UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro

pon SPAO
SISTEMI DI POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE

ANPAL
Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro

Il *Case management* nei Servizi pubblici per l'Impiego: i casi studio di alcuni Paesi dell'UE

Linea Benchmarking nazionale e internazionale
Direzione Studi e Ricerche

Ottobre 2019

ANPAL Servizi

Sommario

Premessa 4

Executive summary 5

Parte prima: il *Case management* nel settore sociale e nei servizi pubblici per l'impiego 11

Cap. 1 – Il *Case management* come approccio alla gestione di situazioni complesse 11

1.1 Il *Case management*: definizione e caratteristiche 11

1.2 La formalizzazione dell'approccio del *Case management* 12

1.2.1 Il *Case management cycle* 13

1.2.2 *Standard* professionali ed etici 14

1.3 Contestualizzazione del *Case management* nei Servizi pubblici per l'impiego europei 15

1.31. Il *Case manager* nei Servizi pubblici per l'impiego 25

1.3.2 Il profilo europeo dei consulenti dei Servizi per l'impiego e della rete EURES 31

APPENDICE A 37

APPENDICE B 42

Parte seconda: i casi studio 44

Cap. 2 – Francia 44

2.1 Quadro istituzionale e organizzazione dei servizi dei servizi per il lavoro 44

2.2 La cooperazione interistituzionale attraverso accordi a sostegno dei soggetti vulnerabili 46

2.3 Il modello di servizio di *Pôle emploi* e la differenziazione dei percorsi di integrazione 48

2.4 Principali strumenti e misure per i *target* deboli 54

2.4.1 L'*Accompagnement Global* 54

2.4.2 Il Patto di servizio nella forma del *Contrat d'Engagement Réciproque* 55

2.4.3 I *Parcours Emploi Compétences* 56

2.5 I principali *target* svantaggiati 58

2.6 Il *Conseiller* di *Pôle emploi* specializzato nell'accompagnamento 59

2.6.1 Funzioni 60

2.6.2 Percorsi formativi 60

Cap. 3 – Germania 63

3.1 Il quadro istituzionale e organizzazione dei servizi per il lavoro 63

3.2 La riforma Hartz IV e l'approccio del *Fallmanagement* 64

3.3 Il modello *one-stop-shop* dei *Jobcentre* integrati 68

3.4 Il *case management* per i percettori di *ALG II* 69

3.4.1 Il modello *4-Phases* per la profilazione degli utenti ... 69
3.4.2 L'offerta di servizi per percettori di *ALG II* ... 71
3.4.3 Betriebsacquisiteur, coaching on-the-job e sussidi salariali per aziende che assumono target svantaggiati ... 73
3.5 Il profilo del *Fallmanager* ... 75
3.5.1 Funzioni e conoscenze ... 75
3.5.2 Percorsi formativi ... 77
Cap. 4 – Regno Unito ... 79
4.1 Quadro istituzionale e organizzazione dei servizi per il lavoro ... 79
4.1.1 La riforma del *welfare* dell'*Universal Credit* ... 80
4.1.2. Il modello di servizio*:* supporto generalista e rinvio a servizi specialistici dei *provider* privati ... 82
4.2. *Jobcentre Plus* come punto unico di accesso ai servizi e i Partenariati locali ... 86
4.3. Il *target*: percettori di sussidi in grado di lavorare ... 87
4.4. Il processo di *case management* ... 88
4.4.1 Il modello di *profiling* ... 89
4.4.2 I servizi di accompagnamento al lavoro ... 90
4.4.3 Misure di condizionalità e regime sanzionatorio ... 91
4.4.4 Il coinvolgimento delle imprese nei percorsi per l'inserimento di *target* deboli ... 93
4.5 Il Work coach ... 94
4.5.1 Funzioni ... 95
4.5.2 Percorsi formativi ... 96
Cap 5 – Paesi Bassi ... 99
5.1 Quadro istituzionale e organizzazione dei servizi per il lavoro ... 99
5.1.1 Il rapporto pubblico-privato nei servizi per il lavoro ... 100
5.1.2 Il modello *one-stop shop* dei *Workplaza* e i partenariati ... 101
5.2 *Target group* di competenza dei servizi pubblici per l'impiego ... 105
5.3 Il modello di servizio di *UWV-WERKbedrijf* ... 107
5.3.1 Registrazione e *soft-profiling* ... 108
5.3.2 Percorso di attivazione: il Piano di accompagnamento al lavoro ... 109
5.4. Il processo di *case management* e il reinserimento per le persone disabili/inabili al lavoro ... 109
5.4.1. Misure a supporto delle imprese che assumono *target* svantaggiati ... 113
5.4.2. Il *Gatekeeper Act* e il reintegro di lavoratori in congedo per malattia ... 114
5.4.3 Il *Counsellor* specializzato in *target* vulnerabili ... 116

Premessa

Nato nell'ambito del settore socio-sanitario, il *Case management* è un approccio alla gestione di situazioni complesse che mira a offrire soluzioni individualizzate e coordinate nei casi in cui sono necessari interventi multi-disciplinari. Per quanto riguarda le politiche per il lavoro europee, esso va oggi propriamente inquadrato nel contesto della strategia per l'inclusione attiva dei soggetti esclusi dal mercato del lavoro caratterizzati da condizioni di svantaggio multiplo.

Il presente documento è dedicato al tema del *case management* nella politica per il lavoro dell'UE e di alcuni Paesi dell'Unione, selezionati tra quelli dotati di sistemi per il lavoro più strutturati, con approfondimenti dedicati rispettivamente a Francia, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi.

L'interesse per questa tematica è motivato principalmente da esigenze di confronto con la riforma del Reddito di cittadinanza, recentemente avviata in Italia, che ha sostanzialmente aumentato l'investimento di risorse – finanziarie e professionali - nella lotta alla disoccupazione e alla povertà, con la volontà, inoltre, di rendere più stringente il legame tra politiche passive e attive del lavoro, e di fornire servizi personalizzati di accompagnamento al lavoro per i *target* più deboli, attraverso la nuova figura del "*Navigator*" al quale sono attribuiti compiti di *case management*.

Il presente lavoro si articola in sei capitoli. Il primo introduce il tema, riportando la definizione, le caratteristiche più tipiche e le tendenze recenti del *case management*, con riferimento alla sua applicazione nel settore socio-sanitario e prevalentemente al contesto anglo-sassone. A seguire, il tema viene inquadrato nell'ambito della strategia europea per l'inclusione attiva e della sua applicazione al *target* dei disoccupati di lunga durata, tenendo conto della normativa europea nata nel contesto del Metodo del coordinamento aperto tra gli Stati membri. L'ultimo paragrafo è dedicato alla figura professionale del *case manager*, elemento centrale di un sistema dei servizi per il lavoro basato su un approccio personalizzato e olistico all'inclusione socio-lavorativa e sull'attivazione, con la descrizione del profilo professionale, del *set* completo di competenze e dei comportamenti organizzativi del *counsellor* dei SPI. Questo è stato realizzato nell'ambito del *PES to PES Dialogue* del Programma *Mutual Learning for Public Employment Services* della Commissione UE, sulla base dei compiti comuni e delle competenze *core* ad essi collegate, al fine di pervenire ad una *job description* unica e condivisa dai SPI dei Paesi, pur nella varietà dei diversi sistemi nazionali. Lo strumento è incentrato sulla figura del *counsellor* dei SPI che riassume in sé competenze afferenti alla consulenza specialistica e competenze amministrative e gestionali proprie del *case management*. La formalizzazione della figura del *counsellor* dei SPI a livello europeo non solo favorisce il processo di convergenza dei SPI nazionali verso *standard* di qualità elevati delle figure professionali e delle prestazioni ai clienti, bensì, dal punto di vista operativo, può supportare i processi e le politiche di gestione del personale dei SPI.

I capitoli dal secondo al quinto sono dedicati agli approfondimenti per Paese: trattano il tema del *case management* ripercorrendo le specificità di ciascun Paese, con riferimento agli aspetti istituzionali e di *governance* (livello macro), in cui si dà conto dei principali processi di riforma che hanno consentito l'adozione di un approccio integrato di *case management* nell'ambito dei SPI; di organizzazione dei servizi (livello meso), in cui le principali opzioni riguardano il modello *one-stop shop*, accordi formalizzati di collaborazione inter-istituzionale, *partnership agreement* con altri soggetti, tra cui servizi sociali e ad es. ONG e imprese, *outsourcing* di servizi a *provider* privati; del modello di servizio (livello micro) in uso nel trattare clienti con basso livello di occupabilità e/o multisvantaggiati.

Il presente documento ha prevalentemente finalità di informazione e, dal punto di vista della metodologia adottata, per la sua stesura ci si è basati in gran parte su un'analisi *desk*. Non ha pertanto pretesa di esaustività.

Executive summary

Il *Case management* nei servizi pubblici per l'impiego ha coinciso con l'impegno all'**attivazione** di **soggetti vulnerabili,** per lo più percettori di sostegno attraverso misure finanziate con risorse pubbliche, attraverso un'attenta valutazione delle esigenze specifiche del singolo utente e la **personalizzazione dell'offerta di servizi**.

Tale impegno, motivato anche da restrizioni alle politiche nazionali per il *welfare*, ha richiesto ai servizi pubblici per l'impiego un adeguamento della propria struttura e organizzazione, aprendo la strada ad una importante stagione di **riforme**: in particolare, per l'integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro e, in forme differenziate – sportello unico, accordi, partenariati -, tra la politica del lavoro e le istituzioni e attori della politica sociale.

A livello di *policy*, la **strategia europea dell'inclusione attiva** ha offerto agli Stati membri un approccio integrato e olistico per il trattamento delle persone a rischio di esclusione socio-lavorativa fondato sul diritto dell'individuo in condizione di necessità a una vita dignitosa, e basato su un supporto al reddito adeguato, mercati del lavoro inclusivi, l'accessibilità a servizi di qualità, anche con il coinvolgimento delle imprese.

La figura del *case manager* nei servizi per l'impiego dei Paesi europei considerati, anche se non mappata puntualmente, risulta essere per lo più una **figura mista** e, si potrebbe aggiungere, in evoluzione, che assomma alle competenze della consulenza specialistica sul trattamento dei *target* vulnerabili, compiti e responsabilità di coordinamento e compiti amministrativo/gestionali.

In considerazione della competenza concorrente tra UE e Stati membri in materia di occupazione e di servizi per il lavoro, l'analisi ha rilevato diversità piuttosto ampie tra i Paesi considerati.

Volendo ripercorrere i casi studio considerati nel presente lavoro, ovvero Francia, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi, si possono riassumere le caratteristiche di ciascun Paese in base ai tre livelli di analisi: macro, meso e micro.

In **Francia** l'integrazione tra politiche attive e passive del lavoro risale alla riforma del 2008 che ha dato vita a *Pôle Emploi*, l'operatore unico nazionale dei servizi pubblici per l'impiego che opera sotto il controllo del Ministero del lavoro, titolare della materia, sulla base di due convenzioni pluriennali definite nell'ambito di istanze di concertazione nazionale tra governo e Parti sociali. L'attività di altri operatori specializzati su specifici *target* di utenza e il loro rapporto con *Pôle Emploi* è regolato per legge o attraverso accordi di partenariato.

Dopo la fine del monopolio pubblico dei servizi di collocamento nel 2005, il rapporto tra servizi per il lavoro pubblici e privati si basa su un modello di tipo collaborativo, in base al quale il servizio pubblico può rinviare alle agenzie private, che operano in regime di subappalto, i clienti con minore distanza dal mercato del lavoro, trattando invece internamente i soggetti che presentano maggiori problemi di inserimento socio-lavorativo.

In un contesto decentralizzato la cooperazione inter-istituzionale tra politiche del lavoro (competenza nazionale) e politica sociale (competenza decentrata, compresa l'amministrazione del principale dispositivo di reddito minimo) avviene attraverso accordi: un Protocollo nazionale tra

l'*Assemblée des Départements de France*, il Ministero del Lavoro e *Pôle emploi,* e le sue declinazioni territoriali con accordi siglati a livello di singolo Dipartimento, in cui si definiscono le modalità di collaborazione tra CPI e servizi sociali. In prospettiva è prevista l'istituzione per legge di uno sportello unico denominato *Service public de l'insertion*, previsto dalla Strategia nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà e su cui sono attualmente in corso le consultazioni. A livello micro, nel modello di servizio di *Pôle Emploi,* differenziato in quattro diversi percorsi di integrazione in base alle esigenze del singolo cliente, il percorso di *"Accompagnement global"* è dedicato alle persone portatrici di svantaggio multiplo, che richiedono il supporto integrato dei servizi sociali e la collaborazione tra CPI e servizi sociali dipartimentali. L'istituzione del servizio è stato co-finanziato dal FSE nell'ambito del PON "*Emploi et Inclusione* 2014-2020".

Per i beneficiari di supporto intensivo – per lo più percettori di reddito minimo (*Revenue de solidarité active, RSA*) in grado di lavorare e di assegno di disoccupazione assistenziale (*Allocation de solidarité spécifique, ASS)*, per lo più disoccupati di lunga durata - il modello prevede la possibilità di definire in via temporanea, in alternativa al patto di servizio siglato con il CPI *(Projet personalisé d'accéss à l'emploi, PPAE)*, un *Contrat d'engagement réciproque (CER)* con i servizi sociali, che contempla le azioni necessarie al superamento dei problemi personali che ostacolano la ricerca di lavoro, con il fine ultimo dell'integrazione lavorativa. Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, la legge francese prevede contratti di lavoro agevolati: i *Parcours emploi compétences (PEC),* recentemente introdotti, anche in risposta alla scarsa efficacia dei precedenti dispositivi, sono contratti a causa mista, che danno grande risalto alla dimensione dell'acquisizione di competenze spendibili, prevedono il collocamento nel mercato secondario, selezionando e supportando il datore di lavoro nel processo di integrazione del lavoratore.

La figura del *case manager* non è mappata: i recenti piani di sviluppo e di formazione continua di *Pôle Emploi* hanno differenziato la figura del *Conseiller de l'accompagnement* dedicata alla presa in carico e accompagnamento dei *target* svantaggiati, che accorpa competenze specialistiche e di coordinamento/gestione.

In **Germania** l'intensa stagione delle riforme *Hartz* (2002-2005) ha portato all'attuale assetto di *governance*, in cui l'Agenzia Federale per il Lavoro (*Bundesagentur für Arbeit, BA*) amministra, sotto il controllo del Ministero Federale del Lavoro, le politiche attive e passive del lavoro. Il contesto istituzionale e organizzativo è piuttosto complesso, poiché i due diversi sistemi di supporto al reddito, regolamentati da due diverse leggi federali e finanziati da differenti fonti finanziarie, sono gestiti da due strutture organizzative separate. L'amministrazione del sussidio di disoccupazione a carattere assicurativo (*Arbeitslosengeld I, ALG I)* è di competenza delle agenzie locali della *BA (Arbeitsagenturen)*, che servono anche l'utenza delle persone in cerca di lavoro registrate ai centri per l'impiego ma che non ricevono alcun sussidio, mentre la gestione del dispositivo di reddito minimo per le persone abili al lavoro, (*Arbeitslosengeld II, ALG II)*, a carattere assistenziale, finanziato dalla fiscalità generale e regolamentato dal Codice Sociale II (*SGB II*) ricade sotto la responsabilità dei *Jobcentre*. I *Jobcentre* sono in parte gestiti nella forma di *joint ventures* tra *BA* e Municipalità e in parte sono gestiti autonomamente dai Comuni (*Optionskommunen*): entrambi funzionano comunque secondo la logica del *one-stop shop,* con un'offerta integrata di prestazioni previdenziali, di servizi per l'impiego e di servizi socio-assistenziali. I partenariati istituzionali si basano dunque su accordi formali e strutture permanenti. Il *welfare* tedesco si caratterizza per una forte connotazione pubblica: il mercato privato dei servizi per il lavoro in Germania è relativamente poco sviluppato e l'esternalizzazione di servizi – di orientamento, formazione e attivazione - avviene attraverso *voucher* o bandi di gara.

Il *case management (Fallmanagement)* è stato introdotto nei servizi per l'impiego tedeschi a partire dal 2005 come approccio metodologico di gestione organizzativa centrata sul singolo caso e basato sul coordinamento delle risorse per offrire un supporto personalizzato a soggetti con gravi fragilità legate alla situazione personale, familiare o sociale.

L'approccio è stato applicato nell'ambito dei *Jobcentre*, in particolare nel trattare i disoccupati di lunga durata e i percettori di lunga durata dell'*ALG II*, principali *target* di disagio sociale. Il modello di servizio per questi *target* si concentra in particolare sulla fase valutativa (*4Phase Model*), sull'offerta complementare di servizi sociali (anche attraverso il *networking* con altri prestatori di servizi tra cui, in particolare il sistema sanitario e le mutue), e sugli aspetti relativi all'accompagnamento intensivo (*caseload* più elevato, con intervalli di contatto più brevi, e orientamento e *counselling* intensivi) e alla sostenibilità dell'inserimento lavorativo. In particolare sui disoccupati di lunga durata alcuni progetti federali hanno consentito di mettere a punto forme di supporto nel processo di integrazione lavorativa sul mercato del lavoro primario, volto alla sostenibilità del *placement*, con il coinvolgimento, dunque, delle imprese, secondo un modello alternativo al rinvio a misure standardizzate di PAL e ai cd. *mini-jobs* sul mercato secondario. Tali forme di supporto hanno riguardato, ad es. la presenza nei *Jobcentre* di c.d. *job hunter* (*Betriebsaquisiteur*), specializzati nella ricerca di *vacancies* per questo tipo di *target group*, secondo un approccio focalizzato sui bisogni della persona (*employee-oriented)*; il *coaching on-the-job* obbligatorio che coinvolge sia il lavoratore che il datore di lavoro; sussidi salariali decrescenti nel tempo per il datore di lavoro anche (se necessaria) per una formazione a breve termine per il partecipante al programma.

