qualche volta è anche agitato, quell'utente l'ente di formazione non lo voleva, mentre adesso l'ente di formazione con l'equipe legge 14 l'utente se lo prende su...*

Il doppio movimento sull'asse bisogno-diritti richiedeva la definizione di un linguaggio comune tra servizi diversi, che diversi rimangono anche mentre operano all'interno dello stesso contesto (l'equipe multiprofessionale). Per questo è importante che il *profiling* sia effettuato su tutti gli utenti, cosa che al momento avviene soltanto – come si è visto nel § 3.4 – con le persone che passano dai centri per l'impiego. A questo fine potrebbe essere utile un cambiamento terminologico dello strumento: così come nell'ICF, il sistema di classificazione della disabilità utilizzato come principale riferimento concettuale per la struttura del *Profilo di Fragilità*, si focalizza l'attenzione sull'insieme delle caratteristiche e dei fattori che determinano lo stato di salute e di benessere di una persona, e non soltanto sugli stati patologici o morbosi, per il *profiling* di legge 14 si potrebbe pensare a modificare il nome dello strumento, anche mantenendo inalterata la struttura degli item e dei domini. *Profilo di Funzionamento*, ad esempio,

avrebbe un significato più neutro, meno stigmatizzante e più universalistico dell'attuale, e ciò potrebbe consentire di promuoverne un uso più ampio<sup>75</sup>.

Il punto fondamentale del nuovo assetto risiede nella scelta di 'obbligare' i servizi a stare insieme all'interno di uno stesso contesto, creato *ad hoc*, per discutere e definire gli interventi da attuare<sup>76</sup>. Sul piano generale non sorprende quindi che tutti gli intervistati abbiano espresso punti di vista ampiamente positivi sull'impianto e sul disegno del nuovo assetto: a partire da esperienze diverse, colpisce che gli aggettivi più ricorrenti utilizzati dagli intervistati per valutare la filosofia di fondo del nuovo modello siano stati "dirompente", "indispensabile" e "fondamentale". Appare anche chiaro che la legge 14 non è entrata in conflitto con gli assetti pre-esistenti: come ha ricordato la responsabile di un Ufficio di Piano,

*il nostro palazzo ha acquisito una rampa di scale in più, non è che la legge 14 ha tolto qualcosa che prima c'era e adesso non c'è più, ha aggiunto qualcosa, non abbiamo perso niente di quello che avevamo ma abbiamo acquisito qualcosa in più, con maggiore chiarezza. (...) La cosa importante con la legge 14 è che se uno va ad uno sportello e dice 'voglio lavorare' esce comunque con qualcosa, non c'è nessuno cui non sia stata data l'opportunità di avere almeno un'azione, e questo è un elemento importante, io credo, viene dato qualcosa a tutti, è un di più importante.*

La strada intrapresa appare quindi quella giusta. Per affrontare il disagio e la povertà sono indispensabili servizi di qualità, ed uno sforzo sistemico volto a superare la tendenza a privilegiare i trasferimenti monetari sulle altre prestazioni, tendenza da lungo tempo prevalente nei sistemi continentali di welfare<sup>77</sup>. La transizione è in corso, e la Regione Emilia-Romagna ne è protagonista a pieno titolo proprio grazie al disegno unitario d'intervento modellato dalla legge 14. La scelta strategica compiuta assume ancora più importanza nel contesto post-pandemico, un contesto nel quale la situazione di emergenza sociale ed determinata dal Covid rischia di alterare il necessario equilibrio tra interventi di tipo protettivo e interventi di tipo promozionale e proattivo (come sono quelli di inclusione attiva), ed in particolare di far pendere nuovamente la bilancia sul lato dei trasferimenti monetari.

