



**Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**

Verso un  
Il lavoro che include:  
approcci e strumenti in una  
prospettiva europea

Cristina Berliri

Bologna, 10 novembre 2015

FAVORIRE L'INGRESSO AL LAVORO E L'INCLUSIONE SOCIALE DI PERSONE  
FRAGILI E VULNERABILI: LE ESPERIENZE DELLE REGIONI NEL QUADRO  
DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA E DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

## La Strategia EU2020 e la lotta alla povertà

- Uno degli obiettivi centrali della Strategia EU2020 è la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. È stato in particolare fissato un obiettivo europeo di riduzione dell'area della povertà pari a 20 milioni di persone.
- L'Italia è uno dei pochi paesi europei in cui è assente uno strumento di protezione del reddito a garanzia del raggiungimento di uno standard di vita minimo per tutti i cittadini. La Commissione europea ha evidenziato questo limite del nostro sistema di welfare e nel 2014 ha adottato una raccomandazione specifica nell'ambito della Strategia EU2020 in cui veniva richiesto all'Italia di far crescere di livello le sperimentazioni in corso del Sostegno per l'inclusione attiva
- Il regolamento per l'utilizzo dei Fondi strutturali 2014-20 contiene uno specifico obiettivo tematico in termini di lotta alla povertà a cui destinare almeno il 20% del Fondo sociale europeo. Inoltre fissa una condizionalità ex-ante che prevede l'adozione di una strategia nazionale di lotta alla povertà – pena la mancata approvazione dei programmi operativi per l'utilizzo dei fondi.
- Commissione non ha ritenuto soddisfatta dall'Italia la condizionalità. I programmi operativi sono stati comunque approvati con l'impegno ad adottare un Piano nazionale di lotta alla povertà entro il 2016 e comunque previo allargamento delle sperimentazioni del SIA entro il 2015.

## Il Piano nazionale di lotta alla povertà

La legge di Stabilità prevede di destinare risorse stabili alla definizione di un piano nazionale di lotta alla povertà. A regime un miliardo l'anno.

- Queste andranno in primis impiegate per l'allargamento della Sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva all'intero nazionale, nella prospettiva della sua definizione come livello essenziale. Per il 2016, considerando le risorse già stanziare, saranno disponibili circa 800 milioni.
- Vi è poi una rilevante novità, per la prima volta introdotta nel nostro ordinamento: l'ASDI, un sussidio di disoccupazione di natura non previdenziale, rivolto ai più bisognosi che abbiano esaurito il sussidio di disoccupazione ordinario (NASpI) senza aver trovato ancora occupazione. Si tratta in questo caso di un anello di congiunzione tra gli strumenti più tradizionali di sostegno al reddito di natura previdenziale e il SIA. L'ASDI è, a differenza del SIA, una misura di natura individuale e temporanea (6 mesi) che estende temporalmente il sostegno al reddito a chi fa parte di nuclei familiari in condizioni economiche di bisogno (soglia ISEE però più alta del SIA). L'obiettivo è garantire in tutto il territorio nazionale livelli essenziali di prestazioni finalizzate alla ricollocazione del lavoratore attraverso un Patto di servizio personalizzato.
- Vi è poi la necessità di intervento per le situazioni di grave emarginazione adulta e per i senza dimora, in particolare. Sono state predisposte linee guida di intervento per i servizi – da quelli di bassa soglia a quelli per la presa in carico e l'housing first – frutto del lavoro di un tavolo istituito dal Ministero con le grandi città – dove il fenomeno maggiormente si concentra – le regioni e l'ANCI, avvalendosi della segreteria tecnica di Fio.PSD, la federazione che raccoglie gli organismi (pubblici e privati) che si occupano di senza dimora.