Il *Fallmanager* (o *case manager* o specialista dell'integrazione) è un operatore specializzato nel trattamento di *target* multi-svantaggiati, impiegato sia nei servizi pubblici per l'impiego locali (siano essi *Jobcentre* integrati o municipali), sia presso operatori privati (organizzazioni del privato sociale che operano nelle politiche attive del lavoro). Nel contesto tedesco la figura del *Fallmanager* non è normata, tuttavia nell'esercizio del ruolo, costituisce titolo preferenziale il possesso della certificazione rilasciata dalla Società tedesca *Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC)*. Nell'ambito dei servizi pubblici per l'impiego le strutture formative della *BA* (l'Università sugli Studi del mercato del lavoro, *Hochschule der Bundesagentur für Arbeit*, HdBA e l'Accademia di Leadership dell'Agenzia Federale - *Führungsakademie der Bundesagentur für Arbeit - FBA*), prevedono corsi specifici sul *case management,* sia per il nuovo personale che nella formazione continua, anche con ambiti di specializzazione legati alle diverse tipologie di svantaggio.

Nel **Regno Unito** l'integrazione tra politiche attive e passive del lavoro risale al 2001 con la creazione di *Jobcentre Plus (JCP)* come agenzia pubblica per il lavoro. L'attuale assetto di *governance* delle politiche del lavoro e del *welfare* è stato successivamente definito nel 2011 secondo la seguente articolazione: il *Department for Work and Pensions (DWP)* è il dipartimento ministeriale del governo responsabile del *welfare*, del lavoro, delle misure di assistenza ai minori e alle persone con disabilità, nonché della gestione del sistema pensionistico; *Jobcentre Plus*, riportata all'interno del *DWP*, gestisce la rete dei servizi pubblici per il lavoro nei territori di Inghilterra, Scozia e Galles, ha competenze in materia di politiche attive e passive ed è l'organismo responsabile per le attività di collocamento e di erogazione dei sussidi. Il sistema inglese si configura come un modello di "quasi-mercato", ovvero di cooperazione tra il servizio pubblico e i *partner* privati (*provider*) (agenzie private specializzate nel *placement*, organizzazioni *non-profit*, fondazioni, organismi del privato sociale, anche in associazione tra di loro) assegnatari dei bandi di gara promossi dal *DWP* per l'affidamento dei servizi. La riforma del *welfare*, tuttora in corso, che ha introdotto il nuovo

dispositivo di reddito minimo, l'*Universal Credit (UC)*, impatta in modo significativo sulle politiche del lavoro, sul modello di servizio e sulle caratteristiche del *case management*. L'*Universal Credit* costituisce infatti una riforma radicale del sistema del *welfare,* ispirata a principi di universalismo, di semplificazione amministrativa (accorpamento in un unico strumento di diversi benefici/prestazioni sociali precedentemente percepiti a vario titolo dalle persone in età lavorativa disoccupate o occupate a basso reddito e gestiti da diversi enti), e di "*Making work pay*" (incentivi e supporto per il ritorno al lavoro o l'aumento delle ore di lavoro per le persone a carico dell'assistenza sociale, compresi i c.d. *working poor*). Il nuovo dispositivo è volto a ridurre la povertà e ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro anche mediante una maggiore responsabilizzazione dei beneficiari e l'introduzione di un sistema sanzionatorio più severo; la gestione del nuovo sistema ha comportato un massiccio investimento in tecnologia digitale.

Per quanto riguarda i *target* più svantaggiati, la riforma del *welfare* e il contestuale disinvestimento in politiche del lavoro conseguente al miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro con un tasso di disoccupazione ai minimi storici, la disoccupazione di lungo periodo ugualmente in calo, nonché una ridotta platea di beneficiari, hanno modificato in modo sostanziale le modalità di prestazione dei servizi e le azioni di *welfare-to-work*. La riduzione del numero di *provider* privati per l'affidamento dei servizi è stata compensata della decisione di *Jobcentre Plus* di potenziare l'erogazione di servizi di supporto ai beneficiari tramite lo sviluppo di partenariati a livello locale con autorità locali, datori di lavoro, organizzazioni del terzo settore e del volontariato, nell'ambito di un nuovo *"localism approach"* che mira ad attivare le comunità locali e a valorizzare le specificità territoriali. In ogni distretto di *Jobcentre Plus*, responsabile di più uffici locali, è presente un *local partnership team* che lavora con i diversi *stakeholder* locali per sviluppare servizi mirati alle necessità dei *jobseeker* e degli imprenditori locali. In questo contesto il modello di *one-stop shop* britannico si caratterizza per un approccio partenariale a livello locale in cui gli uffici di *Jobcentre Plus* si configurano come *community hub* per i servizi legati all'occupazione e allo sviluppo locale e come "punto unico d'accesso" (*single gateway*) ai servizi per un'ampia platea di soggetti in età da lavoro, integrando le funzioni di amministrazione dei sussidi e sostegno al reddito e di altre prestazioni sociali e di supporto all'occupazione.

Per quanto riguarda le azioni di *welfare-to-work* il nuovo programma *Work and Health Programme*, lanciato nel 2017, si concentra in particolare sui percettori di sussidio disoccupati da oltre due anni e sui disabili e le persone con precarie e prolungate condizioni di salute (per le quali la partecipazione al programma è volontaria). In questo contesto il sistema britannico pone un *focus* crescente sull'integrazione tra politiche del lavoro e politiche socio-sanitarie, attraverso un approccio che punta fortemente sull'attivazione individuale del singolo e sulla rimozione delle principali barriere al lavoro.

Con l'introduzione dell'*UC* cambia l'approccio di *case management*. Elemento centrale del nuovo sistema è il *work coach*, figura generalista con un *caseload* di tipo misto, ovvero non specializzato nel sostegno a particolari categorie di soggetti (come era invece nel caso dell'*advisor*, sulla cui competenza specialistica si basava il precedente modello).

Il *work coach* è un operatore di *front-line* con un'ampia gamma di compiti, che vanno dal *coaching* alla gestione amministrativa del caso, all'applicazione delle regole della condizionalità. Per i percettori di *Universal Credit* rappresenta il referente unico per tutta la durata dell'istanza, allo scopo di costruire una relazione di fiducia e dare continuità all'azione di supporto, così da identificare e rispondere meglio alle esigenze specifiche, per un efficace supporto personalizzato, dal *profiling* alla sottoscrizione del patto di servizio (*Claimant Commitment)*, al rinvio a servizi specialistici (interni o esterni), al monitoraggio delle azioni di attivazione, al coinvolgimento nella

gestione della condizionalità. Inoltre, nell'ambito delle attività di *in-work support* rivolte ai percettori dell'*Universal Credit* occupati (*working poor*), alla figura del *work coach* compete non solo il compito di fornire assistenza ai percettori della prestazione, ma anche ai datori di lavoro, in un triplice rapporto tra beneficiario, *work coach* e datore di lavoro, che il *DWP* considera cruciale.

Nell'ambito di *Jobcentre Plus* la figura del *work coach*, come riferimento dell'approccio al *case management* adottato con la riforma dell'*Universal Credit,* risulta definita attraverso una *job description* che mette in rilievo competenze e caratteristiche; il percorso formativo del *work coach* è ampiamente supportato dalla formazione in ingresso e continua all'interno dell'ente, che risulta graduale nella progressione e diversificata negli strumenti, e che supporta l'operatore verso l'accreditamento professionale/certificazione.

Nei **Paesi Bassi** la Riforma della Legge sull'Implementazione della Struttura per il Lavoro ed il Reddito, c.d. *SUWI* conclusasi nel 2009 ha definito gli attuali assetti istituzionali prevedendo l'attribuzione all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale dei Lavoratori (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen - UWV),* di competenze in materia di gestione delle politiche passive ed attive del lavoro, sotto il controllo del Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione (*SZW*). All'interno di *UWV* la gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive ricade sotto la competenza della divisione organizzativa Servizi per il lavoro (*UWV-WERKbedrijf*). Negli ultimi anni l'Olanda ha intrapreso importanti riforme del mercato del lavoro e di politica sociale intervenendo in modo sostanziale sull'organizzazione e sulla modalità di erogazione dei servizi per l'impiego e sul *welfare*. In particolare, la riforma dei servizi per l'impiego del *Redesign Programme* (2011-2015) ha avviato un intenso programma di digitalizzazione, che ha fatto degli *e-services* il canale preferenziale delle prestazioni al cliente, mantenendo entro margini residuali gli interventi *face-to-face,* destinati ai *target* per i quali la distanza dal mercato del lavoro risulta più elevata. Nel 2014-15, un nuovo provvedimento, il *Participation Act* (*Participatiewet*), ha previsto il rientro al lavoro del maggior numero possibile di persone con disabilità e con capacità lavorativa residua e, contestualmente, nell'ambito di un sistema decentralizzato con coordinamento a livello centrale, un rafforzamento della *devolution* delle competenze in materia di politica sociale e del lavoro alle Municipalità. Queste si sono viste attribuire la responsabilità delle prestazioni di assistenza sociale e dell'erogazione di servizi per il lavoro, incluse le politiche attive per le persone disoccupate in età lavorativa che hanno esaurito o non hanno diritto agli ammortizzatori di natura assicurativa. Spetta pertanto ai Comuni, con il possibile supporto di *UWV-WERKbedrijf,* per es. nella valutazione della capacità lavorativa residua e altri supporti specialistici, la competenza in materia di percettori di reddito minimo (in cui rientrano anche i disoccupati di lunga durata).

In base alla legge i rapporti tra servizi per l'impiego e Municipalità sono basati sulla cooperazione, attraverso Accordi inter-istituzionali (Accordo-quadro nazionale e Accordi locali), con la condivisione di strutture logistiche territoriali sul modello del *one-stop shop* (*Workplaza*) e dei sistemi informativi per lo scambio di dati (*Suwinet*) e per il *matching*. I *Workplaza* sono centri polivalenti che dipendono da *UWV-WERKbedrijf*, ove si realizza un'integrazione di servizi per l'impiego, servizi alla domanda e assistenza sociale per i diversi bacini di utenza. Si tratta di ampi partenariati locali (tra *UWV*, Comuni, grandi aziende, istituzioni educative e altri centri di competenza), regolati da accordi di cooperazione tra le parti.

La rete dei servizi per il lavoro opera in un regime di quasi-mercato: *UWV-WERKbedrijf* e Municipalità possono fare ricorso a *provider* privati esternalizzando pacchetti di servizi per il supporto al reinserimento lavorativo dei *target* di propria competenza, sulla base di contratti di appalto definiti da piani di azione validati dall'*UWV*.

L'ambiente in cui operano i servizi per l'impiego olandesi è fortemente digitalizzato: il *jobseeker journey* può essere gestito completamente *on-line* (per le persone più vicine al mercato del lavoro), mentre sistemi avanzati di *business intelligence* consentono la personalizzazione dei servizi disponibili (es. *e-folder* individuali; *feed-back* personalizzati e monitoraggio delle azioni di attivazione). Il modello di servizio di *UWV-WERKbedrijf* prevede un percorso di attivazione ampiamente supportato da strumentazione digitale (registrazione e *profiling*), la possibilità di ricorso a *e-coaches* o al supporto dell'operatore in presenza, secondo un approccio *blended*; nel piano di accompagnamento un'offerta di servizi differenziata in servizi di base prestati direttamente dai SPI, secondo *standard* nazionali, e servizi aggiuntivi in *outsourcing* a privati sulla base di gare pubbliche, destinati ai *target* più fragili.

Più che in altri contesti, nei Paesi Bassi la strategia di inclusione attiva si è tradotta in politiche e strumenti per favorire il ritorno al lavoro di persone disabili/inabili al lavoro, che costituiscono il principale *target* di utenza svantaggiata di *UWV-WERKbedrijf*. In base ad un approccio *Work first* il sistema olandese prevede un diritto/dovere di partecipazione per le persone parzialmente inabili al lavoro. Non esiste un regime di assistenza sociale per l'invalidità, il cui finanziamento avviene attraverso l'assicurazione sociale (ad eccezione dello schema *Wajong* 2015). La legge sul lavoro e il reddito in base alla capacità lavorativa (*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, WIA*), il principale dispositivo sull'invalidità, copre tutti i lavoratori subordinati, inabili al lavoro. Il livello minimo di incapacità lavorativa per accedere ai benefici è del 35%. Il sistema *WIA* è basato sull'assicurazione sociale, le prestazioni sono correlate all'importo dell'ultimo salario percepito o in base al minimo sociale. Con una valutazione di invalidità compresa tra il 35% e l'80% c'è obbligo di attivazione. *UWV-WERKbedrijf* offre per legge a questo *target* di utenza piuttosto differenziato un supporto individualizzato, con la possibilità di contatti intensivi e in presenza con il *counsellor* e l'offerta integrata di servizi che mirano ad aumentare l'occupabilità della persona assistita o al suo collocamento nel mercato del lavoro, anche attraverso il ricorso a servizi in *outsourcing* a privati o l'inserimento in specifici progetti (es. percorsi di integrazione per disabili mentali basati sull'approccio *IPS*). Il sistema di integrazione nel mercato del lavoro di persone svantaggiate, oltre all'inserimento in posti di lavoro "protetti", in cui il Comune diventa il datore di lavoro, comprende diversi strumenti, anche con il coinvolgimento delle imprese. In particolare, il sussidio per il costo del lavoro (*Labour cost subsidy, LKS)* che prevede una compensazione al datore di lavoro che assume un lavoratore disabile (fino al 70% del salario minimo legale), calcolata in base alla capacità di guadagno del lavoratore, e che copre la differenza tra salario di produttività e salario minimo di legge. Questa misura spesso è associata al *job-coaching* e ad altre forme di supporto, quali l'adeguamento della postazione lavorativa del lavoratore disabile. A livello macro vale l'accordo nazionale con le Parti sociali che vincola le imprese del settore pubblico e privato a rendere disponibili posti di lavoro per le persone disabili, in alternativa a un sistema di quote.

In questo contesto normativo e culturale, all'interno dei servizi per l'impiego l'attività di *case management* riguarda la figura del *counsellor* specializzato in *target* vulnerabili: in particolare i *counsellor,* incaricati dell'erogazione mediante il canale tradizionale di servizi intensivi a soggetti il cui trattamento richiede competenze specifiche, e gli esperti nel trattamento di disoccupati diversamente abili. Esiste inoltre una figura di *case manager*, interna o esterna all'azienda, nell'ambito del Protocollo *Gatekeeper* per il reintegro dei lavoratori in congedo di malattia.

Parte prima: il *Case management* nel settore sociale e nei servizi pubblici per l'impiego

Cap. 1 – Il *Case management* come approccio alla gestione di situazioni complesse

1.1 Il *Case management*: definizione e caratteristiche

Esistono in letteratura diverse **definizioni di *case management***. Quella che ci sembra più completa e calzante ai fini del presente lavoro lo rappresenta come un processo collaborativo di valutazione, pianificazione, attuazione, coordinamento, monitoraggio e valutazione delle opzioni e dei servizi necessari per soddisfare le esigenze di salute, di assistenza sociale, di istruzione/formazione e di lavoro di un individuo, che utilizza la comunicazione e le risorse disponibili per promuovere risultati di qualità ed efficienza[1].

Si segnala inoltre una significativa varianza terminologica. Tra le varie terminologie adottate vi è quella di ***client navigation***, soprattutto nel contesto americano, che viene qui menzionata in considerazione dell'adozione del termine di "*Navigator*" nella recente riforma del Reddito di cittadinanza e dei servizi per l'impiego in Italia[2].

Dal punto di vista del *target* di beneficiari, il *case management* è un approccio alla prestazione di servizi sociali finalizzato a garantire che le **persone con problemi complessi e multipli** ricevano tutti i servizi di cui hanno bisogno in modo tempestivo e appropriato[3], attraverso l'organizzazione e il coordinamento di un *network* di attività, servizi e supporti formali e informali progettati per ottimizzare il benessere della persona.

Le diverse definizioni di *case management*, hanno in comune l'idea di un **approccio integrato alla prestazione di servizi** complessi e frammentati tra istituzioni/prestatori di servizi, compresi i metodi e le strategie per collegare e coordinare i vari aspetti dell'assistenza erogata dai diversi sistemi/attori istituzionali e non; la **focalizzazione sulle esigenze specifiche dell'individuo**; l'**applicazione di logiche di costo-efficacia**, ovvero di qualità ed efficacia dell'offerta di servizi di assistenza e di efficienza rispetto al controllo dei costi.

Il concetto di *case management* è **mutuato dal settore socio-sanitario**, dove la figura del *case manager* è stata introdotta negli anni '20 del secolo scorso negli USA, come punto di contatto centrale nella consulenza ai pazienti e per coordinare e dirigere le cure e l'assistenza ad essi

---

[1] *Case Management Society UK (CMSUK), CMSUK Standards and best practices guidelines, Second edition*, 2009 *and* p. 8 https://www.cmsuk.org/case-management/cmsuk-standards-of-practice.
La *Case Management Society of America*, dà la seguente definizione: "Processo di collaborazione che valuta, pianifica, attua, coordina, fa il monitoraggio e valuta le opzioni e i servizi richiesti per soddisfare i bisogni di benessere di un individuo, usando la comunicazione e le risorse disponibili per promuovere la qualità e contenere i costi". http://www.cmsa.org/Home/CMSA/WhatisaCaseManager/tabid/224/Default.aspx

[2] Uno studio del 2016 ha mappato le definizioni di case management nella ricerca e nella pratica clinica, rintracciando un'ampia gamma di definizioni, modelli, terminologie, "che produce confusione di ruolo, ambiguità e ostacola la comparabilità tra diverse condizioni e contesti di salute" e sostenendo la "necessità di una tassonomia concordata a livello internazionale per il coordinamento, la navigazione e la gestione delle cure". Cfr. S.Lukersmith, L.Salvador-Carulla, M.Millington, *What Is Case Management? A Scoping and Mapping Review, International Journal of Integrated Care*,2016https://www.researchgate.net/publication/309301205_What_Is_Case_Management_A_Scoping_and_Mapping_Review

[3] Jolanta Pivorienė, *Case management in social work*, 2007, *Social Work research journal*, 2007 https://www3.mruni.eu/ojs/social-work/article/view/2070

prestate. In questo ambito settoriale il ***case manager*** è individuato prioritariamente nella figura dell'operatore sociale responsabile della **presa in carico** della persona, della continuità dell'erogazione delle prestazioni, della globalità dell'intervento, del controllo e della responsabilità del *budget*.

