



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione



speiro Sostenibilità di Percorsi Innovativi in Rete per l'Occupazione

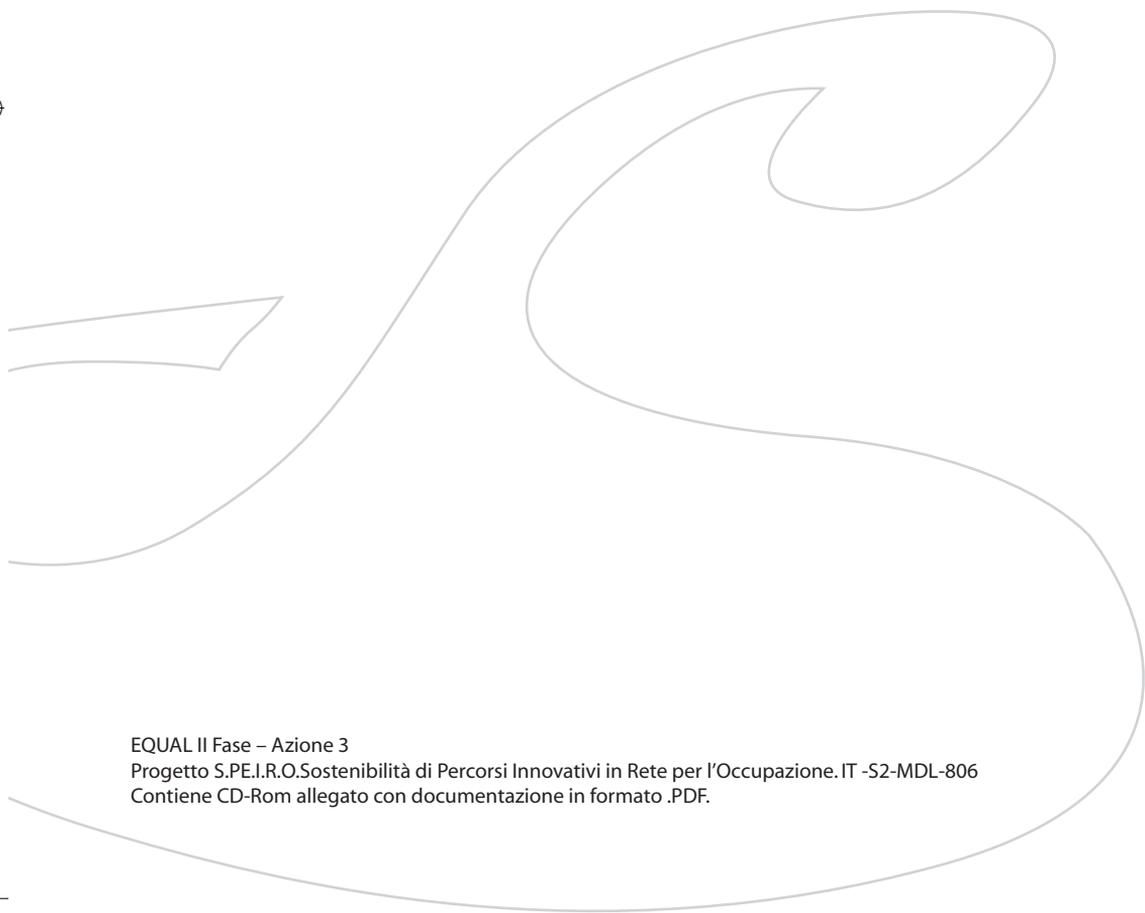
LIBRO BIANCO

I servizi di inclusione sociale e lavorativa per le persone svantaggiate in Italia

Raccomandazioni per le politiche



FEBBRAIO 2008



EQUAL II Fase – Azione 3
Progetto S.PE.I.R.O.Sostenibilità di Percorsi Innovativi in Rete per l'Occupazione.IT -S2-MDL-806
Contiene CD-Rom allegato con documentazione in formato .PDF.



I servizi di inclusione sociale e lavorativa per le persone svantaggiate in Italia

Raccomandazioni per le politiche

FEBBRAIO 2008

INDICE

| | |
|--|---------|
| Introduzione | pag. 2 |
| 1. Integrazione dei servizi (regia centrale) | pag. 3 |
| 2. La rete | pag. 5 |
| 3. Competenze degli operatori / professionisti | pag. 8 |
| 4. Personalizzazione degli interventi di orientamento e inserimento lavorativo, attraverso l'accompagnamento e il monitoraggio dei beneficiari | pag. 9 |
| 5. Trasferibilità dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa: Punti critici, fattori chiave e indicazioni | pag. 11 |
| 6. Conclusioni | pag. 15 |

Introduzione

La sostenibilità non dipende dalla quantità dei finanziamenti

Questo Libro Bianco è uno dei prodotti del progetto SPEIRO, realizzato in Azione 3 dall'iniziativa Equal Fase 2 e si basa su esperienze realizzate in diverse aree territoriali che, pur con metodologie diverse, hanno perseguito la lotta all'esclusione sociale attraverso nuovi percorsi di inserimento socio-lavorativo.

Sono stati sperimentati sistemi in rete, multidisciplinari, multidimensionali, integrati e trasversali rispetto alle aree in cui il welfare italiano si è tradizionalmente articolato, e anche per questo i progetti locali che compongono il partenariato di SPEIRO hanno, tutti, l'interesse prioritario a non disperdere il patrimonio di esperienze e conoscenze acquisite in questi anni, e a consolidare quanto si è cominciato a costruire: sistemi di politica pubblica basati sul concetto e sul modello della partnership.

Da mesi ognuna delle esperienze locali si è concentrata sull'obiettivo di come proseguire il proprio lavoro e questo Libro Bianco non fa altro che raccogliere, confrontare, commentare le indicazioni specifiche che ciascun territorio ha indirizzato ai decision- e policy-maker, in termini di sostenibilità degli interventi e trasferibilità delle buone prassi, finalizzati al miglioramento, in un'ottica di sistema, degli interventi degli attori delle politiche sociali del lavoro.