## L'accordo di partenariato e la lotta alla povertà: il PON Inclusione

- Con l'Accordo di partenariato si è stabilito di dedicare la maggior parte delle risorse destinate alla lotta alla povertà alla promozione dell'INCLUSIONE ATTIVA.
- E' stato innanziutto deciso di dedicare un Programma nazionale a supporto della sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva, una misura rivolta alle famiglie in condizione di povertà o esclusione sociale, fondata sulla erogazione di un sussidio economico, condizionato alla adesione ad un progetto di attivazione e supportato da una rete di servizi (Conditional Cash Transfers).
- La misura è coerente con la Raccomandazione del 3.10.2008 della Commissione europea sulla cd. "inclusione attiva", avente ad oggetto una strategia basata su tre pilastri: supporto al reddito adeguato; mercati del lavoro inclusivi; accesso a servizi di qualità.
- Con il Programma operativo nazionale andrebbe rafforzata la capacità dei servizi sociali territoriali di prendere in carico i nuclei familiari beneficiari attraverso la predisposizione di progetti personalizzati alla cui adesione risulta condizionata l'erogazione del sussidio economico.
- Attraverso il programma andranno potenziati i servizi sociali professionali per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo, i servizi di accompagnamento e le misure di attivazione rivolte ai beneficiari del sussidio economico.
- Andrebbe rafforzata la capacità di operare in rete con le altre amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione, nonché di collaborare con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit.

## L'accordo di partenariato e la lotta alla povertà: i PO Regionali

- L'Accordo di partenariato prevede inoltre la realizzazione nell'ambito della programmazione regionale di servizi sociali innovativi e interventi di presa in carico multidisciplinare a sostegno dei soggetti particolarmente svantaggiati e dei nuclei familiari multiproblematici, finalizzati al rafforzamento delle abilità sociali e all'inserimento lavorativo.
- Tali attività dovranno coordinarsi con quelle messe in atto sulla base degli indirizzi nazionali limitatamente ai beneficiari del Sostegno per l'inclusione attiva.
- Con riferimento all'inserimento lavorativo vengono in questo ambito considerate tipologie di intervento rivolte ai soggetti maggiormente distanti dal mercato del lavoro, che richiedono azioni ampie e diversificate di inclusione attiva (comprensive ad esempio di servizi personalizzati, progetti integrati, sostegno al reddito, ecc.).
- In questo ambito trovano attuazione anche gli interventi di inclusione attiva rivolti ai minori stranieri non accompagnati e i beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria.

## **Inclusione Attiva: non solo reddito, ma anche attivazione**

- Il reddito da solo non basta ad uscire dalla povertà. La mancanza di reddito spesso non è la causa della povertà, ma il suo effetto. Le cause possono essere diverse e, tipicamente, sono di natura multidimensionale. Per evitare «trappole della povertà» è importante agire sulle sue cause con una progettazione personalizzata che agisca sui bisogni della famiglia, sull'accompagnamento verso l'autonomia, sulla piena inclusione nella comunità. Al reddito quindi si accompagna un patto per l'inclusione attiva: i servizi – in rete – si fanno carico dei cittadini più fragili e questi si impegnano – si «attivano» - nei comportamenti che gli vengono richiesti.
- I comportamenti richiesti ai beneficiari vanno sicuramente riferiti alla ricerca attiva di lavoro, ma non solo. Per evitare la trasmissione intergenerazionale della povertà è centrale il sostegno alla funzione genitoriale e l'attenzione agli specifici bisogni dei bambini.
- In sintesi, la misura che si propone va oltre il mero trasferimento di reddito, ma va oltre anche gli strumenti di attivazione tradizionali associati agli ammortizzatori sociali (e recentemente rafforzati col jobs act). Obiettivo è la piena inclusione sociale, la partecipazione ad un progetto per tutti i membri della famiglia, l'attivazione nella logica dell'empowerment.
- La regia è affidata al servizio sociale, nella logica della rete integrata dei servizi e del pieno coinvolgimento del terzo settore, rendendo protagonista la «comunità» nei percorsi di attivazione.