---

<sup>75</sup> L'ICF ha adottato intenzionalmente una strutturazione lessicale neutra, passando dalla terminologia tutta negativa del precedente sistema di classificazione della disabilità (l'ICIDH) ad un impianto che considera le limitazioni in riferimento alle condizioni di salute 'in positivo'. In questo quadro vengono conati due termini concepiti come 'termini-ombrello', per la loro capacità di abbracciare più fenomeni e oggetti: il termine 'Funzionamento', che comprende tutte le funzioni corporee, le attività e la partecipazione della persona e le espone in modo neutro senza soffermarsi soltanto sulle condizioni patologiche, e il termine 'Disabilità'. Il focus del ragionamento non è più, la menomazione, come accadeva nell'ICIDH, ma il funzionamento della persona. Questa impostazione è già presente anche nel *Profilo di Fragilità*, che nell'articolazione delle sue componenti è di per sé multidimensionale e fondato su un linguaggio neutro; il mutamento di 'titolo' dello strumento avrebbe l'esclusiva funzione di facilitare negli operatori la consapevolezza che non si tratta di uno strumento applicabile soltanto ad una categoria di persone.

<sup>76</sup> "Credo seriamente – ha osservato la responsabile di un cpi – che la Regione, mettendo sul piatto 20 milioni di euro l'anno, obbligando i servizi a stare insieme in un unico luogo fisico e virtuale, e dicendoci 'bisogna che vi concentrate sulla persona e non su di voi', abbia fatto un salto di qualità. Secondo me per riuscire a captare e ad avere dei successi con questo target di persone bisogna fare così, non c'è un altro modo, e credo che lo stiamo sperimentando anche nei risultati positivi".

<sup>77</sup> Si veda lo storico punto di riferimento per lo studio dei sistemi di welfare di Esping-Andersen G. (1996), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, SAGE Publications. Secondo i dati Istat, nel 2019 le Amministrazioni pubbliche italiane hanno speso quasi 479 miliardi (in denaro e in natura) per "proteggere le famiglie da rischi, eventi o bisogni inclusi nella sfera della protezione sociale (malattia/salute, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, alloggio e altra esclusione sociale)". La previdenza ha continuato a rappresentare la prima voce di spesa (ha assorbito il 66,3% delle risorse destinate a prestazioni sociali). Alla sanità è andato il 22,7% e alle prestazioni di tipo assistenziale solo l'11% (l'assistenza sociale viene fornita in prevalenza in denaro – in misura pari all'83% delle risorse dedicate a questo ambito). Si veda Istat, *La protezione sociale in Italia e in Europa*, 28 aprile 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/241933>.

Se è vero che non c'è un modello unico di integrazione dei servizi<sup>78</sup>, la declinazione dell'inclusione attiva scelta dal modello emiliano-romagnolo sulla base del riferimento comunitario delineato nel 2008 (l'inclusione attiva come integrazione tra sostegno al reddito, servizi di qualità e inserimenti lavorativi) è l'oggetto particolare che si è valutato in questo lavoro. In quanto tale, nella sua specificità, si può concludere questo lavoro riepilogando ciò che in questo modello d'intervento ha funzionato in modo appropriato e le questioni che rimangono aperte e richiedono una messa a punto ulteriore (si veda il riquadro).

Detto del piano riguardante la policy, ci soffermiamo qui in particolare sui dispositivi messi in campo. La rilevanza del percorso formativo organizzato subito dopo l'approvazione della legge rende opportuno approntare un nuovo intervento formativo di sistema a distanza di oltre quattro anni dall'introduzione del modello. La strutturazione delle equipe e l'adozione dello strumento per il profiling sono due aspetti molto positivi, ma entrambi richiedono interventi di 'consolidamento'. Nel primo caso è necessaria un'azione impegnativa, volta ad affrontare il nodo del limitato coinvolgimento del servizio sanitario: se è vero che il problema della lettura strumentale dei percorsi di legge 14 da parte di alcune componenti di tale sistema è stato superato, è anche vero che la partecipazione di questa componente al lavoro integrato è largamente inferiore a quanto si potrebbe auspicare. Nel secondo caso appare necessario giungere ad un uso più esteso dello strumento di profilazione, obiettivo che potrebbe essere perseguito operando anche sulla dimensione lessicale sopra ricordata. Anche il sistema informativo che rende possibile il monitoraggio dell'attività delle equipe può essere meglio integrato con il sistema che rileva le attività dei soggetti attuatori, nei confronti dei quali – pur mantenendo invariata la divisione dei compiti in atto rispetto al lavoro delle equipe – potrebbero essere previsti una maggiore articolazione ed un maggior livello di dettaglio del sistema di remunerazione degli interventi.