Il partenariato di SPEIRO è convinto (ed anche questo è un risultato di Equal) che i confronti tra soggetti diversi e lontani siano utili per i decisori politici, impegnati nella definizione delle strategie di inserimento lavorativo delle fasce deboli. Chi, invece, ha e avrà compiti di promozione e coordinamento della programmazione e delle strategie delle politiche pubbliche di lotta all'esclusione potrà forse trarre, da queste righe, almeno un quadro sintetico e sintomatico di quanto localmente è stato ritenuto necessario per dare futuro e stabilità a ciò che è stato costruito con successo in questi anni di Equal.

Non è un libro dei sogni o di buoni propositi, ma un'analisi comparata degli ostacoli e degli obiettivi, che, a breve e medio periodo, i sistemi locali della partnership SPEIRO hanno individuato come i nodi da cui dipende il loro stesso futuro.

Non è questione di finanziamenti: quasi tutte le esperienze di SPEIRO sopravvivranno con l'apporto di risorse locali. Il problema è, semmai, di una spesa pubblica da razionalizzare. Equal ha dimostrato, per esempio, che finanziamenti certi, stabili, legati a strategie di medio periodo e gestiti da partnership sono più efficienti dei finanziamenti affidati a bando e a singoli soggetti.

Se non è questione di soldi è, invece, questione di organizzazione, di flessibilità, di integrazione, di metodo, di governance ... Di questo si occupa il Libro Bianco, che, invece non insiste su un sogno, che pure è sullo sfondo di ciascuna delle esperienze: arrivare, un giorno, a separare da ogni punto di vista (normativo, organizzativo, economico) il primo e il secondo mercato del lavoro. O meglio: creare finalmente un secondo mercato del lavoro per chi non è attualmente in grado di reggere il lavoro governato dalla legge del profitto. Di fronte al problema di inserire chi lavorare non sa, non vuole, non può, ciascuno ha trovato la propria soluzione. Qualcuno ha deciso di dedicarsi solo a chi è effettivamente in grado di ritrovare o mantenere un lavoro

“vero”; altri hanno accettato di continuare a operare anche sulla linea di confine in cui assistenza sociale e inserimento lavorativo si sovrappongono e spesso si contraddicono. Per quanto in crisi, l'ideologia secondo cui il lavoro è il toccasana per ogni disagio, sopravvive ancora nelle norme e nell'organizzazione delle nostre politiche di welfare. Ne consegue una ben ridotta efficacia: per gli individui e le loro reti personali, per le aziende, per i servizi e per la spesa pubblica.

Ma il secondo mercato del lavoro (e il correlato, necessario, reddito minimo garantito) restano solo sullo sfondo delle considerazioni attuali. Qui si prospettano obiettivi più immediati. Indispensabili per non disperdere questi anni di Equal. Che sono anche, però, i primi passi verso quei cambiamenti strutturali e di lungo periodo senza i quali la lotta contro l'esclusione sociale resterà una pura pratica (blandamente) riparatoria.

1. Integrazione dei servizi (regia centrale)

L'integrazione, tra servizi esistenti per l'inclusione socio - lavorativa delle fasce deboli, va intesa nel senso di integrazione tra servizi diversi di uno stesso territorio, e tra servizi di territori diversi. Per ottenere l'integrazione tra servizi di uno stesso territorio, è necessario agire su:

1. La spesa pubblica:

| Per ottenere | Attraverso |
|---|---|
| Chiarezza, conoscenza, della spesa sociale e della spesa formazione-lavoro e delle relative fonti di finanziamento. | Protocolli operativi condivisi con definizione dei ruoli e compiti. |
| Stabilità nel tempo della fonte/i di finanziamento. | Riconoscimento, a livello territoriale, di uno stanziamento finanziario per l'inclusione socio - lavorativa delle fasce svantaggiate, che comprenda anche l'accompagnamento all'inserimento lavorativo. |
| Razionalizzazione della spesa, nell'ottica di un miglioramento del rapporto percentuale tra il costo del funzionamento del sistema e il costo dell'intervento per il beneficiario, al fine di fornire servizi integrati, flessibili e personalizzati (cfr. capitolo 4). | <p>La costruzione di sistemi di monitoraggio quali – quantitativo comuni, per verificare anche le variabili tempi / costi dell'intervento;</p> <p>L'inserimento degli interventi sull'occupabilità delle persone svantaggiate nell'ambito di intervento delle politiche sociali;</p> <p>L'istituzione, a livello nazionale, tra le azioni FSE, Asse Inclusione Sociale, di voucher di servizi per le persone svantaggiate;</p> <p>Il rafforzamento della valutazione sugli enti e il collegamento dei finanziamenti (anche con sanzioni progressive riguardo all'accesso ai finanziamenti) alla adeguatezza degli input (organizzazione, strutture, competenze, collegamenti di rete e integrazione nelle partnership) e dei risultati, piuttosto che ai singoli processi / progetti;</p> <p>L'estensione dell'applicazione del diritto civile e dell'autocertificazione;</p> <p>L'aggiornamento dei regolamenti sulla base del confronto con buone prassi realizzate in altri territori europei (ad esempio le trasferte gestite sulla base del daily rate).</p> |

2. La condivisione di un linguaggio, di una cultura e di strumenti di lavoro comuni:

| Per ottenere | Attraverso |
|--|---|
| Modalità di intervento comuni e condivise. | Azioni informative/formative, anche on the job, che abbiano come obiettivo la costruzione di un processo di presa in carico globale del beneficiario e la diffusione delle buone pratiche sperimentate dai servizi anche attraverso le sperimentazioni Equal. |
| Tavoli di lavoro che coinvolgono enti pubblici, terzo settore e associazioni di imprese. | Creazione di occasioni/strumenti di dialogo tra tutti i soggetti del territorio coinvolti nel processo di inserimento lavorativo di persone svantaggiate: enti pubblici, privato non profit e mondo imprenditoriale. |
| La formalizzazione dei servizi. | Accreditamento delle organizzazioni che operano nell'inserimento lavorativo, sulla scorta della nuova Legge regionale della Lombardia ('Il mercato del lavoro in Lombardia' - l.r. 22/2006). |
| Strumenti condivisi. | Azioni per far sì che le Regioni possano curare l'implementazione dei database che raccolgono i servizi per l'occupabilità delle reti e ampliarli a livello regionale. |