## I progetti di presa in carico: l'approccio

- La presa in carico del nucleo familiare, mirata a dare risposta a bisogni complessi, richiede interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, monitoraggio, attivazione di prestazioni sociali, attivazione di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici e privati.
- il modello teorico di riferimento è quello già utilizzato con successo nell'ambito del programma P.I.P.P.I. : il cd 'approccio ecologico', basato sulla considerazione delle interazioni tra le persone e il loro ambiente, nonché sul principio della resilienza, intesa come capacità della persona di riorganizzare se stessa, le proprie risorse ed il proprio sistema di attribuzione di senso dopo un evento traumatico o l'esposizione prolungata ad uno stress.
- Il primo assunto è che la famiglia è un organismo che presenta una difficoltà nella sua interezza e come tale va accolta, ovvero si deve prendere in carico la complessiva difficoltà della famiglia e non solo una parte o alcuni membri. Perché avvenga questo processo è necessario che la famiglia sia disposta ad attuare non solo un cambiamento di comportamento, ma un cambiamento nella modalità di costruire ed attribuire senso alle situazioni. Questo cambiamento è "contrattato" con l'équipe che segue la famiglia, in modo che il cambiamento non sia vissuto come un'imposizione ma sia un percorso condiviso.
- Il cambiamento è reso possibile attraverso la qualità dei singoli passaggi. In particolare la costituzione di equipe multidisciplinari e l'attivazione di una rete integrata di progetti.

## I progetti di presa in carico: l'accesso

- Le modalità di accesso al SIA si devono integrare all'interno di un più generale modello organizzativo, funzionale ad indirizzare i cittadini verso i servizi, prendendo in carico le situazioni più complesse.
- Il Segretariato sociale può rappresentare un punto di accesso, funzionalmente e strutturalmente organizzato per interpretare le richieste e individuare una risposta al bisogno del cittadino.
- Quando il bisogno è semplice e specifico la risposta può essere immediata ed efficace; quando il bisogno è più complesso, il compito del Segretariato sociale è quello di avviare un percorso articolato di presa in carico, attivando i Servizi professionali.
- Nel caso specifico delle famiglie eleggibili al SIA, spetta ai servizi di Segretariato sociale l'analisi preliminare (Preassessment) dei bisogni e delle caratteristiche dei nuclei familiari, al fine di stabilire la composizione della Equipe multidisciplinare cui affidare la presa in carico vera e propria.
- La fase di Preassessment viene svolta normalmente dai Servizi di segretariato sociale, ovvero dove istituiti, dai servizi che costituiscono centri unici di accesso. Alternativamente, nei casi in cui la gestione integrata dei servizi del lavoro, sociale e sanitario costituisce la modalità d'intervento per sostenere le persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, il Preassessment potrebbe avvenire indifferentemente presso i centri per l'impiego, il servizio sociale territoriale ovvero i servizi sanitari presso i quali si svolge il primo accesso alle prestazioni integrate.



## I progetti di presa in carico: la rete dei servizi

- Gli Ambiti Territoriali, ai fini della predisposizione e attuazione dei progetti personalizzati di presa in carico, sono tenuti a promuovere accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, istruzione, formazione e tutela della salute (Centro per l'impiego, Centri di Formazione Professionale, Scuola, Servizio Materno infantile, Centro di Salute Mentale, Sert) nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit. Le modalità con cui attuare tale funzione sono disciplinate dalle rispettive Regioni e Province autonome.
- Per quei territori per i quali la gestione integrata dei servizi del lavoro, sociale e sanitario costituisca già la modalità adottata d'intervento per sostenere le persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, i relativi accordi di collaborazione andranno estesi all'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva, verificandone la coerenza. Andranno inoltre stabiliti accordi di collaborazione con le altre Amministrazioni ed Enti non già integrati nel sistema (ad. es. scuole o Enti no-profit).

# I progetti di presa in carico: l'assessment

- Il Quadro di Analisi deve basarsi su una strumentazione flessibile che consenta, a partire da una base conoscitiva e di analisi comune, di specializzare la raccolta degli elementi di valutazione in riferimento all'emergere di particolari fragilità e bisogni, anche utilizzando gli strumenti di presa in carico dei singoli individui predisposti dai servizi specialistici, ovvero integrando gli elementi di valutazione del nucleo familiare già raccolti con riferimento a interventi diversi.
- Con riferimento agli elementi di valutazione necessari alla definizione delle modalità di ricerca attiva di lavoro e dei progetti di formazione o inclusione lavorativa, lo strumento di Assessment è coerente con le modalità attuative dell'ASDI;
- con riferimento alle persone in età attiva maggiormente distanti dal mercato del lavoro, lo strumento di Assessment dovrebbe contenere oltre all'analisi delle dimensioni rilevanti per definire il grado di occupabilità, anche gli strumenti di analisi dei fattori soggettivi condizionanti l'occupabilità stessa (profilo psico-sociale della persona). L'analisi di tali fattori deve essere condotta attivando i servizi specialistici competenti e riguardare le seguenti aree: socio-cognitiva, valoriale e motivazionale, socio relazionale, emotiva e delle capacità propedeutiche al lavoro.
- Nel caso nel nucleo fossero presenti componenti con bisogni complessi, che richiedono una specifica presa in carico da parte di servizi specialistici (es. malati cronici e anziani non autosufficienti, persone con disabilità, pazienti psichiatrici, ecc.), si rimanda alle valutazioni in quell'ambito formulate, eventualmente integrandole con una valutazione esplicitamente mirata a definire percorsi di attivazione;