Il *case manager*, dunque, esercita la funzione di raccordo degli interventi e delle risorse sociali, socio-sanitarie, assistenziali e lavorative attivabili nella definizione e nella gestione del **Progetto individuale**. Quest'ultimo rappresenta "la definizione organica degli interventi e servizi che dovrebbero costituire la risposta complessiva ed unitaria che la rete dei servizi - a livello sanitario, socio-assistenziale, riabilitativo, scolastico e lavorativo - deve garantire"[4] alla persona in difficoltà.

Il *case manager* è una figura professionale non sempre distinta dal prestatore di servizi: spesso i compiti di *case management* sono in capo all'operatore sociale o sanitario, che li esercita accanto alle funzioni proprie della sua attività, ed esiste inoltre la possibilità che il ruolo di *case manager* possa essere assunto da personale dell'una o dell'altra delle istituzioni partecipanti al *network* di servizi.

Tuttavia, nel corso del tempo, in particolare nel contesto anglo-sassone e nel settore sociale ampiamente inteso, si è assistito ad un processo di **progressiva formalizzazione** dell'attività di *case management*, con la nascita di associazioni/organizzazioni a cui si deve la standardizzazione in fasi del processo ciclico del *case management*, e per lo più dedicate alla professionalizzazione - e talvolta alla certificazione - del *case manager*, attraverso la pubblicazione di linee–guida, *standard* di qualità e codici etici, nonché corsi di formazione, a supporto di una corretta pratica professionale, nonché a tutela dei profili di responsabilità insiti nell'esercizio della professione. Va segnalato che si tratta di *standard* nazionali, mentre non esiste (nemmeno per il settore sanitario) una tassonomia concordata a livello internazionale per la definizione e la pratica del *case management.*

Nei paragrafi seguenti si espongono alcuni esempi della scomposizione in fasi del processo di *case management* con la definizione dei contenuti di ciascuna di esse, e degli *standard* professionali ed etici, facendo riferimento, per quanto possibile, ad applicazioni in settori più vicini a quello delle politiche del lavoro, che possono essere di ispirazione per una corretta pratica professionale degli addetti ai lavori del nostro specifico settore.

1.2 La formalizzazione dell'approccio del *Case management*

Con particolare riferimento al contesto anglosassone, il *case management* associato al settore socio-sanitario è stato oggetto di una progressiva formalizzazione, volta da un lato a sostenere lo sviluppo professionale degli addetti ai lavori e la corretta pratica professionale rispetto alle responsabilità in capo al *case manager*, dall'altro a garantire ai clienti/beneficiari dei servizi qualità ed efficacia delle prestazioni, in base a *standard* riconosciuti.

Il presente paragrafo tiene conto di due tipologie di *standard* che riguardano rispettivamente la scomposizione del **ciclo del *case management*** in fasi ricorrenti, e la definizione di ***standard* professionali ed etici.** Per entrambi gli aspetti considerati nei seguenti sottoparagrafi, nel tentativo di riprodurre degli schemi che siano mutuabili/adeguati per il nostro sistema e che possano avere una finalità didattica/formativa per i nuovi *Navigator* dei SPI previsti dalla Legge 26/2019, sono stati selezionati (e riportati in appendice al presente capitolo) schemi elaborati nell'ambito di settori sociali prossimi alle politiche del lavoro e, per quanto possibile, che facciano riferimento ad approcci

[4] Cfr. art. 14 della L. 328/00 recante "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00328l.htm

definitori internazionali. Tale scelta si è basata su valutazioni derivanti da un'analisi prevalentemente desk, e non ha pertanto pretesa di esaustività.

1.2.1 Il *Case management cycle*

Per quanto riguarda questo primo aspetto le diverse definizioni di *Integrated case management* condividono un'enfasi comune sulla **dimensione di processo** del *case management*, sebbene la sua scomposizione sia differente[5].

Tra i vari schemi analizzati, si riproduce quello in fasi proposto *dall'Institute for Social and Economic Development (ISED)*[6], organizzazione internazionale senza scopo di lucro, nell'ambito di progetti con contenuto formativo in favore dei rifugiati. Il ciclo si compone di **sei diverse fasi** e **tre dimensioni** che pervadono ciascuna di esse[7].

Le fig. 1.1 e 1.2 descrivono schematicamente le fasi e le dimensioni del processo di *case management*. Le fasi fanno riferimento ai diversi *step* successivi del ciclo del *case management*, dalla presa in carico all'accompagnamento e *placement* nel mondo del lavoro. Il ciclo può concludersi con la chiusura del caso, una volta che il percorso abbia avuto un esito positivo, o con una nuova valutazione nel caso siano necessari nuovi interventi.

Le dimensioni del *case management* si riferiscono a specifiche caratteristiche della pratica professionale: l'obbligo di documentazione di tutte le attività intraprese nell'ambito dell'intervento, a garanzia tanto del lavoro del *case manager* quanto dei diritti del cliente; il vincolo di offrire prestazioni efficaci, efficienti e di qualità, attraverso un'azione di supervisione e controllo; gli aspetti connessi alla dimensione relazionale del *case management*, basata su un rapporto fiduciario tra il professionista e il cliente.

Una descrizione più ampia del contenuto e delle caratteristiche salienti delle fasi del processo di case management e delle tre dimensioni sono riportate nell'appendice A del presente capitolo.

---

[5] Così, ad es. per la *Case Management Society UK (CMSUK)* le fasi del processo includono: la valutazione, la pianificazione, l'implementazione, il coordinamento, il monitoraggio e la valutazione delle opzioni al fine di promuovere risultati economici di qualità. Cfr. *Case Management Society UK (CMSUK), CMSUK Standards and best practices guidelines, Second edition*, 2014, p. 8 https://www.cmsuk.org/case-management/cmsuk-standards-of-practice.
La *Case Management Society of America (CMSA)* scompone il processo nelle seguenti fasi: Identificazione, selezione e coinvolgimento del cliente; Valutazione e identificazione delle opportunità; Sviluppo del Piano di assistenza; Attuazione e coordinamento del Piano; Monotoraggio e valutazione del Piano; Chiusura dei servizi professionali di case management. Cfr. *Case Management Society of America (CMSA), Standards of Practice for Case Management*, 2016 https://www.miccsi.org/wp-content/uploads/2017/03/CMSA-Standards-2016.pdf.

[6] L'*ISED* è un'organizzazione internazionale non governativa con sede a Washington. L'obiettivo principale dell'Istituto è la promozione dell'istruzione e la ricerca di soluzioni innovative ai problemi di uno sviluppo armonioso, alla costruzione della società civile, alla sicurezza globale, alla prosperità e alla libertà. Dal 1988 l'*ISED* offre assistenza tecnica per attività di formazione, valutazione e gestione in favore di organizzazioni governative e non governative sia negli Stati Uniti che a livello internazionale, a supporto della *capacity building* e della sostenibilità, con un *focus* particolare sulle comunità vulnerabili.
https://www.facebook.com/pg/ISEDSolutions/about/?ref=page_internal

[7] *Institute for social and economic development (ISED), Case Management. Creating opportunity, building capacity*, https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/case_management_508.pdf

Fig. 1.1 - Fasi del processo di case management (o case management cycle)

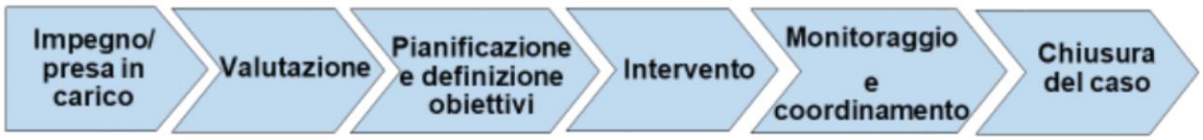


Fig. 1.2 – Dimensioni del case management

Documentazione	Registrazione di tutte le fasi dell'intervento
Supervisione, Controllo Qualità e Revisione	Per assicurare la qualità, l'efficacia e l'efficienza dell'offerta di servizi
Relazione	La relazione d'aiuto nell'ambito del case management si basa sul rapporto di fiducia tra case manager e cliente

1.2.2 *Standard* professionali ed etici

Gli *standard* specificano **livelli minimi di servizio** che il *case manager* deve fornire; costituiscono un insieme unico di *standard* fondamentali applicabili alle diverse aree di pratica. Valgono per il singolo professionista come per le organizzazioni di *case management*.

Gli *standard* comprendono il dovere per il *case manager* di basare la propria pratica su evidenze (pratica *evidence-based*) e di lavorare per integrare nella pratica i risultati della ricerca, allo scopo non solo di migliorare l'offerta di servizi ai clienti, ma anche di creare un corpo di prove, una base di conoscenza empirica, a supporto degli interventi e dello sviluppo del *case management*.

Il rispetto degli *standard* rileva ai fini della *compliance* normativa ovvero della conformità della pratica professionale a determinate norme e regole, come pure dell'*accountability*, ovvero della responsabilità da parte di amministratori che impiegano risorse finanziarie pubbliche, di rendicontarne l'uso sia sul piano della regolarità dei conti sia su quello dell'efficacia della gestione, anche ai fini della responsabilità civile e penale insita nell'esercizio della professione. Ciò è particolarmente vero ad es. nel campo sanitario, dove una pratica rispettosa degli *standard* di

servizio costituisce uno strumento di tutela del professionista/istituzione nel caso di procedure di rilievo legale o assicurativo[8].

Per quanto riguarda gli *standard* professionali, ai fini del presente lavoro, si sottolineano in particolare gli aspetti relativi al **rapporto del *case manager* con il proprio cliente**, che deve essere di tipo fiduciario, basato sulla comunicazione, deve essere una relazione d'aiuto mirata all'*empowerment* e alla collaborazione con il cliente, e in cui il *case manager* deve saper tuttavia esercitare la propria *leadership*, agire nell'interesse superiore del cliente (es. attività di *advocacy*) e nel rispetto della sua autonomia, dignità, nonché della sua *privacy*; allo **svolgimento della pratica professionale**, che deve rispettare i requisiti di legge per l'esercizio della professione, deve basarsi sull'aggiornamento continuo delle conoscenze e competenze; alla **collaborazione interdisciplinare, interistituzionale e interorganizzativa** al fine di rendere possibile l'approccio olistico nell'affrontare i problemi del cliente con svantaggio multiplo; le regole per il **rinvio *(referral)* di casi ad altri operatori,** che va fatto tenendo conto dei propri limiti, nonché delle competenze dell'operatore verso cui si attua il rinvio, e del rapporto costo/efficacia dello specifico intervento. La pratica professionale deve inoltre basarsi sul **rispetto di valori e principi**, esplicitati in **codici etici** (in particolare il dovere di diligenza, l'interesse superiore del cliente, l'integrità e trasparenza, la competenza professionale, l'etica professionale), al fine di garantire **comportamenti deontologicamente corretti**.

L'appendice B del presente capitolo contiene alcuni esempi di *standard* professionali ed etici tratti dal contesto anglosassone in cui, come si diceva in precedenza, la pratica del *case management* risulta più sviluppata.

1.3 Contestualizzazione del *Case management* nei Servizi pubblici per l'impiego europei

Nel contesto dei servizi pubblici per l'impiego il *case management* è alla base delle **strategie preventive per ridurre la disoccupazione**, attraverso l'identificazione di appropriate misure di intervento personalizzate e la definizione delle necessità di assistenza individuali di ciascun cliente. La sua adozione presso i servizi pubblici per l'impiego dei Paesi europei viene fatta risalire ai primi anni '90, alle esperienze pilota fatte dal Regno Unito in preparazione della legislazione sui Programmi *New Deal*[9].

La caratteristica principale dell'adozione dell'approccio del *case management* nei servizi per l'impiego è stata quella di **concentrarsi sulle risorse/capacità residue dell'individuo**, anziché sui *deficit* che ne ostacolano l'inserimento lavorativo, anche per le persone tradizionalmente considerate difficili da raggiungere usando gli strumenti "convenzionali" dell'integrazione lavorativa.

Riportare al lavoro persone tradizionalmente escluse dal mercato del lavoro, gruppi marginali di popolazione economicamente inattivi considerati impossibili da integrare, con l'obiettivo di aumentare la proporzione di popolazione occupata attivamente, ha significato estendere gli sforzi di integrazione da parte dei SPI, e ha rappresentato un approccio di *policy* politicamente ambizioso

[8] Non a caso alcune delle associazioni/organizzazioni di *case management* in campo socio-sanitario hanno tra i propri aderenti società di assicurazione.

[9] *International Social Security Association (ISSA), Case management: The magic bullet for labour integration? An international comparative study*, by Johanna Poetzsch, *Deputy Team leader of Team Integration processes Federal Employment Agency Germany*, 2007 http://www.re-integrate.eu/resources/case-management---the-magic-bullet-for-labour-integration.pdf

ed economicamente impegnativo. Il Regno Unito, ad esempio, aveva promosso l'integrazione lavorativa delle minoranze etniche, anche nei casi in cui le persone non fossero percettori di sussidi sociali né fossero coperte dal sistema nazionale della sicurezza sociale. Altri Paesi si sono concentrati su *target* diversi, ad es. le persone disabili in Olanda.

Oggi, a distanza di tempo, il *case management* negli SPI europei è più propriamente inquadrabile nell'ambito dell'**approccio *"Active inclusion*"**, il quale propone un modello di gestione dei casi basato su un supporto individualizzato, integrato e olistico della persona in cerca di lavoro con difficoltà di inserimento dovute alla presenza di fattori/condizioni di svantaggio che necessitano di un intervento multi-disciplinare, nonché soluzioni organizzative a supporto dell'offerta di servizi.

Box 1.1 – La strategia europea per l'inclusione attiva

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale rientra tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria, materia a competenza concorrente, in cui la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri avviene attraverso il metodo aperto di coordinamento. A livello politico, l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà sono una delle priorità della Strategia di crescita Europa 2020.

Il concetto di "inclusione sociale" affermatosi a livello comunitario, ha una definizione ampia e riguarda non soltanto l'accompagnamento alla fuoriuscita da condizioni di bisogno e di disagio, bensì il processo di supporto e di attivazione volto a garantire la partecipazione piena alla vita economica, sociale e culturale, la possibilità di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati normali nella società in cui si vive, l'accesso ai diritti fondamentali.

Per i soggetti abili al lavoro l'occupazione rappresenta l'obiettivo principale verso un'autonomia di reddito e un miglioramento delle condizioni di vita dell'individuo, intese nelle molteplici dimensioni del vivere (es. istruzione, sicurezza, salute, abitazione, ambiente, rispetto di sé, partecipazione). Lo specifico *target* dell'inclusione attiva –soggetti svantaggiati, a rischio di esclusione sociale e di povertà; spesso portatori di svantaggio multiplo- richiede alle politiche del lavoro di coordinarsi e integrarsi con le istituzioni della politica sociale, attraverso una collaborazione spesso nuova tra competenze diverse, che tocca a volte livelli istituzionali differenti, e interventi sul territorio che facilitino l'accesso, la fruizione dei servizi e la loro gestione mediante modelli di organizzazione dell'offerta a sportello unico. Con tale tipo di *target*, inoltre, la prestazione del servizio necessita di un approccio differente da parte delle istituzioni, di tipo olistico, con una forte personalizzazione degli interventi, l'utilizzo della filosofia dell'*empowerment,* strumenti di supporto nello sviluppo delle cosiddette "*soft skills"*, come la fiducia, l'affidabilità, il rispetto dei tempi e il lavoro di squadra; richiede quindi la flessibilità e l'adattamento dei metodi tradizionali di intervento e competenze specialistiche che possono essere organizzate attraverso *team* multidisciplinari.

Il tema è oggetto della **Raccomandazione della Commissione 867/2008/CE relativa a "Inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro"** che impegna gli Stati membri ad adottare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, basata sulla combinazione di un adeguato sostegno al reddito, lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi e l'accesso a servizi di qualità, ovvero sulla combinazione di misure passive di sostegno al reddito e attive di inserimento/reinserimento socio-lavorativo che permettano non solo di affrontare le problematiche legate alle situazioni di povertà e la relativa mancanza o inadeguatezza di reddito disponibile, ma anche di contrastare quei fenomeni che più in generale possono determinare l'esclusione sociale degli individui. Più in particolare:

Sostegno al reddito. L'Unione europea riconosce ai soggetti svantaggiati o esclusi dal mercato del lavoro il diritto a risorse "sufficienti, stabili e prevedibili", specificando che l'attuazione di una garanzia di risorse e prestazioni rientra nell'ambito della protezione sociale che spetta agli Stati membri qualificare, attraverso lo sviluppo di misure adeguate alle esigenze delle persone, in grado di garantire una vita dignitosa e di supportare la partecipazione attiva alla vita sociale e lavorativa.