Raccomandazioni sui servizi

- ☞ Per favorire l'integrazione tra diversi servizi, si ritiene opportuno proporre:
- ☞ La stesura, la ratifica e il finanziamento di protocolli operativi condivisi, con definizione dei ruoli e compiti tra i membri della rete che reggono il sistema locale e i suoi servizi in partnership.
- ☞ La costruzione di esperimenti locali di programmazione integrata di tutte le politiche locali di lotta contro le diverse forme di esclusione, garantendo alle sperimentazioni confronti, scambi, sinergie, in ambito regionale ma anche trans - regionale, in continuità con quanto Equal ha permesso e avviato.
- ☞ Una forma di accreditamento degli enti che svolgono l'inclusione socio - lavorativa, cui affidare la realizzazione del servizio, attraverso sistemi voucher o dote - lavoro (il sistema introdotto, a livello regionale, dalla legge della Regione Lombardia l.r. 22/2006 potrebbe essere recepito a livello nazionale, attraverso una modifica del d.lgs. 276/03).
- ☞ L'inclusione, nella rete dei servizi, delle associazioni attive nelle politiche di lotta contro l'esclusione sociale. Esse garantirebbero alla rete dei servizi:
 - A. Il più efficiente canale di contatto con i beneficiari;
 - B. Risorse professionali che, rafforzandone o completandone le competenze, permetterebbero una diretta connessione tra le politiche del lavoro e gli altri settori / servizi / culture di personal empowerment.
- ☞ La riorganizzazione meno dispersiva dell'assegnazione del cinque per mille delle tasse dei cittadini italiani, mirata e continuativa negli anni, per sostenere politiche attive e reti di

partenariato e non singoli soggetti (come è stato fatto per il lotto e i beni culturali).

- ☞ L'attivazione di corsi di formazione e aggiornamento agli operatori dei servizi sul lavoro comune.
- ☞ La costruzione di una modulistica comune, procedure di semplificazione amministrativa e autocertificazione.
- ☞ La costruzione di sistemi di monitoraggio quali – quantitativo comuni, per verificare anche le variabili tempi/costi dell'intervento.

2. La rete

Sebbene le reti sperimentate dai vari Equal siano differenti per composizione e funzionamento, è unanime l'affermazione della necessità della rete per processi di inclusione socio - lavorativa efficaci.

La rete deve essere:

1. Completa: quindi comprendere servizi, privato profit e non profit, enti di formazione, enti pubblici, sindacati, associazioni imprenditoriali, agenzie interinali, per offrire modalità di inclusione integrate, efficaci e durature.

2. Stabile e funzionante, ossia:

- A. Deve avere un livello decisionale politico – strategico e un livello decisionale operativo forte e riconosciuto, da attribuire all'ente pubblico, o al partner a cui l'ente pubblico, che ha la responsabilità della funzione di inserimento lavorativo, ha affidato la gestione dei processi d'integrazione fra le politiche e fra le reti; in caso contrario si verificano anomalie, eccentricità e difformità al suo interno, a livello dei singoli partner, e tempi lunghi, spreco di risorse.
- B. Deve avere una forma di riconoscimento, un organigramma e protocolli operativi chiari, dettagliati, condivisi, con organi, compiti, personale dedicato e finanziato, con continuità nel tempo.

La rete si sviluppa se:

| Per ottenere | Si agisce attraverso |
|--|---|
| La comunicazione e il coordinamento tra i diversi soggetti. | L'organizzazione di momenti informativi e formativi accessibili a tutti gli attori della rete, per far conoscere il sistema informativo e le sue potenzialità di sviluppo, il sistema formativo e le sue potenzialità specifiche per ogni target. |
| L'ampliamento delle reti. | L'individuazione di obiettivi comuni ai servizi non in rete e vantaggio del lavoro in rete. |
| I servizi in rete in tutto il territorio regionale. | La diffusione degli esiti del lavoro in rete fatto durante la sperimentazione Equal. |
| La partecipazione delle associazioni delle fasce svantaggiate ai tavoli intersettoriali di lavoro. | Lo stimolo alla partecipazione delle associazioni rappresentative delle fasce svantaggiate alle attività di predisposizione, realizzazione e verifica dei servizi di inserimento lavorativo delle persone a rischio di esclusione sociale. |
| Le azioni di presa in carico e di accompagnamento. | Il prevedere, a livello di sistema, tra i servizi coinvolti, fondi finalizzati all'accompagnamento. |

Raccomandazioni sulle reti

- ☞ La rete deve avere alla base:
- ☞ La stesura e la ratifica di patti sociali e protocolli operativi, e l'indicazione delle modalità per il loro finanziamento.
- ☞ L'assunzione del management della rete da parte di soggetti istituzionali, fornendo alla rete dei servizi quelle competenze professionali specifiche di care management e di network management, che il PIC Equal aveva richiesto e promosso, anche ponendola tra le condizioni necessarie per il passaggio da Azione 1 a Azione 2.
- ☞ La rete, capillare e completa per poter servire il maggior numero di beneficiari e tipologie di domanda, deve anche essere funzionale alla accessibilità del sistema. I punti rete devono perciò poter essere effettivamente e compiutamente utilizzati come "porte d'accesso" al sistema, sul modello di quanto già realizzato in altri campi, soprattutto di politica sociale.