*Acquisizioni e questioni aperte nel modello d'intervento messo in atto dalla legge regionale 14/2015*

<i>Dimensione</i>	<i>Acquisizioni</i>	<i>Questioni aperte</i>
<b>POLICY</b>	Estensione dell'approccio integrato a formazione e lavoro	Rischio, nel contesto post-pandemico, del ritorno di spinte volte a privilegiare la dimensione riparativa su quella proattiva
	Superamento della connotazione monodimensionale del disagio	
<b>DISPOSITIVI</b>	Adeguatezza del percorso formativo	Opportunità di un nuovo intervento formativo di sistema
	Strutturazione delle equipe multiprofessionali: consolidamento delle relazioni organizzative ed operative tra servizi sociali e del lavoro	Limitato coinvolgimento del servizio sanitario nelle equipe
	Rilevanza del profiling per la dimensione equitativa delle prestazioni	Estensione nell'uso del profiling; adozione di una definizione lessicalmente neutra dello strumento
	Appropriatezza del sistema informativo dedicato (Assister)	Integrazione tra Assister e il sistema informativo riguardante l'attuazione dei programmi
	Netta delimitazione delle funzioni tra equipe e soggetti attuatori (definizione/attuazione del programma)	Maggiore articolazione dei criteri di remunerazione dei soggetti attuatori

<sup>78</sup> La letteratura indica che l'integrazione tra i servizi rappresenta una particolare forma di adattamento dei sistemi di welfare. Si veda Häusermann, S., 2010, *The politics of welfare state reform in continental Europe: Modernization in hard times*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.

## ALLEGATO A. TRACCIA DELLE INTERVISTE SEMI-STRUTTURATE PER TIPOLOGIA D'INTERVISTATO

### *Operatori e responsabili delle equipe professionali e dei progetti personalizzati*

- Il percorso formativo
- Il profilo di fragilità
- La presa in carico integrata: osservazioni e commenti
- Come funzionano le equipe: la definizione del programma personalizzato
- Le misure di inclusione attiva del PO: osservazioni e commenti
- Il percorso attuativo: il rapporto con gli enti gestori
- Gli esiti occupazionali
- La condizionalità
- Il Covid-19

### *Responsabili e operatori dei Distretti/Uffici di Piano*

- Caratteristiche della programmazione a livello di zona/distretto
- Differenze tra le diverse fasi della programmazione
- L'iter procedurale (approvazione PIT, consultazione parti sociali)
- Il profilo di fragilità
- L'organizzazione delle equipe
- I percorsi integrati: presa in carico, strumenti, modalità operative, condivisione culturale
- Le misure di inclusione attiva del PO: osservazioni e commenti
- L'attuazione delle misure: il rapporto tra equipe e gli enti gestori
- Gli esiti occupazionali
- La condizionalità
- Il Covid-19

### *Referenti e responsabili della programmazione a livello regionale*

- Come nasce l'idea di costruire questo percorso: il rapporto con il FSE
- Come si sviluppa: la programmazione regionale e la programmazione a livello di zona/distretto
- Il percorso formativo e la conoscenza delle misure attivabili
- Gestione integrata ed equipe
- Le misure di inclusione attiva del PO: osservazioni e commenti