Tra i dispositivi di sostegno al reddito i **regimi di reddito minimo**, volti a garantire mezzi di sussistenza adeguati, rappresentano per l'UE strumenti fondamentali nella lotta contro l'esclusione sociale e la povertà. Gli schemi nazionali di reddito minimo offrono una protezione di ultima istanza a coloro che non hanno accesso a prestazioni sociali di tipo assicurativo, in quanto hanno esaurito o non hanno maturato il diritto a fruirne. A questo proposito risulta inoltre in crescita la componente di integrazione al reddito per lavoratori a basso salario o a bassa intensità di lavoro (*in-work benefit*), essendo in aumento appunto la povertà lavorativa.

Nei sistemi europei di *welfare* gli schemi di reddito minimo hanno un carattere residuale, in quanto la funzione di protezione sociale per gli abili al lavoro è svolta principalmente dai sussidi di disoccupazione. Il primo pilastro dei sussidi di disoccupazione di tipo assicurativo-contributivo, più o meno esteso dal punto di vista della copertura sociale, è infatti spesso affiancato da un secondo pilastro di tipo assistenziale, basato sulla prova dei mezzi, rivolto principalmente ai disoccupati di lunga durata. Concettualmente, sussidi di disoccupazione e schemi di reddito minimo svolgono funzioni distinte: i primi mirano a contenere la riduzione del tenore di vita conseguente alla perdita del lavoro, affiancandosi a misure di supporto per il rientro al lavoro; il reddito minimo è invece uno strumento di lotta alla povertà e di inclusione sociale teoricamente rivolto a un pubblico di beneficiari differenti dai disoccupati.

Ai fini della lotta alla povertà e all'esclusione sociale risulta rilevante l'ampiezza della copertura dei sostegni al reddito, anche nella prospettiva di una dimensione lavorativa di flessicurezza (es. maggiore mobilità lavorativa) ed in considerazione di fenomeni di povertà in crescita legati a precarietà lavorativa e a carriere intermittenti. Ugualmente rilevante è la loro adeguatezza al fine di sostenere la fuoriuscita dalla condizione di povertà, senza tuttavia creare disincentivi all'integrazione del beneficiario nel mondo del lavoro. A questo proposito, il Parlamento europeo nella risoluzione del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva, si è dichiarato favorevole a un reddito minimo pari almeno al 60% del reddito mediano dello Stato membro interessato e a un salario minimo fissato a un livello dignitoso (ossia al di sopra della soglia di povertà), mentre la Commissione europea ha finanziato lo sviluppo di una metodologia comune per la misurazione dell'adeguatezza del sostegno al reddito (*reference budgets*).

In molti Paesi europei la recente tendenza alla riduzione della durata, della copertura (es. restrizioni nei requisiti di accesso ai benefici) e dell'importo dei sussidi di disoccupazione ha posto una crescente pressione sugli schemi di reddito minimo. Le riforme nazionali più recenti in tema di *welfare* hanno prodotto un aggiustamento nella struttura dei sistemi di protezione sociale, verso una tendenziale unificazione dei due pilastri dei sussidi di disoccupazione e del reddito minimo, tradizionalmente separati, in un unico dispositivo, in un sistema di benefici e servizi pienamente integrato.

Nel corso del tempo l'UE è intervenuta più volte per sollecitare gli Stati membri nell'adozione di strumenti di reddito minimo volti a favorire il sostegno al reddito di persone in condizione di povertà e di esclusione lavorativa e sociale. Il Pacchetto Investimenti sociali del 2013[10], ha rilanciato gli elementi della strategia integrata di inclusione attiva, in un'ottica di flexicurity e in un contesto economico profondamente segnato da anni di crisi, da sensibili restrizioni di budget per le politiche sociali e dall'emergere di nuovi rischi sociali. L'obiettivo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale ha poi assunto una rilevanza concreta nel Regolamento del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 con la decisione di destinare obbligatoriamente il 20% dell'ammontare delle risorse alle politiche di inclusione sociale e in particolare alle persone a rischio di povertà relativa, in condizioni di grave deprivazione materiale, nonché alle famiglie con bassa intensità di lavoro[11]. Da ultimo, in ordine di tempo, il Pilastro europeo dei Diritti sociali[12], approvato nel settembre

[10] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=0&catId=89&langId=en&newsId=1807&tableName=news&moreDocuments=yes

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=it

[12] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf

2017, stabilisce al punto 14 un diritto a prestazioni di reddito minimo adeguate a garantire una vita dignitosa per chiunque non abbia risorse sufficienti.

L'attuale dibattito sull'introduzione di un reddito minimo a livello europeo muove dalla consapevolezza dell'inefficacia della politica di lotta alla povertà fin qui seguita, basata sul principio di sussidiarietà e affidata agli strumenti di *soft law* del Metodo di coordinamento aperto e del Semestre europeo. La Strategia Europa 2020, adottata nel giugno 2010 e intesa a ridurre del 25% il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione (20 milioni di persone) non ha infatti prodotto i risultati attesi. Non c'è tuttavia nell'UE unità di vedute in merito alla proposta di una Direttiva europea su un reddito minimo dignitoso, che introduca un quadro vincolante per gli Stati membri, con l'obiettivo di generalizzare, sostenere e rendere adeguati i sistemi nazionali. La questione dell'introduzione di un atto normativo europeo vincolante in questa materia sembra avere un carattere eminentemente politico, mentre si continua a discutere se esista o meno una base giuridica per una normativa europea sul reddito minimo, anche dopo il Vertice di Göteborg del 2017, che ha approvato il Pilastro europeo dei diritti sociali.

Mercati del lavoro inclusivi. In relazione al fenomeno della povertà e della lotta all'esclusione sociale la raccomandazione di adottare misure di politica attiva del lavoro riguarda le persone la cui situazione consente di svolgere attività lavorative, affinché esse ricevano un aiuto efficace per trovare, ritrovare o mantenere un'occupazione rispondente alle proprie capacità professionali. Le misure di politica attiva sui target svantaggiati possono essere di diverso tipo: di protezione (es. programmi di *work experience*, *public work*), di investimento (es. formazione) o di ricollocazione agevolata sul mercato (es. credito di imposta, *job subsidies*, occupazione incentivata). La connessione tra supporto al reddito e politiche attive del lavoro deve essere assicurata dalla presenza di servizi per il lavoro e di servizi sociali in grado di attivare e di "abilitare" il soggetto, attraverso interventi personalizzati e prestazioni integrate capaci di affrontare situazioni di svantaggio multiplo.

I concetti-chiave della teoria e della pratica delle politiche del lavoro (e sociali) di questi ultimi anni, l'**attivazione** e la **condizionalità**, nell'insieme, spostano l'asse dell'intervento sociale dalla protezione alla responsabilizzazione dell'individuo. Per attivazione si intende infatti un'assunzione di responsabilità del soggetto nel cercare soluzioni il più possibile autonome sul mercato del lavoro, in risposta ai rischi e alle condizioni di povertà ed esclusione, che si formalizza nella sottoscrizione di un **Patto di servizio individuale** tra il soggetto e il servizio per l'impiego. In merito alla condizionalità, è prevalsa una chiara tendenza a subordinare le prestazioni di *welfare* a condizioni rigorose di disponibilità effettiva al lavoro, all'accettazione di un programma di inclusione attiva, e/o di reinserimento nel mercato del lavoro, possibilmente in linea con le proprie capacità e competenze (offerta congrua), cosa che presuppone, come elemento imprescindibile, l'esistenza di un **apparato sanzionatorio** rigoroso, con controlli e verifiche periodiche, programmi d'inserimento ben definiti e monitorati e azioni di rete sul territorio tra i diversi servizi coinvolti nella gestione dei casi. Le sanzioni previste per la mancata ottemperanza al Patto di servizio consistono, di norma, nella decurtazione progressiva dei sussidi ad ogni successiva violazione, fino alla sospensione o revoca della prestazione monetaria.

Almeno in via teorica, il Patto di servizio pone in essere degli obblighi in capo ai servizi sociali e per l'impiego, in una logica di condizionalità reciproca tra utente e amministrazione pubblica. Nell'esperienza internazionale se il beneficiario è tenuto a rispettare il Patto di servizio per l'inserimento (sociale e/o lavorativo), pena l'introduzione di sanzioni, allo stesso modo l'amministrazione pubblica è tenuta a fornire servizi in modo tempestivo, efficace, e nel rispetto di *standard* di qualità. Oltre che soggetto con doveri, il beneficiario è dunque contestualmente anche titolare di diritti. Pertanto, se l'utente deve fare ogni sforzo per migliorare la sua situazione, contemporaneamente, l'amministrazione deve assicurargli gli strumenti e le opportunità in questa direzione. Lo sviluppo di sistemi di *case management* all'interno dei SPI risponde a questa esigenza di responsabilizzazione anche del prestatore di servizi rispetto al *job outcome*. La bilateralità del Patto di servizio rappresenta a sua volta una condizione per un efficace funzionamento dei programmi di inclusione lavorativa.

Le analisi dell'OCSE rilevano, in generale, con riferimento ad alcuni Paesi dell'area, che l'attivazione funziona meglio nel caso di disoccupati relativamente "*job ready*" e che i tassi di successo differiscono per

tipologia di *target* (es. elevati nel caso di genitori soli, purché supportati nell'affrontare i problemi relativi alla cura dei bambini; bassi nel caso di beneficiari di prestazioni di malattia/invalidità permanente, anche a causa di un minor sostegno pubblico alle politiche di attivazione al lavoro rivolte alle persone con problemi di salute). Tenendo presente la distinzione tra beneficiari di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e di schemi di reddito minimo finalizzati alla lotta all'esclusione sociale e alla povertà, l'evidenza empirica mostra per i percettori di quest'ultimo risultati in termini di inclusione lavorativa piuttosto contenuti, anche in contesti istituzionali avanzati, caratterizzati da livelli di disoccupazione relativamente contenuti e nei quali i servizi per l'impiego hanno risorse e capacità per trattare *target* svantaggiati. In altre parole, solo una percentuale contenuta di soggetti considerati attivabili dai Servizi pubblici viene effettivamente coinvolta, con risultati diversi a seconda delle caratteristiche dei programmi di attivazione, del contesto di riferimento, della situazione del mercato del lavoro. Risulta inoltre che i programmi di inserimento lavorativo che funzionano meglio per i soggetti a rischio di esclusione e di povertà sono schemi di formazione e lavoro sussidiati nel settore privato, e gli incentivi all'autoimprenditorialità, mentre programmi per la creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico danno risultati meno positivi, anche se nella valutazione degli effetti delle politiche d'inserimento lavorativo è necessario adottare un'ottica di medio e non di breve periodo.

Nel dibattito europeo recente risulta in particolare evidenza il tema dell'attivazione e della condizionalità nell'ambito degli schemi di *workfare*. Se, da un lato tutti i sistemi nazionali hanno in comune un rafforzamento del vincolo di condizionalità, prevedendo una controprestazione alla concessione del sussidio, in forme differenziate, con un mix tra elementi che impongono dei vincoli (*demanding,* per es. accettazione di lavoro non retribuito o poco pagato; lavori poco qualificati e le sanzioni per non aver aderito alle prescrizioni) ed elementi di capacitazione (*enabling,* per es. offerta di servizi di supporto), si discute di un adattamento delle prescrizioni di attivazione e la condizionalità nel caso di soggetti svantaggiati in condizioni di povertà.

I principali orientamenti della ricerca sociale e di organizzazioni internazionali, infatti, raccomandano ad es. flessibilità e adattamento della condizionalità e del sistema sanzionatorio ad essa connesso, in base anche alle effettive opportunità offerte dal mercato del lavoro, prevedendo ad es., nel caso di scarse opportunità, un differente dosaggio nell'uso degli strumenti di politica attiva, dando priorità alla formazione anziché al lavoro, o una diminuzione della condizionalità. L'*Employment Outlook* 2015 dell'OCSE[13] nel presentare il "*new framework"* per la guida allo sviluppo delle strategie di attivazione, mette l'accento in particolare sul ruolo fondamentale delle istituzioni del mercato del lavoro nell'implementazione di strategie efficaci, che devono basarsi su tre pilastri principali: la motivazione al lavoro, intesa nel senso del *"making work pay"*, ovvero di rimozione dei disincentivi, attraverso la costruzione di un sistema di benefit/sussidi, per i soggetti per cui è possibile, condizionato alla disponibilità al lavoro; l'occupabilità, per i casi in cui un rapido rientro al lavoro è improbabile, ed è quindi necessario offrire un supporto addizionale (es. *counselling* o formazione); l'estensione delle opportunità, sia attraverso un maggiore impegno da parte delle politiche e dei servizi sul fronte della domanda, assistendo le imprese nell'assunzione e mantenimento in azienda dei lavoratori, sia attraverso la rimozione delle barriere all'entrata nel mercato del lavoro (es. cura dei figli, di salute o altri problemi sociali) di soggetti abili al lavoro.

Inoltre, i vincoli posti dalla condizionalità possono ad es. riguardare, anziché l'inserimento lavorativo, comportamenti considerati da incentivare in un'ottica di promozione della persona (es. igiene e cura), o di sviluppo umano, anche con il coinvolgimento dell'intero nucleo familiare (es. impegno a sottoporre i minori alle vaccinazioni e a periodici controlli medici, l'assolvimento degli obblighi scolastici), o un *mix* tra diversi obiettivi; oppure prevedere tempi più lunghi per il rientro al lavoro, un reinserimento graduale e assistito, un investimento maggiore nell'acquisizione e l'adeguamento delle competenze.

Infine, ha fatto discutere e ha riscosso molta attenzione a livello internazionale una sperimentazione innovativa di reddito minimo incondizionato promossa dal governo di centro-destra finlandese, finalizzata

[13] http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-19991266.htm

a verificare se una prestazione incondizionata possa promuovere una partecipazione più attiva e fornire un incentivo al lavoro più forte rispetto al sistema di workfare condizionato, e se possa portare ad una riforma generale della sicurezza sociale su tale base e con meno burocrazia. In base alla valutazione (ancora parziale) del progetto finlandese, rispetto al beneficio condizionato non sono stati riscontrati risultati in termini di incremento dell'offerta di lavoro, mentre risultati comparabilmente più positivi rispetto al gruppo di controllo hanno riguardato il livello di soddisfazione e di benessere dei percettori di reddito minimo e la minore burocrazia.

Accesso ai servizi. Il terzo pilastro della strategia di inclusione attiva riguarda l'accesso a servizi qualitativamente validi e abilitanti (*enabling*), ai fini dell'inserimento sociale e lavorativo. L'espressione "abilitanti" si riferisce a diverse tipologie di servizi, essenziali per le politiche di inclusione attiva, sociale ed economica, nelle quali rientrano i servizi di assistenza sociale, quelli per l'impiego e per la formazione, l'assistenza abitativa e l'edilizia sociale, la cura dell'infanzia, i servizi di assistenza a lungo termine e sanitari, che possono fare molto per contribuire a ridurre situazioni di disagio, esclusione e povertà in vari gruppi.

Gli interventi normativi della Commissione europea hanno raccomandato la prestazione di servizi integrati sul territorio attraverso un modello di sportello unico che semplifichi le procedure amministrative, riduca i costi gestionali, favorisca i flussi informativi, aumenti l'efficacia degli interventi e faciliti l'accesso ai servizi per le persone in condizioni di svantaggio.

L'approccio dell'inclusione attiva è stato fortemente perseguito dalla Commissione UE a partire dalla Raccomandazione 867/2008[14], che impegna gli Stati membri ad adottare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, basata sulla combinazione di un adeguato **sostegno al reddito**, lo sviluppo di **mercati del lavoro inclusivi** e l'**accesso a servizi di qualità**, che associa ad elementi abilitanti a supporto della persona in difficoltà i vincoli di un'**attivazione** responsabile e della **condizionalità**. Questo approccio ha trovato applicazione più ampia nella Raccomandazione sull'integrazione dei disoccupati di lunga durata del 2016[15].

Box 1.2 – Raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016 sull'"Integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata" (2016/C 67/01)

La Raccomandazione del Consiglio sull'Integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata nell'applicare l'approccio integrato e olistico della strategia europea per l'inclusione attiva a questo *target* tipicamente caratterizzato da situazioni di svantaggio multiplo che ne limitano il reinserimento lavorativo, prevede che tutte le persone disoccupate da più di 12 mesi ricevano una valutazione individuale e un accordo di integrazione lavorativa che offra loro un piano di rientro al lavoro concreto e personalizzato entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione. Sulla base dell'analisi delle *best practices* viene proposto un approccio in 3 *step*: **registrazione** presso i servizi per l'impiego; **colloquio in profondità di valutazione individuale entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione**; formalizzazione di un **accordo di integrazione lavorativa** (*job integration agreement*) tra il disoccupato e i servizi di supporto, rappresentato da un piano su misura, -non standardizzato, flessibile, e che rispecchi i diversi bisogni del soggetto-, di rientro al lavoro, che integri servizi per il lavoro e servizi sociali. Oltre alla modalità a **sportello unico** di prestazione dei servizi la Raccomandazione propone inoltre il **coinvolgimento delle imprese** attraverso *partnership* pubblico-private in grado di rafforzare la gamma dei servizi e **incentivi finanziari** finalizzati.