Le imprese partner della rete

È stata evidenziata da alcune partnership, a livello locale, una discontinua presenza delle associazioni di categoria delle imprese nella rete, nonostante buoni rapporti, fiduciari e continuativi, con le singole imprese. Sembra esserci una consapevolezza della responsabilità sociale e della sua integrazione all'interno del sistema di gestione aziendale, in termini di cultura d'impresa espressa dalle associazioni datoriali, diffusa a macchia di leopardo sul territorio nazionale, con zone di eccellenza e zone dove il problema non è ancora percepito nella sua giusta portata e importanza.

Esiste poi un problema specifico italiano, di un tessuto produttivo costituito quasi esclusiva-

mente da piccole e medie imprese. Soprattutto per le piccole imprese, il reddito da inserimento lavorativo non è sufficiente come incentivo stabile, perché quando cessa, viene meno anche l'inserimento.

Le imprese sono maggiormente coinvolte nelle reti se:

| Ottengono | Attraverso |
|---|--|
| Risorse finanziarie specifiche per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. | Una modifica al d.lgs.276/03 che preveda sgravi fiscali alle imprese che assumono persone svantaggiate. |
| Il riconoscimento pubblico del loro impegno sociale territoriale. | Forme di certificazione della responsabilità sociale dell'impresa, come la certificazione SA 8000 o altri standard; Forme di valorizzazione di immagine da parte degli enti pubblici. |

Raccomandazioni per le imprese e le loro associazioni

- ☞ Diffondere la certificazione SA 8000 o altre forme di certificazione.
- ☞ Introdurre alleggerimenti burocratici per le imprese.
- ☞ Potenziare azioni premianti di riconoscimento pubblico alle imprese e alle associazioni, quali marchi, partecipazioni a convegni e pubblicazioni, etc.
- ☞ Evidenziare il sostegno pubblico ad azioni attive da parte delle associazioni di imprese.
- ☞ Vincolare con protocolli d'intesa, ma anche subordinare i contributi erogati dallo Stato alla partecipazione delle associazioni di imprese ai tavoli delle politiche pubbliche (Piani di Zona).
- ☞ Garantire l'accompagnamento dell'inserimento socio – lavorativo dei beneficiari, da parte di professionisti esperti, anche all'interno dell'impresa.
- ☞ Ridefinire, all'interno del quadro normativo, le disposizioni su come poter utilizzare, nelle piccolissime aziende a dimensione familiare, lo strumento del tirocinio formativo, per aumentare le opportunità di formazione personalizzata in situazione di alternanza scuola/lavoro, di esperienza diretta di costruzione e gestione di piccole imprese artigiane.
- ☞ Assumere il modello Zone Franche Urbane (la cui sperimentazione è prevista, a partire dal 2008, dalla Legge Finanziaria), proprio e almeno a partire dai territori selezionati come prime Zone Franche. Le esenzioni per le imprese che assumano persone a rischio di esclusione sono una delle caratteristiche della disciplina e riguardano cinque categorie di tributi e contributi: i contributi sociali a carico del datore di lavoro (premi di assicurazione sociale, assegno familiare, infortuni sul lavoro, contributi al Fondo nazionale di sostegno per gli alloggi), i contributi sociali personali per malattia e maternità, la tassa professionale, la tassa fondiaria sugli immobili e l'imposta sugli utili.

3. Competenze degli operatori / professionisti

La formazione degli operatori dell'inclusione socio – lavorativa, e qui si intendono tutti gli operatori, tutor, agenti di inclusione, mediatori culturali, personale reclutato dai servizi come assistenti sociali, coordinatori, etc., viene segnalata come assolutamente necessaria, per evitare inadeguatezze e discontinuità delle prestazioni, fenomeni di burn-out e turn-over.

Questa formazione deve essere fundamentalmente continua, secondo il modello del Lifelong Learning, per utilizzare al meglio modi, strumenti e contenuti della formazione non formale. Più che reclutamento specifico e percorsi formativi tradizionali e consueti si tratta di puntare sull'evoluzione, sul completamento e sull'integrazione di competenze di operatori delle diverse aree delle politiche di inclusione, contaminando le competenze per creare figure e percorsi professionali massimamente flessibili.

Il ruolo degli operatori deve essere riconosciuto dentro la rete e dentro al servizio.

Al ruolo, riconosciuto, si associano autonomia, capacità decisionale, assunzione di responsabilità, capacità di relazione e comunicazione.

Per migliorare le competenze degli operatori:

| Occorre | Attraverso |
|--|--|
| La formalizzazione delle nuove figure professionali. | L'attivazione di un processo di riconoscimento delle competenze acquisite in ambienti formali, informali e non formali, finalizzato sia per l'acquisizione di crediti universitari e / o di qualifica professionale per la partecipazione ai concorsi pubblici, sia per la diffusione dei curriculum fra i diversi soggetti accreditati a gestire i servizi per il lavoro. |
| Un piano di formazione e la pianificazione del counselling individuale e collettivo. | L'analisi delle competenze del Tecnico dell'inserimento lavorativo assistito e l'individuazione di un catalogo dell'offerta formativa costruito nell'ottica del Lifelong Learning; La semplificazione dell'accesso al sistema dei servizi formativi attraverso voucher da spendere durante e fuori l'orario di lavoro. |
| La funzione di mediazione culturale degli operatori e dei mediatori delle minoranze etniche. | L'assegnazione di incarichi istituzionali e incentivi per le figure coinvolte, essendo queste strategiche nei percorsi di inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate e delle minoranze etniche. |

Raccomandazioni per operatori / professionisti:

- ☞ Definizione della formazione continua degli operatori, soprattutto per interventi, anche di prevenzione, su nuove forme di disagio. I percorsi di formazione devono valorizzare e consolidare il carattere trasversale, multidimensionale e multidisciplinare del set di competenze necessarie.
- ☞ Regolarizzazione contrattuale degli operatori.
- ☞ Definizione di un chiaro mansionario degli operatori.
- ☞ Capacità del sistema dei servizi di adattarsi alla domanda nei tempi il più vicino possibile a quelli in cui la domanda si trasforma. Per questo è anche necessario garantire il migliore ricambio possibile degli operatori, favorendone la mobilità all'interno del sistema e tra i suoi punti rete.
- ☞ Sostegno, per i sistemi, da parte di figure professionali specificamente qualificate, tanto nel coordinamento dei servizi in rete, che nel counselling degli operatori.
- ☞ Implementazione, attraverso interventi delle Regioni, e, ci si augura, trans – regionali, del reclutamento, della selezione, della formazione, della verifica delle professionalità di care management e coordinamento delle equipe, attività garantite sinora empiricamente da Equal.