# I progetti di presa in carico: la programmazione degli interventi

- Il programma personalizzato d'interventi individua l'insieme delle azioni finalizzate al superamento della condizione di povertà, all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale dei componenti il nucleo familiare beneficiario.
- Il programma personalizzato d'interventi viene elaborato in coerenza con i bisogni della famiglia e dei suoi componenti, con particolare riferimento al benessere dei bambini nella sfera dell'istruzione, della salute e della socialità, tenendo conto delle risorse che possono essere attivate per soddisfare tali bisogni, in particolare per favorire l'inserimento lavorativo, e dei fattori ambientali che possono influenzare e sostenere questo percorso.
- Il programma viene sottoscritto per adesione dai componenti del Nucleo Familiare Beneficiario entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'avvenuto accreditamento del primo bimestre.
- Gli interventi stabiliti nel programma personalizzato sono offerti dai soggetti istituzionali e dai servizi pubblici, nonché dai servizi privati selezionati con procedure ad evidenza pubblica ai sensi della disciplina vigente.
- Nell'ambito della Equipe vengono concordati anche gli impegni che, in coerenza con il programma personalizzato d'interventi, il nucleo familiare beneficiario è tenuto ad assumere. L'adesione al progetto rappresenta infatti una condizione necessaria al godimento del beneficio.

## Gli interventi per l'inserimento al lavoro

- Per quanto riguarda l'inserimento al lavoro gli interventi che potranno essere attivati fanno riferimento agli strumenti messi in campo dalle Regioni relativamente alle aree di intervento di seguito indicate.
- Orientamento e formazione: corsi di formazione professionale; apprendistato; tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento ecc.;
- Misure di attivazione lavorativa: tirocini, borse di lavoro, cantieri sociali ecc.;
- Misure di sostegno all'instaurazione di rapporti di lavoro: contratti che prevedono forme di flessibilità, oraria od organizzativa e funzionale; contratti intermediati da agenzie di somministrazione di lavoro, sulla base di accordi con la Regione; contratti incentivati per l'assunzione delle persone maggiormente vulnerabili ecc.;
- Cooperative sociali: inserimento delle persone in condizioni di vulnerabilità presso le cooperative sociali, in particolare di tipo B; inserimento lavorativo nel settore no profit attraverso il finanziamento di voucher di lavoro accessorio.
- Supporto alle attività di lavoro autonomo e imprenditoriale: sostegno a percorsi di lavoro autonomo e imprenditoriale; supporto all'interno di incubatori d'impresa; accesso agevolato al credito da parte delle persone maggiormente vulnerabili, anche nella forma del microcredito ecc..

## Gli interventi per l'inserimento sociale

Con riferimento alle famiglie o persone maggiormente vulnerabili le EEMM possono attivare interventi ovvero svolgere un ruolo di facilitatore nell'accesso a servizi e prestazioni sociali. In particolare, i progetti personalizzati possono prevedere interventi erogati dai Comuni, in forma singola o associata, in riferimento alle aree di seguito indicate.

- Sostegno al reddito (non finanziabile con risorse dei Fondi Europei) ad esempio: Contributi economici per alloggio; Contributi e integrazioni a rette per asili nido; Contributi economici per i servizi scolastici; Contributi economici per cure o prestazioni sociali a rilevanza sanitaria;
- Sostegno all'alloggio: Interventi di supporto per reperimento alloggi;
- Assistenza educativa domiciliare: Sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare; Assistenza domiciliare socio-assistenziale; Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari;
- Servizi alla famiglia: Servizio di mediazione familiare; Interventi di sostegno alla genitorialità; mediazione culturale e corsi di lingua italiana per famiglie di immigrati.