[14] Raccomandazione della Commissione 867/2008/CE del 3 Ottobre 2008, relativa a "Inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro" https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008H0867

[15] Raccomandazione del Consiglio del 15 Febbraio 2016 sull'"Integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata" https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=IT

L'attenzione delle istituzioni europee al problema della disoccupazione di lunga durata (da almeno 12 mesi) è motivato dal livello record registrato da tale fenomeno a seguito della Grande crisi a partire dal 2008, che nell'UE28, in base ai documenti preparatori della Commissione UE, risultava raddoppiato tra il 2007 e il 2014 (da 6 a 12 mln di persone, pari a circa il 5% delle forze di lavoro), venendo a rappresentare circa il 50% del totale dei disoccupati. Il 62% dei disuccupati di lunga durata risultavano disoccupati da oltre 24 mesi consecutivi e ogni anno circa 1/5 dei disoccupati rinunciava a cercare lavoro diventando inattivo e aumentando così il rischio di povertà e di esclusione sociale. Negli anni della crisi sono andati perduti 6,7 mln di posti di lavoro ed il numero di disoccupati è aumentato di 9 mln di unità mentre il tasso di disoccupazione è passato dal 7% al 10,8% (attualmente 6,3% dato di giugno 2019). A livello aggregato UE l'inversione di tendenza del tasso medio di disoccupazione negli ultimi anni, dopo la Grande crisi, non ha riguardato i DLD. Nella considerazione del fenomeno della disoccupazione di lunga durata va tenuto conto del fatto che i disoccupati di lunga durata sono un gruppo eterogeneo e che con la Grande recessione la disoccupazione di lunga durata ha cambiato faccia, coinvolgendo un'ampia gamma di lavoratori e producendo un allungamento del periodo medio di disoccupazione.

In generale, pur rappresentando lo strumento della raccomandazione un atto normativo tipico delle istituzioni comunitarie non vincolante, la caratteristica che la giurisprudenza europea ne traccia di atto "non privo di effetti giuridici" (Sentenza Grimaldi 1989 Corte Giustizia EU), pone di fatto un obbligo sui destinatari all'adozione del suo contenuto normativo.

Il testo della norma contiene tuttavia alcune cautele in merito all'introduzione delle azioni proposte nei diversi contesti nazionali, che potrà essere graduale, adattata e modulata in base alle caratteristiche del singolo Stato membro (es. situazione macroeconomica, livello della disoccupazione di lungo periodo e relativa fluttuazione, caratteristiche istituzionali, differenze regionali, *capacity building* dei vari soggetti che intervengono sul mercato del lavoro), trattando di fatto le azione proposte come componenti flessibili del modello. Le azioni proposte nella Raccomandazione dovrebbero andare a integrare e rafforzare l'approccio politico attualmente seguito da ciascuno Stato membro, in particolare introducendo in modo flessibile e graduale le diverse componenti come ad es. l'approccio personalizzato, l'erogazione coordinata di servizi, o il coinvolgimento dei datori di lavoro.

Questa disposizione caratterizzata da una certa concretezza, frutto anche della mediazione politica degli Stati membri all'interno del Consiglio EPSCO, pur tracciando le linee essenziali del modello di servizio, lascia in capo ai singoli Stati la scelta dei tempi e della modalità attuativa del contenuto della Raccomandazione più adatta al contesto nazionale. D'altra parte però, la Raccomandazione pone un ulteriore elemento di vincolo agli Stati membri istituendo un sistema di monitoraggio e valutazione dei risultati delle politiche nazionali su questo *target*, basato su indicatori predefiniti, nell'ambito del sistema di sorveglianza multilaterale del semestre europeo e delle attività del Comitato per l'occupazione, in stretta cooperazione con il comitato per la protezione sociale, e incoraggia le attività di valutazione e di confronto nell'ambito della cooperazione rafforzata all'interno della Rete europea dei Servizi per l'impiego. Quest'ultima, proprio sul tema della disoccupazione di lunga durata, ha svolto attività e prodotto una serie di strumenti a supporto dell'implementazione dei contenuti della Raccomandazione da parte dei Servizi per l'impiego nazionali.

Infine, ha costituito un importante punto di forza dell'iniziativa europea la disponibilità per il periodo 2014-2020 di somme consistenti destinate all'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, nell'ambito in particolare della dotazione del Fondo sociale europeo, che anche gli altri Fondi strutturali possono integrare.

La rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (PES Network) a supporto dell'implementazione della Raccomandazione sui disoccupati di lunga durata da parte degli Stati membri ha prodotto una serie di strumentazioni tra cui guide pratiche e toolkit su specifici aspetti della normativa[16].

[16] Vedi ad es. *European Commission, PES Network, Practitioner's Toolkit to Assist the Implementation of the Long term Unemployed Recommendation*, 2016. Il documento fornisce una guida concreta e strumenti in due specifiche aree: la

Facendo tesoro dell'*acquis* e delle esperienze europee, uno studio *dell'European Centre for Social Welfare Policy and Research*, nell'ambito di un progetto per lo sviluppo dei servizi per il lavoro nei Balcani Occidentali gestito congiuntamente da *UNDP* e *ILO*[17], raccomanda, sulla base di buone pratiche europee, un *case management* integrato, inteso come pratica innovativa impiegata in primo luogo dalle istituzioni dei servizi socio-previdenziali (*centres of social welfare*) e del lavoro, per servire in modo congiunto le persone più vulnerabili con tutte le risorse a disposizione del sistema della sicurezza sociale e dei servizi per il lavoro, raccomandando inoltre l'istituzione di sistemi di *case management* integrati in strutture di partenariato più ampie, che coinvolgano altri *partner* rilevanti, tra cui ad es. Municipalità e ONG, per aumentare l'inclusività dei mercati del lavoro attraverso l'apporto di *know-how* e risorse specifiche[18].

Nella considerazione delle pratiche nazionali di *case management* il documento individua tre diversi livelli di analisi: il **livello di *policy* (macro)**, ovvero delle riforme e della *governance*; il **livello organizzativo (meso)**, in cui le principali opzioni riguardano il modello *one-stop shop* o, in alternativa, accordi formalizzati di collaborazione tra gli attori coinvolti -in primo luogo SPI e istituzioni deputate alla gestione della sicurezza sociale- e di *partnership* con altri soggetti, tra cui servizi sociali e ad es. ONG e imprese; e il **livello del beneficiario (micro)** focalizzato sulle modalità di fruizione del servizio.

Ripercorrendo l'evoluzione dei servizi pubblici per l'impiego dei Paesi UE degli ultimi anni, per quanto riguarda il livello macro è bene qui ricordare che l'introduzione del *case management* nell'ambito dei SPI, lungi dall'essere una mera innovazione gestionale, ha significato per le istituzioni del mercato del lavoro di molti Paesi UE un cambiamento di prospettiva, che ha richiesto importanti riforme. L'enfasi sulla attivazione ha significato per i servizi pubblici per l'impiego un ampliamento dei servizi erogati, al fine di servire una gamma più ampia di gruppi sociali, e un'assunzione di responsabilità maggiore in merito ai risultati dell'attivazione, portandoli ad adeguare la propria organizzazione interna e a cooperare in modo più stretto con altri soggetti istituzionali (spec. le municipalità) che intervengono in tale processo. Di fatto il modello *one-stop-shop* di integrazione dei servizi oltre ad essere una modalità operativa di organizzare la prestazione sul territorio rappresenta il risultato di processi di adattamento a mutamenti di contesto che hanno richiesto, per quei Paesi che vi hanno messo mano, importanti riforme nella *governance* delle politiche di *welfare*. Le riforme attuate dai servizi per l'impiego dall'inizio degli anni 2000, finalizzate al miglioramento delle prestazioni, sono state affrontate in modo diverso dai vari Paesi, ed hanno previsto, a seconda dei casi, processi di integrazione verticale o orizzontale, l'introduzione di incentivi amministrativi

cooperazione tra servizi per l'impiego e servizi sociali e l'accordo di integrazione lavorativa (*job integration agreement*). Disponibile al seguente *link*: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17024&langId=en

[17] European Centre for Social Welfare Policy and Research, Integrated Case Management for Employment and Social Welfare Services in the Western Balkans, 2018, https://www.euro.centre.org/projects/detail/205

[18] A tale scopo il documento richiama, in particolare, l'ampia letteratura sulle partnership prodotta nell'ambito della politica sociale e per l'occupazione della UE. Cfr. References p. 44.

Per gli autori sia la cooperazione bilaterale e che le partnership multilaterali devono applicare un metodo di cooperazione formalizzato in quanto facilita, rispetto ad approcci informali, la definizione di regole di collaborazione tra i partners, l'assunzione di responsabilità da parte dei partecipanti, l'attribuzione alla partnership di un potere legalmente riconosciuto, e l'orientamento al risultato. La presenza nelle partnerships degli attori rilevanti del territorio consente in particolare l'implementazione di azioni integrate di case management differenziate e adattate al livello locale, in base alle priorità/esigenze dei gruppi più vulnerabili presenti sul territorio.

Nelle linee-guida il documento dedica ampio spazio alla costituzione delle partnership e al rafforzamento dell'approccio di cooperazione, a cui nel presente testo si accenna soltanto, in quanto il tema esula dall'oggetto principale dell'analisi.

attraverso strumenti di *new public management* e di *MBO*, una maggiore autonomia gestionale, la sperimentazione di forme di decentramento con incentivi per una più stretta collaborazione con i servizi sociali o anche l'integrazione dei servizi a livello locale. Nella maggior parte dei paesi europei, i servizi per l'impiego sono diventati i principali attori delle politiche di occupazione e sociali, responsabili sia dei nuovi iscritti che dei disoccupati di lunga durata[19].

Quanto agli aspetti organizzativi, il documento citato espone alcuni casi di buone pratiche europee, selezionate in base a parametri quali la trasferibilità ad altri contesti istituzionali, riportando una varietà di approcci al *case management*. Accanto al modello *one-stop shop*, rappresentato dal caso della Norvegia con la riforma della *NAV (Norwegian Labour and Welfare Administration)*, il documento espone i casi delle Commissioni inter-istituzionali di esperti per l'esame e la valutazione dei casi complessi (Slovenia); un modello di *case management* digitalizzato (Danimarca) e l'esempio di associazioni volontarie per il coordinamento tra istituzioni a livello locale (Svezia) (V. Box 3).

Box 1.3 – Esempi di buone pratiche di *case management* integrato

Le differenze e la mancanza di coordinamento all'interno e tra i sistemi del lavoro e della protezione sociale sono stati a lungo identificati come ostacoli per garantire un sostegno efficace e incentrato sul cliente per le persone in cerca di lavoro, e per contrastare la dipendenza dall'assistenza sociale. Il *case management* integrato è stato ampiamente adottato in molti Paesi UE negli ultimi decenni con una varietà di definizioni e di approcci.

1. **Il modello *one-stop shop* (Norvegia)**

Avviata nel 2006 la riforma della *NAV (Norwegian Labour and Welfare Administration*, nell'ambito del Ministero del Lavoro) ha unificato in un'unica amministrazione tre diverse istituzioni: i servizi pubblici per l'impiego e l'amministrazione delle pensioni (di invalidità) a livello nazionale, e gli uffici di previdenza sociale a livello locale, secondo un modello di *governance* multi-livello basato su accordi di partenariato obbligatori. A livello nazionale la riforma ha prodotto la fusione delle due precedenti agenzie; mentre il rapporto con le municipalità, responsabili dell'assistenza sociale, è regolato da accordi di partenariato scritti tra il governo centrale e ciascuna municipalità, nell'ambito dei quali le municipalità possono scegliere quali servizi sociali, oltre ai social benefit, includere nell'offerta dello sportello NAV del territorio di propria competenza. Negli uffici condivisi è prevista la compresenza di personale proveniente dalle diverse amministrazioni; gli sportelli sono gestiti secondo un modello prevalente di management unitario, in cui ciascun operatore rappresenta tutti i diversi *partner*. In gran parte si è trattato di una riforma *top-down*, che ha dovuto affrontare problemi connessi alla complessità della fusione tra diverse culture organizzative. Uno strumento importante della riforma è stata l'introduzione del *case work* e del *case management*, che hanno consentito l'offerta di un portafoglio di servizi di supporto più ampio. Ciò ha comportato un'intensa formazione del personale e lo sviluppo di soluzioni strutturali tra cui regole standardizzate, sistemi IT e software correlato.

2. **Cooperazione inter-istituzionale attraverso Commissioni miste per la valutazione di casi complessi (Slovenia)**

La cooperazione tra SPI e l'amministrazione competente in materia di *welfare* sociale avviene attraverso l'organizzazione di Commissioni inter-istituzionali a livello territoriale composte da esperti di entrambe le parti che si riuniscono periodicamente (2 volte l'anno) per discutere insieme i casi di disoccupati con

[19] *EU Commission, Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery, March* 2015 http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=89&newsId=2197&furtherNews=yes Lo studio, svolto dal Budapest Institute, analizza la letteratura e le pratiche di integrazione nella prestazione di servizi sociali (*one-stop-shop*), l'evoluzione dei principali approcci all'integrazione, e identifica alcune best practices in Europa.

problemi complessi che non possono essere risolti solo dai SPI (ad es. abuso di droghe, problemi di salute, problemi sociali). La proposta di rinvio del disoccupato alla commissione spetta al *counsellor* del servizio per l'impiego. La commissione è composta di tre membri (*counsellor* dei SPI, assistente sociale e consulente della riabilitazione. In casi particolari possono essere coinvolti esperti di altri settori). I membri della commissione sono nominati congiuntamente dal responsabile del CPI dove è registrata la persona interessata e dal direttore dell'ufficio di previdenza sociale di competenza. Dopo la valutazione del caso e l'eventuale richiesta di un parere medico sulle condizioni di salute del disoccupato, la commissione presenta il suo parere in merito alle ragioni dell'incapacità temporanea al lavoro e propone misure e attività volte a un rapido miglioramento delle opportunità di lavoro della persona disoccupata. Se la commissione ritiene che abbia bisogno di aiuto/sostegno finalizzato all'eliminazione dei suoi problemi sociali prima di partecipare attivamente al mercato del lavoro, la persona viene rinviata ai servizi sociali competenti, i quali informeranno i servizi per il lavoro dell'avvenuto superamento degli ostacoli personali all'entrata nel mercato del lavoro. Gli attori coinvolti nella cooperazione sono gli uffici nazionali, regionali e locali dei SPI della Slovenia, gli uffici regionali e locali dell'amministrazione per il *welfare*/assistenza sociale (che forniscono supporto al reddito e servizi di assistenza per l'attivazione sociale) e il Fondo sloveno per lo sviluppo delle risorse umane (che ha competenze in materia di orientamento professionale permanente, *on-the-job placement, job-sharing*, alcune forme di istruzione e formazione legate a contratti con il ministero di riferimento). Gli attori cooperano a livello nazionale e locale.

La cooperazione inter-istituzionale tra le amministrazioni dei SPI e dell'assistenza sociale in Slovenia è definita per legge (*Labour Market Regulation Act e Social Assistance Benefits Act*) e regolata da linee-guida e politiche nazionali a livello macro. Il collegamento tra i rispettivi sistemi informativi (registro delle persone disoccupate e *data-base* dei beneficiari di assistenza sociale in denaro, rispettivamente), che consente lo scambio di dati tra i due *partner*, facilita la cooperazione inter-servizi. I dati vengono aggiornati quotidianamente sul portale e-Sociala.

3. *Case management* digitalizzato (Danimarca)

Nell'ambito di un'organizzazione dei SPI a sportello unico, con una presenza diffusa a livello comunale, il sistema danese prevede che tutti i partner dei *team* multidisciplinari coinvolti nel supporto per l'inserimento socio-lavorativo delle persone in difficoltà (es. disoccupati di lunga durata) abbiano accesso ai profili digitali dei richiedenti le prestazioni/servizi, nel rispetto della politica di protezione dei dati. I richiedenti sono tenuti a presentare le domande di lavoro sulla piattaforma jobnet.dk (circa 2 milioni di visitatori al mese), nel proprio file personale, mentre il Ministero del lavoro gestisce il database *on-line* delle informazioni personali sulla sicurezza sociale e l'attivazione (jobindsats.dk).

Oltre ai centri per l'impiego e alle municipalità i partner coinvolti nell'iniziativa sono il Ministero del lavoro, il Ministero degli affari sociali, il Ministero dell'istruzione, l'Agenzia danese per il *lavoro (Danish Agency for Labour Market and Recruitment, STAR)*, i fondi per la disoccupazione, i *provider* del settore della formazione e dell'attivazione, *Statistics Denmark*.

Il sistema consente il miglioramento della trasparenza delle azioni intraprese nella gestione dei casi dalle parti interessate; un migliore coordinamento tra i partner; il monitoraggio dei risultati e la qualità dei servizi; un alto grado di autonomia, combinato con forti incentivi alle prestazioni (sistema di *benchmarking* trasparente).

4. Associazioni di coordinamento, *Samordningsförbund (Svezia)*

Le Associazioni di coordinamento (AC) sono progetti volontari a livello locale di cooperazione inter-istituzionale che mirano a facilitare la collaborazione tra gli SPI, il settore sociale e sanitario e i comuni. Sono entità giuridiche indipendenti, guidate da un consiglio politico locale composto, quest'ultimo, da rappresentanti dei SPI, delle amministrazioni del settore sociale e sanitario e da rappresentanti politici del Comune e del Consiglio di contea. Le AC svolgono il compito di armonizzare gli obiettivi delle organizzazioni

partecipanti e di avviare progetti comuni (ad es. per l'integrazione degli immigrati o il reinserimento socio-lavorativo dei disoccupati di lunga durata). L'esperienza delle AC si basa su politiche e linee-guida nazionali. La maggior parte delle attività svolte dalle AC negli ultimi anni hanno riguardato il supporto per il rientro al lavoro di persone in congedo per malattia e l'integrazione socio-lavorativa di persone di età compresa tra 16 e 64 anni con sostegno al reddito. Alla fine del 2014 si contavano 85 AC a cui aderivano 240 delle 290 municipalità svedesi e tutte le contee.