4. Personalizzazione degli interventi di orientamento e inserimento lavorativo, attraverso l'accompagnamento e il monitoraggio dei beneficiari

L'accompagnamento nell'inserimento socio - lavorativo delle persone svantaggiate va inteso come un processo, per il quale è necessario:

- A. Migliorare gli strumenti di valutazione in entrata/presa in carico, osservazione, monitoraggio (database), nel senso di uniformarli e condividerli, con chiare regole di accesso e di protezione delle informazioni, e definire le fasi della valutazione finale.
- B. Realizzare il processo di accompagnamento con rapidità, tempestività e completezza delle risposte ai bisogni della persona: formazione, inserimento, problemi di alloggio, trasporto, conciliazione di vita e lavoro.

Per migliorare gli interventi di inclusione socio-lavorativa delle persone svantaggiate:

| Occorre | Attraverso |
|--|---|
| Accorciare i tempi di sottoscrizione dei tirocini formativi. | La definizione e la formalizzazione di procedure e modalità di intervento intersettoriale per la presa in carico globale della persona, nell'ambito dei servizi pubblici locali. |
| Offrire percorsi formativi e di inserimento personalizzati. | <p>Programmazioni nazionali e regionali che potenzino l'offerta formativa personalizzata / individualizzata, compreso l'orientamento, rivolta alle persone svantaggiate;</p> <p>L'offerta formativa, che va condivisa tra i diversi soggetti della rete, in modo tale da valorizzare le competenze di ciascuno e di evitare le sovrapposizioni.</p> |
| La flessibilità nelle procedure di gestione degli interventi formativi e di inserimento lavorativo. | La modifica delle direttive regionali che regolano il FSE: gli interventi personalizzati, sia di formazione che di accompagnamento, rivolti alle fasce del disagio non possono essere predeterminati ex ante in sede di presentazione del progetto, ma richiedono una costruzione in itinere attraverso il coinvolgimento diretto del beneficiario, che, a partire dall'analisi dei suoi bisogni, declini un percorso che, nel suo svolgimento, possa essere suscettibile di cambiamento. |
| La flessibilità dei servizi per l'impiego a fronte di una utenza che necessita di interventi personalizzati. | Delibere provinciali che incrementino gli interventi personalizzati dei servizi per l'impiego. |
| Lo sviluppo dell'autonomia del beneficiario in un'ottica non assistenziale. | Programmazioni nazionali e regionali che potenzino l'offerta formativa finalizzata allo sviluppo personale del beneficiario. |

Raccomandazioni sugli interventi di inserimento socio - lavorativo

- ☞ Intervenire sull'entità del reddito di inserimento, aumentandolo e uniformandolo sul territorio nazionale, introducendo anche meccanismi di gradualizzazione e incentivazione che motivino il beneficiario a porsi e raggiungere obiettivi, obiettivi sui quali gli operatori possano avere parziale discrezionalità.
- ☞ Inserire, nei processi personalizzati di inclusione che si servono del non profit come setting, e nel loro finanziamento, l'obiettivo di superare ogni forma di assistenza, compreso il collocamento professionale in aziende non profit.
- ☞ Intervenire sul meccanismo anticipo spese – rimborso dopo un anno da parte dell'ente di formazione nella gestione del FSE.
- ☞ Aumentare le tipologie di sostegni ammissibili e la rapidità delle procedure per attivarli (patente, baby sitter, etc.).
- ☞ Concepire e organizzare l'erogazione di formazione per fasce deboli utilizzando metodologie didattiche differenziate, on the job, flessibili, personalizzate e individuali, anche attraverso l'erogazione di voucher, formativi e di servizio.
- ☞ Incentivare la costruzione di gruppi di auto aiuto, anche per incoraggiare e diffondere mutamenti di cultura e atteggiamento.

☛ Tendere verso un modello di presa in carico globale, da parte dell'intero sistema dei servizi, del beneficiario, che si interfaccia con un unico interlocutore (una sorta di responsabile del caso), il quale offre accompagnamento, orientamento, mediazione, verso tutti i punti della rete dei servizi di politica pubblica di lotta contro l'esclusione, dei quali, a sua volta, è il principale referente. Il modello di riferimento è quello sviluppato dalle Missiones Locales, ma, rispetto ad esso, il referente unico è principalmente dislocato nei punti rete, dai quali è intercettato e preso in carico, piuttosto che nelle sedi di coordinamento centrale della rete stessa.

5. Trasferibilità dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa: Punti critici, fattori chiave e indicazioni.

In questo capitolo ci si concentra sul tema del processo di trasferibilità delle buone pratiche di inclusione, evidenziandone i fattori chiave ed i punti critici, con la consapevolezza che il conseguimento degli obiettivi di trasferibilità dipende dall'esistenza di buone pratiche sufficientemente cristallizzate, e, anche se sembra ovvio, suscettibili di essere trasferite, esse devono cioè risultare sufficientemente definite perché sia possibile un processo di apprendimento da parte di altri attori ed essere adattabili a contesti diversi rispetto a quelli di origine.