## INDICE DELLE TABELLE

<i>Tabella 1. Distribuzione del campione di destinatari intervistati in base alle variabili di stratificazione</i> .....	16
<i>Tabella 2 - Destinatari intervistati per genere e classe di età</i> .....	17
<i>Tabella 3 - Destinatari intervistati per tipo di azione e classe di età</i> .....	17
<i>Tabella 4 - Destinatari per livello di istruzione</i> .....	17
<i>Tabella 5. Le persone intervistate</i> .....	18
Tabella 6 – Destinatari per condizione occupazionale di partenza e genere (802 rispondenti) .....	20
Tabella 7 – Destinatari per condizione occupazionale di partenza e tipo di azione (802 rispondenti) .....	20
Tabella 8 – Destinatari per durata della ricerca di lavoro e condizione occupazionale di partenza (715 rispondenti) ....	21
Tabella 9 – Destinatari per durata della ricerca di lavoro e tipo di azione .....	21
Tabella 10 – Destinatari per ultima professione svolta e genere (popolazione 571) .....	21
Tabella 11 – Destinatari per settore dell'ultima professione svolta e genere .....	22
Tabella 12 – Destinatari per variazione o mantenimento di professione e settore produttivo tra principale (per durata) e ultimo lavoro svolto (popolazione 571) .....	23
Tabella 13 – Destinatari per durata del lavoro più longevo e genere .....	23
Tabella 14 Motivo principale della partecipazione all'intervento formativo. Distribuzione per genere (valori percentuali) .....	24
Tabella 15 - Motivo principale della partecipazione all'intervento formativo. Distribuzione per classe di età (valori percentuali) .....	24
Tabella 16 - Dopo aver deciso di intraprendere un percorso formativo, è stato difficile accedere alle informazioni necessarie? - Distribuzione per cittadinanza (valori percentuali) .....	25
Tabella 17 - Canali attraverso cui si è venuti a conoscenza dell'attività formativa - Distribuzione per genere (valori percentuali) .....	25
Tabella 18 – Le opzioni formative disponibili erano adeguate rispetto alle sue necessità personali? - Distribuzione per genere (valori percentuali) .....	26
Tabella 19 - Ritieni che la sua preparazione professionale e/o scolastica fosse sufficiente per seguire il corso in modo proficuo? - Distribuzione per cittadinanza (valori percentuali) .....	26
Tabella 20 - Ritieni che la sua preparazione professionale e/o scolastica fosse sufficiente per seguire il corso in modo proficuo? - Distribuzione per titolo di studio (valori percentuali) .....	26
Tabella 21 - Quanto si ritiene soddisfatto per il <i>contenuto</i> dell'attività formativa? .....	27
Tabella 22 - Quanto si ritiene soddisfatto per la <i>durata</i> dell'attività formativa? .....	27
Tabella 23 - Quanto si ritiene soddisfatto dei docenti? .....	27

Tabella 24 - Quanto si ritiene soddisfatto degli orari? .....	28
Tabella 25 - Quanto si ritiene soddisfatto del confort delle aule che hanno ospitato l'attività formativa? .....	28
Tabella 26 - Quanto si ritiene soddisfatto della dotazione di attrezzature utili a seguire l'attività formativa? (computer, lavagne multimediali, attrezzi etc.)?.....	28
Tabella 27 - Qual era la durata del periodo di tirocinio/stage? .....	28
Tabella 28 - Disponibilità del titolare o tutor dell'azienda/ente/istituto (popolazione 600) .....	29
Tabella 29 - Disponibilità di adeguate strutture di lavoro (popolazione 594) .....	29
Tabella 30 - Interazione con altro personale dell'azienda/ente/istituto (popolazione 597) .....	29
Tabella 31 - Coerenza con i contenuti del corso seguito (destinatari di attività formative) (popolazione 330).....	30
Tabella 32 - Acquisizione di competenze specialistiche lavorando insieme a lavoratori specializzati/tutor (popolazione 599) .....	30
Tabella 33 - Sviluppo della capacità di lavorare in gruppo (popolazione 601) .....	30
Tabella 34 - Conoscenza del contesto economico in cui opera l'impresa, caratteristiche organizzative e commerciali dell'impresa (popolazione 581) .....	30
Tabella 35 - Acquisizione di competenze informatiche (popolazione 599) .....	30
Tabella 36 - Dopo la conclusione del tirocinio ha iniziato a lavorare presso la stessa azienda? .....	31