Fonte: European Centre for Social Welfare Policy and Research, Integrated Case Management for Employment and Social Welfare Services in the Western Balkans, 2018, p. 7ss

Negli ultimi anni l'innovazione tecnologica ha inciso profondamente su tutti e tre i livelli di analisi. In particolare, le nuove tecnologie hanno consentito una diversa modalità di organizzazione e fruizione dei servizi sia per quanto riguarda il *matching* che l'informatizzazione e semplificazione delle procedure. La digitalizzazione dell'accesso (es. registrazione ai servizi per il lavoro; richiesta *on-line* del supporto al reddito) e della gestione degli *account* individuali ha inoltre reso autonomi nella navigazione e nella ricerca di lavoro i clienti dei servizi maggiormente vicini al mercato del lavoro, permettendo ai *counsellor* dei servizi di concentrarsi sui *target* più svantaggiati, ai quali si applica l'approccio del *case management*, che riserva loro un rapporto di *workload* ridotto, servizi personalizzati *face-to-face*, percorsi di attivazione specifici, servizi di *counselling* intensivo e di *coaching* rafforzato, l'offerta integrata di servizi sociali e del lavoro (**livello micro**).

1.31. Il *Case manager* nei Servizi pubblici per l'impiego

Nell'ambito dei Servizi pubblici per l'impiego nazionali dei paesi UE, il *case manager* non è una figura professionale mappata per profilo e competenze. Anche nella terminologia si fa spesso riferimento a varie denominazioni più o meno corrispondenti/sinonime, in particolare a quella di *counsellor (employment counsellor, work counsellor, job counsellor),* di *work coach*, di *caseworker*, di *Fallmanager*, a seconda dei contesti nazionali, che, in genere, riassumono in se, oltre alle competenze del *counselling*, anche quelle *skill* amministrative e gestionali più tipiche del *case management* (es. capacità di monitoraggio del Piano di azione individuale, di coordinamento della rete dei *partner*/fornitori, responsabilità di *budget* e di qualità). Analogamente il termine di *case manager* viene talvolta usato indifferentemente per identificare tanto gli operatori impegnati nell'offerta di servizi per le persone in cerca di lavoro quanto coloro specializzati nei servizi alla domanda.

In generale, è possibile affermare che nell'ambito dei servizi pubblici per l'impiego dei paesi UE si riscontrano ad oggi importanti differenze in termini di modelli di servizio adottati, struttura operativa, compiti prioritari e strategie di attivazione, in grado di influenzare la diversificazione dei profili professionali e delle competenze degli operatori/*counsellors* (inclusi requisiti di accesso, formazione e percorsi di carriera). Nel contesto del coordinamento delle politiche del lavoro degli Stati membri a livello europeo, è altresì presente l'esigenza di individuare elementi comuni relativamente al lavoro degli operatori/*counsellors* in diversi contesti organizzativi e strutturali, sia in termini di compiti che di rispettive competenze.

Un primo contributo in questo senso è costituito da un documento analitico del 2012[20] basato sull'elaborazione di studi comparativi e di valutazione su profili professionali, i requisiti di

[20] *European Commission (2012), Job profiles and training for employment counsellors, Brussels, Author*: Łukasz Sienkiewicz http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14102&langId=en

competenze e i programmi di formazione dei *counsellor* per il lavoro nei vari Stati membri, e volto alla definizione di **standard comuni** per i profili professionali e di competenza degli operatori dei SPI nazionali. Malgrado la diversificazione dei profili professionali tra i diversi Paesi, lo studio ha evidenziato alcuni **compiti-chiave** che si ripetono come costanti dei *counsellor* per il lavoro. Benché, dunque, non si tratti di una professione formalmente riconosciuta per la quale sia possibile seguire un percorso definito di accesso, istruzione/formazione, carriera, essa è caratterizzata da tratti distintivi in termini di compiti (e relative competenze richieste), cosa che ha consentito di delineare un primo profilo comune per i *counsellor*. Il documento citato è stato realizzato nell'ambito dell'iniziativa "PES to PES Dialogue" del Programma *Mutual Learning for Public Employment Services* della Commissione UE, precursore della Rete europea dei Servizi pubblici per l'impiego (PES Network)[21].

L'indagine condotta nell'ambito del documento e l'analisi della letteratura in materia hanno portato alla conclusione che i compiti-chiave dei *counsellor* comprendono, oltre a una parte significativa di compiti relativi al collocamento, compiti relativi all'orientamento, elementi di assistenza sociale e compiti amministrativi. I compiti-chiave a livello amministrativo riguardano il monitoraggio e la fornitura di informazioni (per esempio riguardo la normativa sulle sanzioni, gli obblighi reciproci, le procedure per la richiesta dei sussidi per i *jobseekers* e gli incentivi per i datori di lavoro). Le attività relative all'orientamento, richiedono forti capacità di consulenza, tra cui la capacità di condurre interviste, valutazione (*profiling*) dei *jobseekers* e la predisposizione e follow-up del Piano di Azione Individuale. Pertanto, il mix di compiti dei *counsellor* richiede adeguate *skills* di tipo *soft* e *hard*.

Il documento rileva inoltre come i cambiamenti nell'organizzazione e nell'offerta di servizi da parte dei SPI che si osservano in molti Paesi, pongono nuove sfide all'attività dei *counsellor*, ai quali viene richiesto una particolare attenzione verso quei gruppi di clienti che necessitano di maggiore supporto, così come cresce l'attenzione verso la necessità di sviluppare relazioni strutturate con i datori di lavoro. In base al cambiamento dei compiti dei *counsellor*, in generale cambiano anche i requisiti di competenza, in special modo riguardo alle *soft skills* (flessibilità, lavoro in team, resistenza allo stress, capacità di vendita quando si lavora con i datori di lavoro) che diventano sempre più importanti per via dell'intensificarsi dei contatti esterni dei *counsellor*. Le competenze nell'ambito del *networking* e del coordinamento risultano inoltre necessarie in relazione alla sempre

[21] La Rete europea dei Servizi pubblici per l'impiego (*PES Network*) è stata istituita nel 2014 con la Decisione 573/2014/UE, del 15 maggio 2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, su una maggiore cooperazione tra i Servizi pubblici per l'impiego (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0573), con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e di sviluppare iniziative congiunte per il confronto integrato e la modernizzazione dei servizi, contribuendo in questo modo all'attuazione della Strategia UE 2020. La Decisione ha fornito una solida base giuridica alle attività della rete dandole legittimità, cosa che ha consentito di superare i limiti della precedente collaborazione informale e su base volontaria, risalente al 1997. E ha legittimato la metodologia del *benchlearning*, segnando il superamento di attività di scambio e confronto di buone prassi per lo più basate su un approccio di tipo narrativo e meno scientifico, tipico dell'attività del precedente gruppo informale dei rappresentanti degli SPI (*PES to PES Dialogue*), verso un approccio rigoroso *evidence-based* basato su tecniche di *benchmarking* e sul *mutual learning*. La legittimazione della Rete testimonia l'attenzione dell'UE verso il potenziamento delle *performances* dei Servizi e il suo impegno verso un coordinamento sempre maggiore, tendenzialmente nell'ottica di un mercato del lavoro europeo integrato. La formalizzazione della rete vincola gli Stati membri alla partecipazione attiva al programma di lavoro della stessa e consente inoltre l'ampliamento del campo di applicazione dei sistemi di *benchmarking* per la definizione di parametri di riferimento e delle metodologie di apprendimento reciproco del *benchlearning*. La valutazione comparativa del *benchlearning* ha l'obiettivo di far evolvere il sistema dei SPI dei Paesi europei, mentre non ha finalità di *ranking* tra gli SPI nazionali o di *rating* o di *"beauty contest"*.
Il Programma *Mutual Learning for Public Employment Services* (Art. 149 TFEU) è uno strumento finanziario a supporto del metodo aperto di coordinamento nel campo della politica occupazionale della UE, per lo scambio di esperienze e buone pratiche nel campo della politica dell'occupazione, e lo sviluppo della cooperazione tra gli SPI.

più stretta collaborazione con i provider privati e non-profit (agenzie di lavoro temporanee, fornitori di servizi esterni di *career guidance* o formazione) nonché altri attori rilevanti (scuole, università, ONG, ecc.) per l'integrazione del mercato del lavoro dei clienti SPI. Il lavoro svolto dai *counsellor* viene inoltre influenzato anche dal cambiamento nei canali/modalità di contatto con l'utenza negli ultimi anni (digitalizzazione). Le modifiche osservate nei profili professionali e di competenza in relazione all'utilizzo delle moderne tecnologie, sia nelle attività di consulenza quotidiana, sia nei servizi di consulenza specialistica possono influenzare in misura significativa l'attività dei *counsellor*, nonché i requisiti e la formazione erogata nei loro confronti.

Il documento arriva a tracciare e definire i compiti-chiave degli operatori dei servizi per l'impiego, distinguendo i profili professionali secondo due gruppi principali di clienti: i *counsellor* per le persone in cerca di lavoro e quelli per i datori di lavoro[22] (tab. 1 e tab. 2).

Tab. 1.1 - Compiti fondamentali dei *counsellor* per il lavoro specializzati nei servizi alle persone in cerca di lavoro

Compiti incentrati sul **collocamento**	Richiedono capacità di comunicazione e condurre interviste, nonché orientamento al cliente (ad es. interviste iniziali individuali, assistenza per la ricerca di lavoro)
Compiti incentrati sulle attività di **counselling**;	Richiedono capacità di *counselling*, di *matching*, capacità nel motivare i clienti, resistenza allo stress, pazienza, comprensione e capacità di ascoltare senza giudizio (ad es. *assessment/profiling* dei punti di forza/debolezza del *jobseeker* e adeguato supporto, preparazione di un Piano d'Azione Individuale, sessioni di gruppo, rinvio a una misura appropriata, a una consulenza specialistica o alla formazione)
Compiti incentrati sulla **fornitura di informazioni**	Richiedono la conoscenza della situazione attuale del mercato del lavoro e le tendenze, capacità di comunicazione e orientamento del cliente (ad es. presentare offerte di lavoro o le misure di PAL disponibili)
Compiti incentrati su **attività di tipo amministrativo e sul monitoraggio**	Richiedono competenze di comunicazione e cooperazione e conoscenze specifiche del servizio (ad es. il monitoraggio dell'attuazione del Piano d'Azione Individuale, il mantenimento dei contatti con i *jobseekers* registrati)

Tab. 1.2 - Compiti fondamentali dei *counsellor* per il lavoro specializzati nei servizi alle imprese

Compiti incentrati sul **collocamento**	Richiedono un mix di conoscenze di valutazione e di gestione delle risorse umane e competenze amministrative - sia in termini di copertura di *vacancies* e di posti di apprendistato/tirocinio, sia di monitoraggio (*follow-up* del collocamento
Compiti focalizzati sulle attività di **networking e marketing**	Richiedono forti doti comunicative e capacità collaborative, nonché conoscenze specifiche dei servizi - con un approccio più attivo alla ricerca di nuove offerte di lavoro da parte dei datori di lavoro e informazioni agli stessi su politiche attive e altre forme di supporto per le aziende

[22] Le tabelle 1-4 riportano gli schemi di analisi realizzati nei lavori del PES to PES Dialogue nella loro interezza, sia per completezza di informazione, sia per dare conto del risultato complessivo ottenuto.

Compiti incentrati sull'**organizzazione**	Richiedono un elevato livello di conoscenze e competenze organizzative – con un particolare accento sull'organizzazione di sessioni di gruppo per i datori di lavoro, così come *speed dating*/fiere del lavoro

La definizione a livello europeo della figura del counsellor è stata sviluppata con un successivo studio del 2013[23], che a partire dai dati raccolti dal citato documento analitico, ha individuato una serie di **competenze fondamentali** (cosiddette *core*) riferite ai compiti-chiave del lavoro del counsellor, comparabili fra di esse e comuni alla maggior parte degli Stati membri. Sulla base dell'analisi dei compiti-chiave (profilo professionale, relativo ai contenuti del lavoro) e delle competenze ad essi associate (profilo di competenze, relativo alle skills necessarie) è stato quindi possibile generare un **profilo comune di competenze *core*** per i *counsellor* per il lavoro, che costituisce la base della relativa "***job description***" (tab. 3).

Tab. 1.3 - Profili professionali e di competenza comuni dei counsellor per il lavoro

COMPITI			
	AREA	**CORE**	**AGGIUNTIVI**
Servizi per i *jobseekers*	Attività incentrate sul **collocamento**	• Intervista iniziale dei singoli jobseekers • Assistenza nella ricerca di lavoro • Networking con altri stakeholders, provider	• Registrazione dei jobseekers (processo di registrazione formale)
	Attività incentrate sul **counselling**	• Assessment (profiling) dei punti di forza/debolezza del jobseeker e dell'adeguata necessità di sostegno • Predisposizione di un Piano d'Azione Individuale • Rinvio ad un'adeguata misura di politica attiva/fornitore (ad es. assessment specialistico, formazione) • Sessioni di gruppo per i jobseeker • Orientamento alla pianificazione e sviluppo della carriera	• Utilizzo di strumenti informatici specialistici e altri strumenti per l'assessment • pianificazione di misure di politica attiva

[23] European Commission, PES to PES Dialogue, *Core competences in PES, entrance requirements and on-going professional development: the current position*, Brussels 2013 http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10426&langId=en

	Attività incentrate sulla **fornitura di informazioni**	• Fornitura di informazioni su offerte di lavoro disponibili e misure di politica attiva • Fornitura di informazioni di lavoro e assistenza telefonica / on-line • Fornitura e mantenimento di informazioni on-site e on-line su offerte di lavoro disponibili	• Fornitura e aggiornamento di informazioni on-site e on-line, opportunità di formazione o PAL disponibili
	Attività incentrate sull'**amministrazione e il monitoraggio**	• Monitoraggio dell'attuazione del PAI • Mantenere il contatto diretto e in presenza con i **jobseeker** registrati • Mantenere il contatto tramite telefono/e-mail con i jobseeker registrati	• Monitoraggio in caso di rinvio a un altro fornitore/ente di formazione
Servizi per i datori di lavoro	Attività incentrate sul **collocamento**	• Copertura di vacancies/ selezione di candidati • Copertura di vacancies e di posti di tirocinio/collocamento lavorativo • Follow-up del collocamento	• Accettazione e/o registrazione di vacancies
	Attività incentrate sul **networking e il marketing**	• Ricerca attiva di nuove offerte di lavoro presso i datori di lavoro (*networking* con i datori di lavoro) • Informare i datori di lavoro su PAL/ supporto (ad es. sovvenzioni, supporto per l'inserimento dei disabili)	• Consulenza sulla gestione dell'età, risorse umane, questioni di genere, ecc.
	Attività incentrate sull'**organizzazione**		

COMPETENZE	
CORE	**AGGIUNTIVE**
• Conoscenza della situazione attuale e delle tendenze e del mercato del lavoro • Conoscenza delle misure/concetti di PAL • Capacità di *assessment* e *matching*	• Conoscenza della struttura vocazionale e delle classificazioni professionali • Conoscenze in materia di diritto del lavoro

• Capacità di comunicazione, condurre interviste, *counselling* • Capacità di motivare i clienti • Lavoro in gruppo/collaborazione • Orientamento al cliente • Resistenza allo stress • Pazienza, comprensione e capacità di ascoltare senza giudizio • Flessibilità • Conoscenza di strumenti specifici del servizio /processo di attivazione • Conoscenza dei gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro • Competenze informatiche • Competenze organizzative e di pianificazione competenze • Capacità di riconoscimento e risoluzione dei problemi • Capacità di negoziazione • Capacità di costruire fiducia/affidabilità • Capacità di ricerca e analisi delle informazioni	• Conoscenze in materia di gestione delle risorse umane • Conoscenza della misurazione/controllo delle performance • Conoscenza degli aspetti di genere • Conoscenza di strumenti di valutazione delle hard e soft skills • Conoscenza dei problemi di gestione dei casi sociali • Valutazione dei profili psicologici e sociali • Competenze relative ai servizi alle imprese • Competenze di facilitazione dei gruppi • Capacità di lavorare in modo autonomo • Innovatività/creatività

Fonte: PES to PES Dialogue - Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2013

La job description costituisce uno strumento utile per comunicare le funzioni chiave del lavoro, fornendo definizioni chiare dei requisiti di lavoro e delle caratteristiche necessarie per svolgere i propri compiti in modo efficace. Nell'approccio proposto, il profilo delle competenze-chiave rappresenta il punto focale di tutte le attività connesse alle competenze dei *counsellor*. Secondo il concetto dell'approccio *life-cycle* alla formazione, le competenze-chiave definite nel profilo dovrebbero costituire la base delle attività di reclutamento dei nuovi *counsellor* e dei successivi percorsi di formazione (sulla base di un'analisi periodica di *gap* di competenze in relazione ai livelli di competenze previsti nel profilo) e di sviluppo di carriera. Tale approccio risulta inoltre coerente con l'idea del Quadro europeo delle qualifiche (*European Qualifications Framework*[24]) che sottolinea l'importanza dei risultati dell'apprendimento (*learning outcomes*), a prescindere dal fatto che il

[24] Gli otto livelli di riferimento dell'EQF sono descritti in termini di risultati dell'apprendimento. L'EQF riconosce che i sistemi di istruzione e formazione in Europa differiscono al punto che è necessario spostare l'attenzione sui risultati dell'apprendimento perché sia possibile effettuare raffronti e dare vita a una cooperazione fra paesi e istituzioni diverse. Nell'EQF, il singolo risultato dell'apprendimento viene definito da ciò che un individuo conosce, comprende e sa fare al termine di un processo di apprendimento. L'EQF si concentra pertanto sui risultati dell'apprendimento (piuttosto che sugli input, quali la durata del periodo di studi), che vengono delineati secondo tre categorie: conoscenze, abilità e competenze. Ciò significa che le qualifiche, in combinazioni differenti, si riferiscono a un ampio ventaglio di risultati dell'apprendimento, incluse le conoscenze teoriche, le abilità pratiche e tecniche e le competenze sociali, che prevedono la capacità di lavorare insieme ad altre persone.

livello di competenza sia stato raggiunto durante l'istruzione formale, la formazione supplementare o l'esperienza lavorativa.