SPEIRO non ha avuto come obiettivo la realizzazione di azioni di trasferibilità di buone pratiche, anche perché le condizioni minime necessarie ad ogni processo di trasferibilità (integrazione delle azioni nelle programmazioni territoriali e completezza dei modelli/strumenti sperimentati ed adattati) non sono pienamente mature ed hanno necessità di precisi aggiustamenti, in linea con le indicazioni dei precedenti capitoli. A tal proposito bisogna insistere ancora sull'implementazione di modalità attive per affrontare la gestione della trasferibilità: si tratta di metodi per raggiungere il coinvolgimento attivo dei decisori politici.

Si è convinti che la gestione operativa della trasferibilità, che va oltre la natura essenzialmente politica di questa, possiede un'importante dimensione tecnica: la capacità di identificare, valutare, validare e rendere visibile una buona pratica, la disponibilità a sviluppare le strategie di trasferibilità, la conoscenza tecnica dello scenario di mediazione nel quale si negozia la trasferibilità. Non a caso, la trasferibilità di una buona pratica implica la continuità delle azioni o servizi nei quali tale pratica si concretizza. Gli attori delle partnership possono e devono essere i primi interessati nel garantire tale continuità, andando oltre il ciclo di vita dei progetti Equal.

Concretamente, il raggiungimento della trasferibilità è il risultato di tre fattori:

1. Interesse e capacità del gruppo tecnico della partnership.
2. Interesse e disponibilità dell'ente pubblico che possiede le risorse normative ed economiche per rendere fattibile il processo di trasferibilità.
3. Impulso congiunto della partnership, che deve agire come gruppo di pressione.

In SPEIRO si evidenziano i risultati positivi ottenuti con azioni di trasferibilità di tipo “orizzontale” (che non implicano cioè la revisione del disegno della struttura e dei contenuti dei programmi generali, dal punto di vista più formale, quali accordi / patti di collaborazione, ma costituiscono un rinnovamento dei modi di fare e di gestire le politiche pubbliche, e che a lungo termine possono portare a sviluppi normativi e trasferibilità di maggiore portata e consolidamento), il tutto in linea con un apprendimento cooperativo e con lo sviluppo di una cultura del lavoro in rete. Sono, in effetti, pre - trasferimenti o trasferimenti in processo, dato che i trasferimenti pieni o effettivi, che vadano oltre l’ambito di intervento dei processi Equal, non sono stati ancora sufficientemente formalizzati, come si evince dall’indagine interna ai partner di SPEIRO.

Dall’indagine sono emersi inoltre sei ambiti, oggetto di possibili azioni di trasferibilità:

1. Metodi e pratiche di accompagnamento all’inserimento socio - lavorativo.
2. Metodi e pratiche di integrazione di azioni (itinerari integrati di inserimento socio - lavorativo).
3. Metodi e pratiche di formazione al lavoro per le fasce deboli.
4. Strumenti per la sensibilizzazione delle imprese.
5. Strumenti per il monitoraggio, la valutazione e il controllo di qualità dei percorsi di inclusione.
6. Esperienze di lavoro in rete (apprendimento cooperativo).

Sono emersi altresì elementi che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di trasferibilità (punti critici), così come indicazioni e fattori chiave per un’efficace azione di trasferibilità, di seguito riportati.

1. Punti critici relativi all’ambito politico.

La questione è in quali condizioni un progetto Equal può partecipare ad un processo complesso qual è quello relativo alla definizione di politiche pubbliche, e se tale complessità può rappresentare un ostacolo per la trasferibilità. La partnership ritiene che Equal possa incidere, soprattutto, nei seguenti elementi di tale processo:

- Stimolare l’inserimento nell’agenda pubblica di determinate questioni non ancora prese sufficientemente in considerazione. La strategia dovrebbe focalizzarsi principalmente in azioni di diffusione, intensamente messe in atto dagli attori del progetto.

- Influenzare il processo decisionale sulle politiche da attuare e sulle risorse da assegnare. La strategia qui sembra richiedere una maggiore prossimità ai decisori politici, con azioni che richiedano una loro partecipazione più attiva.

Il problema alla base è che i processi di definizione delle politiche pubbliche hanno la propria dinamica nei livelli istituzionali, propri quadri di riferimento legislativi e criteri di temporalità, mentre i progetti Equal seguono un loro ciclo di gestione che può non coincidere con il ciclo politico. D’altro canto, i gruppi tecnici delle partnership possono non disporre delle infor-

mazioni e delle capacità sufficienti per permettere di introdurre gli obiettivi di trasferibilità nell'agenda politica.

La verità è che le dinamiche di Equal e quelle delle politiche pubbliche non sono necessariamente dinamiche incrociate. Al momento della partenza dei progetti possono essere separate, e se così è, metterle in collegamento diventa complicato: gli attori politici possono mostrarsi, di fatto, indifferenti davanti ai buoni risultati di Equal. Inoltre, i frequenti cambiamenti dei soggetti politici di riferimento possono influenzare i processi di trasferibilità.

2. Punti critici relativi al programma Equal e al suo ciclo di gestione.

L'Azione di Equal 3 ha avuto inizio in maniera prematura, forzando alcuni aspetti del processo di trasferibilità; la gestione della trasferibilità richiede tempi più ampi, necessari all'identificazione e validazione delle buone pratiche sviluppate, azioni che possono avere successo quando il ciclo dell'Azione 2 entra nella sua fase finale, difficilmente prima. Il tempo è un fattore chiave e la formalizzazione della trasferibilità richiede di andare oltre il ciclo di vita di un progetto Equal.

3. Punti critici relativi alla partnership.

Le difficoltà possono derivare dalla mancanza di partecipazione attiva dei partner nella gestione della trasferibilità: debole cooperazione da parte di tutti i partner, rigidità nella divisione delle funzioni e delega della gestione delle azioni di trasferibilità al capofila o ad un solo partner.

Bisogna inoltre aggiungere una debolezza nelle capacità tecniche della partnership di gestione efficace dei processi di trasferibilità, debolezza dovuta anche all'inesistenza di linee guida specifiche.