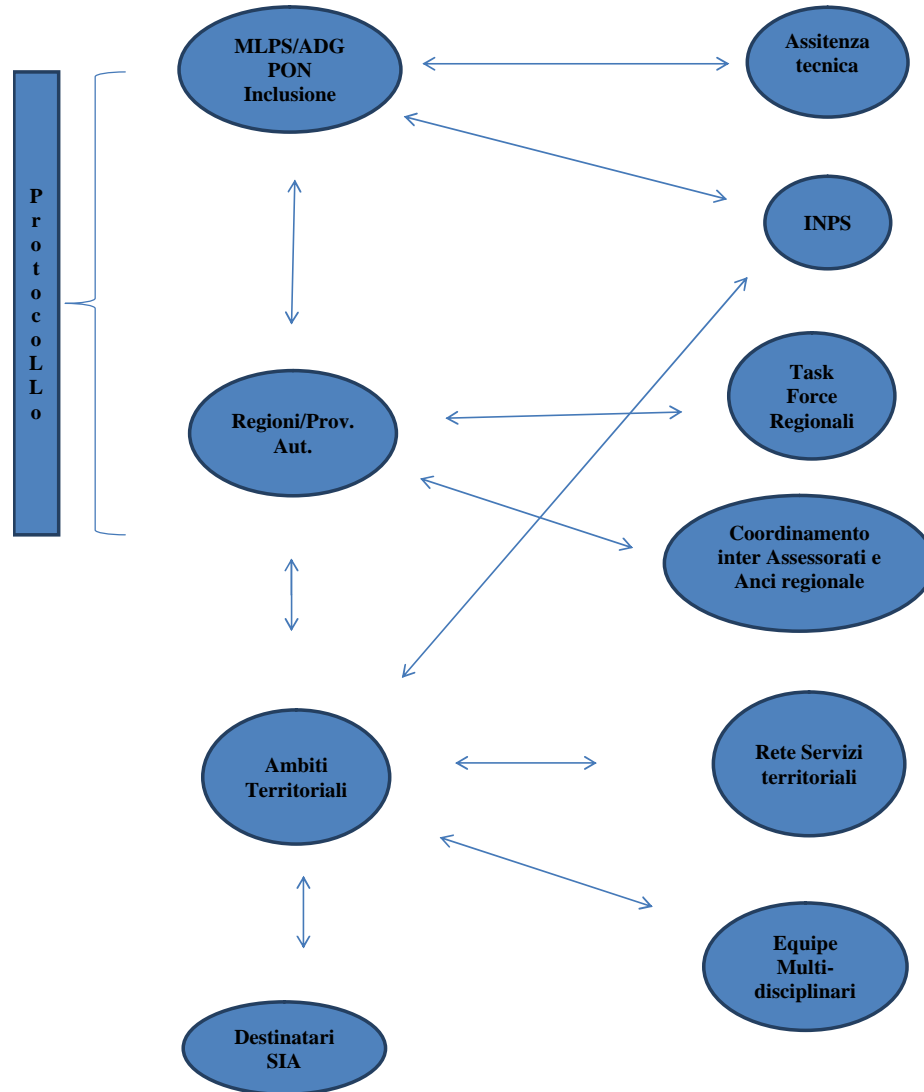
## Gli interventi per l'inserimento sociale (2)

In riferimento agli interventi erogati da altre Amministrazioni o Enti in rete con il Comune:

- Nidi e altri servizi educativi per la prima infanzia: Asili nido; Servizi integrativi per la prima infanzia; Sostegno socio-educativo scolastico.
- Collaborazione tra la scuola le famiglie e i servizi: interventi personalizzati per bambini con disabilità certificata o "Bisogni educativi speciali"; colloqui individuali con i genitori a scuola; incontri educativi rivolti a gruppi di genitori;
- Interventi di sostegno della Comunità: Servizi di prossimità/buon vicinato/gruppi di auto-aiuto; famiglie di appoggio supportate dai servizi.
- interventi socio sanitari integrati: Cure domiciliari; Assistenza residenziale e semiresidenziale; assistenza territoriale ai pazienti con dipendenza patologica; assistenza territoriale ai pazienti psichiatrici;

# La governance

'Mappa struttura di governance del SIA'



Fine