1.3.2 Il profilo europeo dei consulenti dei Servizi per l'impiego e della rete EURES

Punto d'arrivo dell'attività del PES to PES Dialogue sul tema di profili professionali e di competenza dei SPI è costituito dallo "European reference competence profile for PES and EURES counsellors" che traccia una **descrizione delle competenze *core* dal punto di vista operativo,** contenuta in uno studio del 2014[25].

Tale descrizione, attraverso la sistematizzazione di un profilo di competenze a livello europeo per i *counsellor* dei servizi per l'impiego può fungere da manuale/testo di riferimento nell'orientare le politiche di assunzione e di formazione dei *counsellor* per il lavoro, e viene considerato un elemento-chiave per la *quality assurance* nell'organizzazione dei SPI, nell'intento di aumentare la qualità dei servizi erogati sia in relazione a risultati di attivazione sostenibili per i *jobseeker*, sia a una maggiore soddisfazione da parte delle imprese. Il profilo in questione è suddiviso in tre aree di competenza:

Tab. 1.4 - Aree di competenza

a) Competenze di base:	Rappresentano caratteristiche e competenze rilevanti per un certo numero di compiti e situazioni differenti, che dovrebbero essere richieste a tutti i *counsellor*, senza tener conto delle possibili differenze nei ruoli corrispondenti o attività svolte (ad esempio, nei confronti di gruppi specifici di clienti di cui solitamente si occupa il *counsellor*, ad esempio giovani disoccupati o disoccupati di lunga durata). Quest'area di competenza viene ulteriormente suddivisa in tre gruppi di competenze: 1. Condotta professionale 2. Orientamento al cliente 3. Gestione della pressione/cambiamento.
b) Competenze relative all'interazione con i clienti (*jobseekers* e datori di lavoro):	Rappresentano l'ambito più ampio delle competenze, collegato ai compiti principali svolti quotidianamente dai *counsellor*. Quest'area di competenza viene ulteriormente suddivisa in cinque gruppi di competenze (in due parti). Parte 1: Counsellor SPI 1. *Counselling* e pianificazione dell'azione individuale 2. Gestione e monitoraggio dei processi di integrazione/attivazione 3. Facilitare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro 4. Facilitare i servizi di *recruiting* per i datori di lavoro Parte 2: Counsellor EURES 5. Interazione con il cliente nella fornitura di servizi EURES.
c) Competenze di supporto (in relazione agli aspetti tecnici e ai sistemi):	Rappresentano sia le competenze per affrontare gli aspetti del lavoro legati all'utilizzo delle tecnologie ICT, sia le competenze relative ai servizi e alle specificità del paese. Quest'area di competenza viene ulteriormente suddivisa in tre gruppi distinti: 1. Competenze in relazione al sistema 2. Servizi/conoscenze specifiche del Paese 3. Competenze tecniche.

[25] European Commission, PES to PES Dialogue, *European Reference Competence Profile for PES and EURES Counsellors*, 2014, Brussels http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14100&langId=en

Nel complesso, le tre aree principali (competenze di base, competenze relative all'interazione con i clienti, competenze di supporto) rappresentano l'ambito e la diversità dei compiti di cui i *counsellor* si occupano e che richiedono un **set di competenze completo** per aiutare i SPI a raggiungere la *mission* della Strategia PES 2020, ovvero trasformarli in strutture orientate all'utente e all'attivazione, collaborano intensamente con i datori di lavoro e svolgono un ruolo di primo piano nei partenariati per la definizione di strategie di sviluppo condivise.

Tab. 1.5 - Profilo di competenze di riferimento a livello europeo per i *counsellor* dei servizi per l'impiego ed Eures

I. Competenze di base (valori e abilità generali dell'operatore)		
1. Condotta professionale	F1	Pratica etica
	F2	Sviluppo continuo e miglioramento
	F3	Responsabilità e uso della discrezione
	F4	Lavoro di squadra/cooperazione
2. Orientamento al cliente	F5	Capacità di comunicazione
	F6	Capacità di riconoscere e rispondere alle diverse esigenze dei clienti
3. Gestione della pressione e del cambiamento	F7	Resistenza allo stress/capacità di lavorare sotto pressione
	F8	Pianificazione e organizzazione delle competenze
	F9	Flessibilità/capacità di adattamento
II. Competenze relative all'interazione con i clienti (jobseekers e datori di lavoro)		
Parte 1 : Counsellors SPI		
1. Counselling e pianificazione dell'azione individuale	C1	Conoscenza pratica della pianificazione dell'azione individuale, compresa la promozione delle competenze di gestione della carriera/ occupabilità
	C2	Counselling: pazienza, comprensione e capacità di ascoltare senza giudicare
	C3	Capacità di motivare i clienti
	C4	Capacità di condurre *assessment* orientate alle risorse
	C5	Capacità di *problem solving*
	C6	Capacità di indirizzare in maniera giustificata a misure/fornitori appropriati
2. Gestione e monitoraggio dei processi di integrazione e attivazione	C7	Capacità di combinare il ruolo amministrativo e di monitoraggio con la consulenza
	C8	Capacità di monitorare singoli piani d'azione e processi di attivazione
	C9	Gestione di strategie complesse di integrazione e processi (*case management*)
	C10	Capacità di assessment e matching per il collocamento lavorativo

3. Facilitare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro	C11	Capacità di ricerca e analisi delle informazioni
	C12	Conoscenze di gestione delle risorse umane
4. Facilitare i servizi di *recruiting* per i datori di lavoro	C13	Fondamenti di servizi di placement EURES intra-europei
	C14	Capacità di vendita e negoziazione
	C15	Lavorare con associazioni/rappresentanti datoriali
	C16	Stabilire rapporti a lungo termine (*customer binding*)
	C17	Fondamenti di servizi di recruitment EURES intra-europei
Parte 2 : Counsellors EURES		
5. Interazione con i clienti nell'offerta di servizi EURES	C18	Conoscenza dei servizi di consulenza, collocamento e assunzione di consulenti EURES
	C19	Capacità di lavorare con altri partner EURES
	C20	Conoscenza delle condizioni di vita e di lavoro come precondizioni per la mobilità
	C21	Conoscenza del mercato del lavoro dell'UE
	C22	Conoscenza delle normative sanitarie e assicurative nei paesi dell'UE
	C23	Avanzate competenze interculturali e sulla diversità
	C24	Competenze linguistiche
	C25	Conoscenza delle strutture e dei programmi di mobilità nazionali e dell'UE
III. Competenze di supporto (sistemi e competenze tecniche)		
1. Competenze del sistema	S1	*Corporate identity* e impegno nel servizio
	S2	Capacità di rappresentare un'autorità pubblica nella comunicazione con i clienti e altri attori
	S3	Networking e partnership
	S4	Conoscenza dei sistemi dei servizi per l'impiego
2. Servizi/conoscenze specifiche del paese	S5	Conoscenza della situazione del mercato del lavoro/istruzione e formazione professionale/occupazioni
	S6	Conoscenza dei gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro
	S7	Conoscenza delle politiche del mercato del lavoro, misure PAL/concetti relativi alla attivazione
	S8	Performance management, monitoraggio e valutazione
3. Competenze tecniche	S9	Competenze ICT e capacità di lavorare in un contesto di *blended service delivery*
	S10	Capacità di gestione delle informazioni

Fonte: PES to PES Dialogue - Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2014

Con riferimento allo schema della tab. 1.5, ciascuna competenza viene poi sviluppata in comportamenti lavorativi. Ai fini del presente lavoro, con riferimento al secondo gruppo di competenze relative all'interazione con i clienti, viene di seguito riportata la suddivisone della competenza relativa al sottogruppo di secondo livello "Gestione e monitoraggio dei processi di integrazione/attivazione" e il dettaglio delle competenze di terzo livello (C7-C9), e relativi indicatori comportamentali, che caratterizzano gli aspetti più tipici del case management. Resta inteso che tale dettaglio viene applicato a ciascun sottogruppo di competenze e relative competenze annesse. Si rimanda invece al documento indicato in nota 25 per la consultazione approfondita e la descrizione dettagliata di tutte le competenze che caratterizzano il Profilo.

Tab. 1.6 – Dettaglio delle competenze C7-C9 (*2. Gestione e monitoraggio dei processi di integrazione/attivazione)*

2.7 Capacità di combinare il ruolo amministrativo e di monitoraggio con il counselling		
Informazioni generali:	Area Competenza	Competenze di interazione con il cliente (lavorare con persone in cerca di lavoro e con datori di lavoro)
	Gruppo Competenza	Gestione e monitoraggio dei processi di integrazione/attivazione
	ID Competenza	**C7**
Descrizione della competenza	Capacità di combinare il ruolo amministrativo e di monitoraggio con il counselling, mantenendo l'integrità professionale e un elevato livello di efficienza e di qualità del processo di counselling	
Indicatori comportamentali	I counsellor che dimostrano questa competenza devono inoltre: • essere consapevoli del duplice ruolo e della capacità di affrontarlo in un processo concreto di intervista/counselling, • conoscere le tecniche e i metodi di base del monitoraggio e della valutazione, • assicurare trasparenza dei ruoli nel processo di counselling, • saper dare priorità ai compiti relativi al ruolo amministrativo e di monitoraggio in relazione ai compiti relativi al counselling.	
2.8 Capacità di monitorare i piani di azione individuale e i processi di attivazione		
Informazioni generali:	Area Competenza	Competenze di interazione con il cliente (lavorare con persone in cerca di lavoro e con datori di lavoro)
	Gruppo Competenza	Gestione e monitoraggio dei processi di integrazione/attivazione
	ID Competenza	**C8**
Descrizione della competenza	Capacità di monitorare l'implementazione dei piani di azione individuale e altri processi di attivazione	
Indicatori comportamentali	I consiglieri che dimostrano questa competenza sono in grado di:	

	• monitorare in modo sistematico il progresso dei piani d'azione individuale dei clienti sotto la loro supervisione incluso il regolare aggiornamento/ revisione • valutare le necessità di supporto e operare una revisione/ aggiornamento dell'adeguatezza del supporto dell'adempimento degli obblighi da parte della persona in cerca di lavoro (in linea con il principio dell'obbligo reciproco), • applicare le conoscenze delle tecniche/ dei metodi di base del monitoraggio e valutazione, • dimostrare la conoscenza delle regole (del patto di servizio) e conseguentemente applicarle tenendo in considerazione la situazione individuale (sanzioni)	
2.9 Gestione di strategie/ processi di integrazione complessi (case management)		
Informazioni generali:	Area Competenza	Competenze di interazione con il cliente (lavorare con persone in cerca di lavoro e con datori di lavoro)
	Gruppo Competenza	Gestione e monitoraggio dei processi di integrazione/attivazione
	ID Competenza	**C9**
Descrizione della competenza	Capacità di coordinare percorsi di integrazione complessi per fornire un supporto efficace e finalizzato	
Indicatori comportamentali	I consiglieri che dimostrano questa competenza sono in grado di: • identificare fattori specifici condizionanti (familiari, educativi, sociali) e atteggiamenti (stereotipi, credenze, motivazioni) che possono limitare o sostenere lo sviluppo di carriera dei propri clienti, • dimostrare la conoscenza dei servizi specialistici e delle misure di supporto disponibili all'interno dell'organizzazione (servizi) come pure presso fornitori esterni (misure complesse), • pianificare e facilitare i servizi di supporto al fine di soddisfare i bisogni olistici dell'individuo, mantenendo livelli elevati di qualità e di costo/efficacia di tali azioni, • usare un approccio di case management in modo efficace, attraverso il coordinamento e la messa in sequenza delle azioni in partenariato con altri servizi (sociali, sanitari, educativi, ONG).	

Come si è detto, lo "European reference competence profile for PES and EURES counsellors" rappresenta, ad oggi, il punto di arrivo di un ampio e approfondito lavoro durato anni e frutto della collaborazione tra i SPI dei Paesi europei al fine di standardizzare i contenuti professionali del counsellor attraverso una job description in termini di competenze e comportamenti lavorativi. Il valore aggiunto della strumentazione sta non solo nella formalizzazione della figura dell'operatore

SPI a livello europeo, promuovendo così un processo di convergenza dei SPI nazionali verso standard di qualità elevati delle figure professionali e delle prestazioni ai clienti, ma anche nell'utilizzo operativo di tale strumento per meglio definire fabbisogni professionali e formativi, politiche di assunzione, formazione e di sviluppo delle carriere del personale dei SPI, puntando alla professionalizzazione del profilo del counsellor.

APPENDICE A

Esempio di suddivisione in fasi del *case management cycle*

Tab. A.1 - Fasi del processo di *case management* (o *case management cycle*)

Impegno / presa in carico	1. Outreach 2. Verifica dell'elegibilità 3. Iscrizione
Valutazione	Identificazione di punti di forza e barriere, espressi in termini oggettivi e soggettivi. **<u>La valutazione è</u>**: • Basata sui bisogni • Olistica e completa • Partecipativa • Sistematica • Orientata al processo • Orientata al prodotto **<u>La valutazione identifica</u>**: • La portata e la natura dei bisogni della persona • La capacità della persona di affrontare questi bisogni • La capacità della rete sociale della persona di affrontare i bisogni • La capacità dell'organizzazione/agenzia di soddisfare le esigenze della persona • Il documento di valutazione deve essere espresso in modo chiaro **<u>La valutazione usa i seguenti strumenti</u>**: • Colloquio verbale • Documentazione biografica di supporto • Informazioni dai familiari • Osservazione diretta della persona • Test **<u>La valutazione è olistica e globale. Comprende</u>** • Aspetti biologici e fisici • Aspetti sociali • Aspetti psicologici ed emotivi **<u>La valutazione è partecipativa</u>** • Opportunità per la persona di articolare i propri bisogni • Opportunità per la persona di ordinare in base alla priorità i propri bisogni

	• Opportunità di essere presente e coinvolto nella pianificazione **<u>La valutazione è sistematica</u>** • È formale • Utilizza dati disponibili • Utilizza test/prove **<u>La valutazione è un processo</u>** • Dinamico • Continuo • Cambia per considerare nuovi bisogni • Incorpora nuove informazioni **<u>La valutazione è un prodotto</u>** È un set completo di materiali e dati che identificano ed enumerano in modo chiaro i bisogni/ le barriere del cliente
Pianificazione/ definizione degli obiettivi	**<u>Il processo di pianificazione</u>** • Esplora l'intera gamma di obiettivi • Stabilisce specifici obiettivi con il cliente • Sviluppa un piano che: 1. Massimizza i punti di forza del cliente 2. Minimizza le barriere 3. È espresso in termini oggettivi e con riferimenti temporali. **<u>Gli elementi-chiave di un Piano di servizi e supporto</u>** • Fa riferimento diretto alla valutazione – enumera i punti corrispondenti • Afferma quali sono i bisogni • Identifica gli attori • Delinea le attività • Ha una cronologia temporale • Elenca i cambiamenti attesi **<u>Pianificazione individuale o in team</u>** • Case management individuale – unico responsabile di tutta la pianificazione del cliente. Una revisione/ valutazione di gruppo è ancora possibile • Case management in team –personale diverso del programma partecipa al processo di pianificazione
Intervento	**<u>L'intervento</u>** • Identifica i servizi e i supporti appropriati

	• Organizza i servizi attraverso: • La prestazione diretta di servizi • Il rinvia ad altro operatore con cui si raccorda **<u>Funzioni dirette di servizio</u>** • Attuazione dei Piani • Insegnare/ dare istruzioni • Guida/ collaborazione • Processing • Fornire informazioni • Supporto **<u>Funzioni di servizio indirette</u>** • Messa in contatto • Advocacy • Coordinamento • Intervento sui social network • Consultazioni di assistenza tecnica • Intermediazione
Monitoraggio e coordinamento	**<u>Monitoraggio</u>** L'Obiettivo è assicurare che la qualità dei servizi: • Sia fornita con i livelli appropriati di cura verso ciascun cliente • Sia prestata nel rispetto dei tempi e in modo logico • Consenta al cliente di andare avanti con il proprio Piano **<u>Monitoraggio: dimensioni e tipologie</u>** Dimensioni: • Sforzo • Adeguatezza • Qualità • Risultato Tipologie: • Informale • Formale **<u>Il monitoraggio è un processo continuo</u>** **<u>Il monitoraggio identifica problemi nelle seguenti aree</u>**:

	• Cooperazione da parte del cliente • Coordinamento del case management • Sistema di prestazione dei servizi Il Monitoraggio è focalizzato a verificare se il Piano è attuato e vi è la prestazione di servizi; la Valutazione è focalizzata ad analizzare se l'intero processo degli elementi del programma raggiunge i risultati attesi
Chiusura del caso	Sessione di follow-up e intervista di chiusura con il cliente per ciascuna componente del programma Un piano per la prossima fase Un elenco di modi in cui l'organizzazione/agenzia può continuare a servire il cliente Un elenco di risorse/ possibili rinvii

Fonte: ISED, Case Management. Creating opportunity, building capacity, https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/case_management_508.pdf

Tab. A.2 – Dimensioni del *case management*

Documentazione	**Registrazione di tutte le fasi dell'intervento**: • Determinazione dell'idoneità • Iscrizione • Risultati della valutazione • Piano / obiettivi (inclusi gli aggiornamenti) • Attività di coordinamento • Note sull'avanzamento del cliente **Descrizione cronologica di**: • Informazioni di base • Attività e utilizzo dei servizi • Azioni, reazioni e risultati del cliente **Internamente:** • Assicurare servizi di qualità • Condividere le informazioni tra il personale **Esternamente:** • Soddisfare gli standard in vigore • Consentire ai revisori di verificare che siano stati forniti i servizi finanziati
Supervisione, Controllo Qualità e Revisione	**Supervisione** 1. Il supervisore del case manager è il principale sostenitore del cliente