4. Punti critici relativi alle caratteristiche dei risultati identificati.

Anche se si possono identificare pratiche che possono definirsi "metodi", ci sono altre pratiche con una portata più limitata, che rappresentano piuttosto "strumenti", che da soli non costituiscono propriamente metodologie di lotta contro l'esclusione sociale. Inoltre possono esserci risultati indefiniti meno tangibili, relativi all'applicazione di un apprendimento cooperativo e allo sviluppo di una cultura del lavoro in rete.

Ancora, il consolidamento normativo della trasferibilità è complesso poiché non sempre la buona pratica suscettibile di essere trasferita possiede una dimensione legislativa forte, ossia non si formalizza sotto forma di decreto legislativo o altro provvedimento.

Infine, sono presenti molteplici tipologie di formalizzazione delle buone pratiche a partire dalle quali poter dare continuità e trasferibilità alle stesse: accordi di collaborazione, patti sociali territoriali, assunzione delle pratiche nei programmi generali di impiego o di integrazione sociale, etc.

Fattori chiave e indicazioni per il raggiungimento degli obiettivi di trasferibilità:

1. Rafforzamento della partecipazione e degli impegni dei decisori politici.

Un maggiore interesse da parte dei responsabili politici rispetto ai contenuti, pratiche e metodi sviluppati dai progetti ed una maggiore apertura alla trasferibilità dei risultati, sono condizioni necessarie per perfezionare i processi di trasferibilità di buone pratiche alle politiche generali. Si suggerisce che i documenti di programmazione prevedano una forte assunzione di impegno da parte dei responsabili politici, che serva ad accreditare il coinvolgimento e l'interesse reale delle amministrazioni pubbliche nell'acquisizione delle buone pratiche generate dai progetti, per garantire la loro applicazione generalizzata.

2. Ampliamento e redistribuzione dei tempi per la trasferibilità dei risultati.

Dato che i tempi a disposizione sono chiaramente insufficienti per lo sviluppo, la valutazione, la validazione, la sistematizzazione, la diffusione e la trasferibilità delle esperienze innovative, si sottolinea la necessità di disporre di tempi adeguati per la riflessione e l'analisi dei risultati, di modo che l'inizio del percorso di trasferibilità avvenga una volta conclusa la realizzazione delle azioni programmate e la valutazione dei risultati.

3. Rafforzamento della partecipazione congiunta degli attori della partnership

Per contribuire ad una maggiore co-implicazione delle partnership si segnala l'importanza di elaborare veri piani di trasferibilità, nei quali si definiscano gli obiettivi specifici e le misure da implementare, così come il metodo e gli attori coinvolti nella gestione del processo.

Si raccomanda dunque che:

- La strategia di trasferibilità includa una fase preliminare di riflessione sulle pratiche e metodi sviluppati, di sistematizzazione dell'informazione (caratteristiche tecniche, difficoltà di radicamento della buona pratica, etc.) e di validazione della buona pratica;
- Si definisca maggiormente il processo-tipo di gestione della trasferibilità, che deve includere la realizzazione di azioni indirizzate ad estendere la buona pratica in altri contesti. Tale processo-tipo dovrebbe prevedere l'elaborazione di relazioni tecniche specificamente orientate ad analizzare le possibilità di trasferibilità della buona pratica. A tal fine è particolarmente importante identificare i possibili ambiti di ricezione della stessa (enti e dipartimenti dell'amministrazione) così come piani e programmi dove poter introdurre la buona pratica. Queste relazioni dovrebbero includere inoltre un'analisi delle condizioni che permettono l'estensione della buona pratica (che potrebbe essere immediata o avvenire dopo una fase di sviluppo e adattamento), così come una valutazione economica della sua messa in opera;
- Si favorisca quanto più possibile la partecipazione di personale esperto che possieda adeguate competenze per guidare e facilitare il processo di trasferibilità;
- Si realizzino attività e si producano materiali di diffusione orientati alla trasferibilità, al fine di trasmettere le potenzialità della buona pratica realizzata a persone ed enti che lavorano nella lotta contro l'esclusione delle fasce deboli.



4. Rafforzamento delle capacità tecniche della partnership per realizzare strategie di trasferibilità.

Si evidenziano debolezze tecniche e metodologiche nell'affrontare la gestione dei processi di trasferibilità, a causa della limitata esperienza e conoscenza specifica. La raccomandazione riguarda, pertanto, la necessità di creare momenti di incontro e confronto, con la presenza continuativa di rappresentanti delle amministrazioni, oltre che dei vari attori sociali privati, sui temi del monitoraggio dei risultati, della valutazione e del processo decisionale rispetto alla possibilità di trasferire le buone pratiche identificate.

Questi momenti di confronto dovrebbero avvenire preferibilmente in occasione dei forum delle reti territoriali per l'inclusione sociale e lavorativa già costituite. Su questa linea si consiglia pertanto l'organizzazione di forum, seminari e incontri delle reti territoriali, durante i quali si diffondano quegli orientamenti e quelle regole che permettano di affrontare nella maniera più efficace la gestione dei processi di trasferibilità, e allo stesso tempo di assicurare la sostenibilità delle reti stesse. Consigliabile è anche la stesura di manuali che presentino strategie e mezzi effettivi di trasferibilità.

6. Conclusioni

La sostenibilità, il riconoscimento e la trasferibilità dipendono dalla rapidità, dalla completezza, dalla personalizzazione, dalla adattabilità delle risposte che si danno

La nuova sfida dei decisori politici (con il supporto delle reti territoriali) è produrre valore sociale trasferibile, facilitando la conoscenza generalizzata delle buone pratiche sperimentate con i progetti EQUAL, accelerando le necessarie trasformazioni, in linea con le indicazioni di questo Libro Bianco, per rendere i percorsi di inclusione sociale e lavorativa sostenibili e trasferibili.

Si è detto in introduzione che il futuro non dipende principalmente dalla quantità di risorse economiche, ma dall'uso che se ne fa; nei paragrafi precedenti si sono sintetizzate le questioni organizzative, normative e strutturali da cui dipende non tanto la sopravvivenza quanto l'efficacia, la competitività e la trasferibilità dei sistemi che Equal ha permesso di costruire.

Si tratta, in definitiva, di realizzare il massimo possibile di integrazione tra tutte le strategie e le aree del welfare, ottenendo, contemporaneamente, il massimo di adattabilità e individualizzazione di servizi, percorsi, processi. Può sembrare la quadratura del cerchio o una illusione. Il welfare italiano ha ammesso, in via teorica, che alla proliferazione di bisogni e domande non si può pensare di rispondere inventando sempre nuovi servizi e nuove burocrazie.

In pratica però...

Equal ha indicato una strada che si è potuto esplorare e che sembra ancora promettente. Più governance per avere più integrazione, più rete per avere più adattabilità. Governance e rete insieme per ottenere che l'integrazione rimanga adattabile nel tempo.

Anche l'esperienza di altri paesi suggerisce, per una efficace applicazione delle politiche di governance, la realizzazione di una regia centrale, locale e nazionale, con compiti di decisione



politica, di coordinamento operativo e di indirizzo, sulla base di previsioni a breve e medio termine dei fenomeni di esclusione / rischio di esclusione.

Alla regia nazionale spettano responsabilità legislative e di finanziamento che consentano di implementare o migliorare e standardizzare le banche dati per una conoscenza precisa dei gruppi sociali, che sviluppino mainstreaming e che regolino in modo uniforme il sistema del sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali.

A livello territoriale/provinciale, la programmazione e la gestione dei servizi di inclusione sociale attraverso partenariati stabili fra enti locali e soggetti privati per l'inserimento lavorativo, consente un utilizzo integrato delle risorse, non solo di quelle economiche, ma anche di quelle organizzative e professionali e rende il sistema più circolare e flessibile, per far incontrare le esigenze delle aziende e le competenze dei lavoratori, senza, per questo, costruire nuove strutture servite da nuove burocrazie.

Per generalizzare e consolidare questo assetto di governance locali occorre proseguire lungo la strada di un profondo rinnovamento della cultura politica e amministrativa, che sorregga la trasformazione di ruolo, funzioni e competenze cui sono chiamati i decisori politici e gli apparati degli enti pubblici.

È un problema, anche, di risorse che si immettono nei sistemi (per esempio Equal ha introdotto cultura e figure di care management che rischiano di essere inadeguate al fabbisogno, sia per numero che per competenza) o di strumenti che si possono adottare e generalizzare. Primo fra tutti il Bilancio di Comunità.



LA CORDATA DI SPEIRO



R.A.I.L. favorisce l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, promuovendo politiche integrate, operando direttamente contro alcune discriminazioni e sperimentando metodologie innovative d'inclusione sociale.



PERLA - Rete Territoriale per L'Inclusione Socio Lavorativa" sperimenta una nuova metodologia di accompagnamento personalizzato per favorire l'acquisizione di abilità sociali e la reale integrazione nel contesto economico locale toscano delle nuove povertà.



Rom Cittadini d'Europa favorisce l'accompagnamento al lavoro rivolto a cittadini nomadi (di etnia Rom e Sint) residenti nei territori di Torino e Provincia. Il percorso di inserimento è teso a sostenere la motivazione al lavoro e l'apprendimento di pratiche che facilitino l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro.



Ametris - Area Metropolitana per l'Inclusione sociale
Ametris ha sviluppato sul territorio dell'area metropolitana più grande dell'Abruzzo (Chieti-Pescara) un sistema integrato per l'inclusione sociale, attivando due Centri per il Lavoro Assistito e mobilitando tutte le risorse del privato sociale e delle aziende. www.ametris.it



Extreme - Il progetto Extreme sperimenta nuove strategie e dispositivi di politica attiva del lavoro in grado di promuovere reali percorsi di inclusione socio-occupazionale di quei soggetti che esprimono fenomenologie estreme di disagio e marginalità.



Fabbrica ha sperimentato un servizio di 'Collocamento Mirato' per l'inserimento lavorativo di persone esposte a disagio sociale, gestito da una rete pubblico-privata che condivide metodologie, strumenti e procedure. È stato inoltre costituito il 'Club delle Imprese sensibili', che condividono un codice etico e possono accedere ad un marchio di qualità sociale.



ALungo II è un progetto di inserimento e stabilizzazione lavorativa per persone svantaggiate e disabili, nel territorio di Reggio Emilia. Alla partnership partecipano enti pubblici (Comuni, ASL, Provincia) e privati (Consorzio "O. Romero" e consorzio "Quarantacinque", consorzi di cooperative sociali; CESRE, ente di formazione). Le attività si articolano nella rete dei Nuclei Territoriali (coordinamento dei servizi sociali e dei servizi di inserimento lavorativo degli enti pubblici), e consistono in accompagnamento al lavoro attraverso i tutor, tirocini formativi, alfabetizzazioni linguistiche e per acquisizione di competenze di base, baby sitting, buoni pasto e trasporto finalizzati all'inserimento lavorativo.



Occupabile realizza un sistema di inserimento e re-inserimento lavorativo basato sull'attivazione di reti di collaborazione fra attori istituzionali, della formazione, del mercato del lavoro (profit e non-profit), delle parti sociali e dei servizi sociali per l'adozione di un sistema integrato di servizi per il lavoro.



Il lungo cammino dei sinti e dei rom percorsi verso il lavoro interviene per superare i fattori di esclusione e di discriminazione delle popolazioni sinte e rom dell'Emilia Romagna migliorando il loro accesso ai servizi del territorio e al mercato del lavoro.

Progetto SPEIRO è finanziato dal Fondo sociale europeo e dal Ministero del Lavoro nell'ambito dell'Azione 3 dell'Iniziativa Comunitaria Equal II Fase.