	2. Il supervisore del case manager è la protezione principale per il case manager **<u>Supervisione, Controllo Qualità e Revisione</u>** 1. Supervisione dei case manager 2. Controllo di qualità / Revisione dei file del caso 3. Recensioni aggregate dei servizi client Per assicurare che: • Vengono forniti servizi di qualità • Il cliente ottiene ciò di cui ha bisogno per raggiungere i suoi obiettivi • Valutazioni appropriate, piani, rinvii e monitoraggio / coordinamento si verificano in tutti i casi • L'organizzazione fornisce in modo efficace ed efficiente il livello di assistenza richiesto dal target
Relazione	**<u>Obiettivo</u>**: • Consentire al cliente di vedere il case manager come qualcuno di cui può fidarsi e l'agenzia come un soggetto istituzionale che si occupa del suo benessere. Questo può essere realizzato meglio se il case manager: • Mantiene appropriati confini professionali • Crea un rapporto di fiducia

Fonte: ISED, Case Management. Creating opportunity, building capacity, https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/case_management_508.pdf

APPENDICE B

Esempi di standard professionali e etici nella pratica del *case management* nel settore sociale

Tab. B.1 – Standard per la pratica del *case management* nel settore sociale

Standard 1 **Etica e valori**	Il case manager deve aderire a e promuovere i valori della professione, utilizzando il Codice etico come guida per il decision making riguardante scelte etiche, nell'ambito della propria pratica professionale
Standard 2 **Qualificazioni**	Il case manager deve possedere i titoli richiesti; deve rispettare i requisiti per l'abilitazione alla pratica professionale e la certificazione richiesta nel contesto in cui svolge la propria attività; deve possedere le competenze e l'esperienza necessarie per la pratica del case management
Standard 3 **Conoscenza**	Il case manager acquisisce e mantiene aggiornata la conoscenza delle teorie correnti, della pratica basata sui risultati dell'esperienza (evidence-informed practice), del contesto storico-sociale, delle politiche, della ricerca, dei metodi di valutazione rilevanti per il case management e per il target di popolazione servito e utilizza queste informazioni per garantire la qualità della pratica del case management.
Standard 4 **Competenze culturali e linguistiche**	Il case manager deve fornire e facilitare l'accesso a servizi appropriati dal punto di vista culturale e linguistico, *(in considerazione dell'ampia diversità che caratterizza gli utilizzatori dei servizi es. lingua, provenienza, cultura …)*, in coerenza con gli standard di competenza culturale per il lavoro nel settore sociale.
Standard 5 **Valutazione**	Il case manager deve coinvolgere i clienti –e, quando appropriato, altri membri del client system- in un processo continuo di raccolta di informazioni e di decision-making, per aiutare il cliente a identificare i propri obiettivi, i punti di forza e le sfide.
Standard 6 **Pianificazione del servizio, implementazione e monitoraggio**	Il case manager collabora con i clienti per pianificare, implementare, monitorare e modificare servizi personalizzati che ne promuovono i punti di forza, ne migliorano il benessere e li aiutano a raggiungere gli obiettivi prefissati. Il Piano individuale deve essere basato su valutazioni attente e deve contenere obiettivi specifici raggiungibili e misurabili.
Standard 7 **Advocacy e leadership**	Il case manager deve difendere i diritti, le decisioni, i punti di forza e i bisogni del cliente, e deve promuoverne l'accesso a risorse, supporti e servizi.
Standard 8 **Collaborazione interdisciplinare e inter-organizzativa**	Il case manager deve promuovere la collaborazione fra colleghi e organizzazioni per migliorare la prestazione del servizio e facilitare il raggiungimento dell'obiettivo del cliente.
Standard 9 **Valutazione e miglioramento della pratica**	Il case manager partecipa alla valutazione formale e continua della propria performance al fine di migliorare il benessere del cliente, di valutare l'appropriatezza/validità e l'efficacia dei servizi e dei supporti offerti, di assicurare competenza, di migliorare la pratica.
Standard 10 **Conservazione della documentazione**	Il case manager deve documentare tutte le attività in modo appropriato e tempestivo. La documentazione deve essere in forma cartacea o elettronica e deve essere preparata, completata, protetta, mantenuta e divulgata in conformità con i requisiti dell'organizzazione di appartenenza e quelli stabiliti dalla legge, da regolamenti e statuti.

Standard 11 **Sostenibilità del workload**	Il case manager ha la responsabilità di impegnarsi per un workload *(carico di lavoro)* che consenta elevati standard di qualità nella prestazione di servizi di pianificazione, implementazione e valutazione nell'ambito del case management.
Standard 12 **Sviluppo professionale e delle competenze**	Il case manager è personalmente responsabile del proprio sviluppo professionale e di competenze, in base al Codice etico, agli standard per la formazione continua, ai requisiti e alle certificazioni richiesti per l'esercizio della professione.

Fonte: National Association of Social Workers (NASW), "NASW Standards for Social Work Case Management", 2016
https://www.socialworkers.org/LinkClick.aspx?fileticket=acrzqmEfhlo%3d&portalid=0

Tab. B.2 – Principi di pratica etica nel *case management*

Principio 1. **Dovere di diligenza (Duty of care)**	Agire nel dovuto rispetto della protezione e della sicurezza del cliente e non agire in nessun modo a danno dello stesso (es. identificare, gestire, minimizzare il rischio di arrecare danno al cliente)
Principio 2. **Interesse superiore del cliente**	Il case manager metterà al centro del proprio lavoro, del processo decisionale e del proprio intervento l'interesse superiore del cliente (es. favorire l'autonomia del cliente; agire senza pregiudizi; consentire il consenso informato da parte del cliente; obbligo di riservatezza; l'obbligo di riservatezza può essere violato solo quando l'interesse superiore del cliente prevale sullo stesso; obbligo per il case manager di documentare le proprie decisioni)
Principio 3: **Integrità e trasparenza**	Il case manager agirà con integrità e trasparenza per garantire le migliori pratiche in ogni momento. (es. il case manager non deve gettare discredito sulla professione del case management; non deve adottare pratiche discriminatorie; deve rispettare la privacy e la dignità del cliente; non deve abusare della propria posizione; deve mantenere nei confronti del cliente confini professionali e un livello di comunicazione adeguati)
Principio 4: **Competenza professionale**	Il case manager sarà a conoscenza e accetterà la responsabilità di lavorare nel proprio ambito di pratica e in linea con gli Standard per la pratica del case management (es. dovere di rinviare ad altre misure/ prestatori di servizi se le necessità del cliente vanno oltre il campo di azione/ capacità del case manager; il rinvio di un cliente ad altri servizi/ prestatori solo se questi hanno le competenze, l'esperienza e le conoscenze adeguate; dovere di tenere aggiornate le proprie conoscenze e competenze; dovere di mantenere la documentazione della propria pratica)
Principio 5: **Etica professionale**	Il case manager sarà a conoscenza e accetterà la responsabilità di lavorare nell'ambito di pratiche professionali etiche (es. dovere di agire nella dovuta conoscenza e rispetto del rapporto costo/efficacia del proprio intervento; dovere di dichiarare qualsiasi conflitto di interessi, effettivo o potenziale, sia personale che professionale o finanziario)

Case Management Society UK (CMSUK), Code of Ethics and Conduct in Case Management Practice, 2018

https://www.cmsuk.org/files/CMSUKDocuments/Membership%20Documents/001Code%20of%20Ethics%20and%20Conduct%20in%20Case%20Management%20Practice%20Feb%202018%20logos%20updated%2008.08.18.pdf

Parte seconda: i casi studio

Cap. 2 – Francia

2.1 Quadro istituzionale e organizzazione dei servizi dei servizi per il lavoro

In Francia le politiche del lavoro, sia attive che passive, sono di competenza statale. Le strategie e le politiche per l'occupazione vengono definite a livello centrale per poi essere declinate a livello regionale e trovare attuazione localmente, secondo le effettive esigenze e peculiarità del territorio[26]. In materia di politiche del lavoro lo Stato è rappresentato dal **Ministero del Lavoro** attraverso la *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).*

Pôle emploi è l'Agenzia nazionale per l'occupazione istituita nel 2008 con un processo di riforma cha ha portato alla fusione tra l'*ANPE* (*Agence Nationale pour l'Emploi*) che si occupava della gestione del sistema delle politiche attive legato ai servizi pubblici per l'impiego e l'*Assédic* (*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*), che gestiva le politiche passive, provvedendo alla raccolta dei contributi obbligatori contro la disoccupazione e all'erogazione degli ammortizzatori sociali e dei sussidi di disoccupazione[27]. L'Agenzia è articolata in 17 direzioni regionali[28] che hanno il compito di mettere in atto la strategia e il programma definiti a livello nazionale, adattando gli interventi sul territorio alle specifiche caratteristiche locali, sulla base di una convenzione annuale conclusa con il Prefetto competente.

Gli aspetti riguardanti la gestione delle politiche per l'occupazione, il budget, le priorità di azione e gli obiettivi strategici assegnati a *Pôle emploi* vengono definiti nella *Convention tripartite*, un accordo pluriennale tra Stato, *Pôle emploi* e *Unédic* (*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*), mentre le attività dell'Agenzia relative alla gestione delle politiche passive sono disciplinate dalla *Convention d'Assurance Chômage*, accordo pluriennale negoziato dalle Parti sociali e approvato dallo Stato.

L'ultima Convenzione Tripartita in ordine di tempo, quella relativa al periodo 2015-2018[29], prevede tra i vari obiettivi di rafforzare la personalizzazione dell'accompagnamento al fine di facilitare e migliorare il ritorno al lavoro, in particolare attraverso un primo colloquio focalizzato sulla diagnosi, un avvio più precoce del supporto, la formalizzazione di impegni reciproci tra chi cerca lavoro e il consigliere in una logica di responsabilizzazione e dinamizzazione della ricerca di lavoro; il raddoppio del numero di persone che beneficiano di un accompagnamento intensivo[30]; l'implementazione di una modalità di accompagnamento per le persone che presentano ostacoli di tipo multidimensionalie all'occupazione.

---

[26] Per approfondimenti sugli assetti di *governance* delle politiche del lavoro in Francia vedi:
Anpal Servizi, *Scheda Paese Francia*, a cura della Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, dicembre 2017
http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=3187c361-b671-426b-b1b4-b904d84def80.pdf&uid=3187c361-b671-426b-b1b4-b904d84def80

[27] Pôle emploi è un ente pubblico nazionale dotato di personalità giuridica e autonomia finanziaria.

[28] La rete di Pôle emploi consta altresì di 915 agenzie e uffici di collegamento, 55 piattaforme per l'erogazione dei servizi ed è dotata di un organico complessivo di 54.000 operatori.
Pôle emploi, *Rapport annuel 2017*
http://www.rapport-annuel.pole-emploi.org/pdf/Pole-emploi-rapport-annuel-2017.pdf

[29] Convention Tripartite Etat, Unédic, Pôle emploi 2015-2018
http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/convention-tripartite.pdf

[30] L'obiettivo fissato nella Convenzione tripartita ha previsto un aumento da 230.000 (settembre 2014) a 460.000 persone (dicembre 2017) seguite secondo la modalità dell'accompagnamento intensivo.

La definizione delle strategie di sviluppo di *Pôle emploi* sono affidate a piani strategici pluriennali. Il più recente, *Pôle emploi 2020*[31], in linea di continuità con il precedente[32], è focalizzato, tra i vari aspetti, sul potenziamento e la modernizzazione dei servizi e sull'efficientamento del modello di servizio. La strategia di miglioramento dell'offerta dei servizi si sviluppa su alcuni assi prioritari, identificati a partire dagli obiettivi strategici fissati nella Convenzione Tripartita, che mirano in particolare ad accelerare i percorsi di inserimento lavorativo e a migliorare il sistema di accompagnamento nelle fasi di transizione lavorativa.

Con la fine del monopolio pubblico dei servizi di collocamento nel 2005, in Francia è stato avviato un **modello di "collaborazione" tra servizi pubblici e privati** in base al quale il servizio pubblico può rinviare ai privati i clienti con minore distanza dal mercato del lavoro[33], trattando invece internamente i soggetti che presentano maggiori problemi di inserimento socio-lavorativo[34]. Le agenzie private operano in regime di subappalto e supportano le eventuali carenze del sistema pubblico.

A livello territoriale sono presenti diverse istanze che garantiscono la rappresentanza degli interessi, la *governance* multilivello e multiattore e l'approccio partenariale in materia di politiche del lavoro. In particolare, le *Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)* rappresentano lo Stato a livello territoriale; il Consiglio Regionale per l'Occupazione, presieduto dal Prefetto della regione e composto da tutti gli *stakeholder* locali ha compiti di garanzia nei confronti dell'organizzazione territoriale del servizio pubblico per l'impiego; le *Instances Paritaires Régionales (IPR)* sono organismi paritetici regionali, composti da rappresentanti delle Parti sociali che svolgono un ruolo di consultazione nella programmazione regionale degli interventi per l'occupazione di *Pôle emploi* e di monitoraggio sulla corretta gestione delle politiche passive.

Pôle emploi garantisce il raccordo con una rete di partner per specifiche tipologie di lavoratori, per esempio le *Missions Locales*[35] per i giovani e i *Cap Emploi*[36] per i disabili. Un importante ruolo a

---

[31] Pôle emploi 2020, Ensemble innovons pour l'emploi, Projet Stratégique 2015-2020
http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/pe_projetstrat.pdf

[32] Pôle emploi 2015. Réussir ensemble
http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/brochure_strat.pdf

[33] Per i soggetti che risultano meno distanti dal mercato del lavoro Pôle emploi ha introdotto dispositivi, quali ad esempio "Activ'emploi" e "Activ'projet". La prima misura prevede brevi interventi di formazione, affinamento delle tecniche e dei metodi di ricerca di lavoro ed è finalizzata a ottenere esiti occupazionali nel giro di qualche mese a partire dalla fine del supporto ricevuto nella ricerca di lavoro (il servizio ha una durata massima di 4 mesi). La seconda misura offre fino a 8 mesi di orientamento per percorsi di sviluppo professionale e non è associata a risultati definiti in termini di ricollocazione. Si tratta di interventi *light* forniti da operatori privati, che riflettono la scelta da parte di *Pôle emploi* di esternalizzare a *provider* privati le misure rivolte ai disoccupati in grado di attivarsi autonomamente, provvisti di un progetto professionale, strumenti e reti, per tornare a lavorare in maniera rapida, lasciando invece in carico al servizio pubblico il trattamento dei soggetti con maggiore difficoltà di ricollocazione professionale.

[34] Per un maggiore approfondimento sul modello francese di esternalizzazione dei servizi erogati da operatori privati per conto di Pôle emploi vedi:
Italia Lavoro, *Rapporto di restituzione del Seminario tecnico internazionale. Strumenti per l'attuazione delle politiche attive del lavoro: il rapporto tra servizi per l'impiego pubblici e privati*, 2016
http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=507b5445-2b17-4162-9ba6-2d8d3063aa09.pdf&uid=507b5445-2b17-4162-9ba6-2d8d3063aa09

[35] Le *Missions Locales* sono forme di partenariato che comprendono rappresentanti dei servizi per l'impiego, delle amministrazioni, delle associazioni e delle parti sociali con l'obiettivo di promuovere l'inserimento sociale lavorativo dei giovani a rischio di marginalità sociale.

[36] I 98 *Cap Emploi* dislocati sul territorio francese sono agenzie di collocamento specializzate che esercitano una missione di servizio pubblico. Sono responsabili della preparazione, del supporto, del *follow-up* e mantenimento al lavoro delle

livello locale è svolto inoltre dalle *Maisons de l'Emploi* strutture che non effettuano collocamento diretto ma nascono per garantire sul territorio una migliore cooperazione tra gli attori locali ai fini di anticipare i fabbisogni occupazionali e formativi delle imprese facilitando così l'ingresso o il rientro nel mondo del lavoro di coloro che sono in cerca di occupazione.

I soggetti summenzionati operano sul mercato del lavoro attraverso **accordi di partenariato** con *Pôle emploi*, pertanto le politiche attive per il lavoro, sono frutto di una concertazione nazionale e una successiva declinazione regionale, con la partecipazione di una molteplicità di attori in grado di supportare tutti i possibili *target*.

2.2 La cooperazione interistituzionale attraverso accordi a sostegno dei soggetti vulnerabili

A livello territoriale i Dipartimenti[37] hanno competenza in materia di coesione sociale pertanto si occupano di prevenire e combattere l'esclusione e proteggere i soggetti vulnerabili implementando interventi relativi: all'assistenza sociale, al diritto e accesso agli alloggi sociali per le persone svantaggiate, alla prevenzione di comportamenti di dipendenza; all'inserimento di persone disabili.

Dal 2014 *Pôle emploi* è coinvolto in diverse azioni, in collaborazione con gli attori sociali dei Consigli dipartimentali, volte a fornire risposte congiunte a disoccupati con difficoltà di accesso nel mercato del lavoro, anche di tipo sociale.

Nell'aprile 2014, l'*Assemblée des Départements de France (ADF),* la DGEFP del Ministero del Lavoro e *Pôle emploi* hanno sottoscritto un **Protocollo nazionale[38] relativo a "un approccio globale per sostenere i soggetti più vulnerabili in cerca di lavoro"** nell'ambito del quale i firmatari hanno affermato la volontà di impegnarsi in un'azione tesa a unire gli sforzi degli attori del mondo del lavoro e quelli del sociale, nell'intento di favorire il ritorno al lavoro delle persone che incontrano contemporaneamente difficoltà professionali e sociali (cosiddette *périphériques à l'emploi,* ovvero ostacoli di tipo familiare, abitativo, finanziario, giudiziario, di salute, di mobilità, ecc.).

I principi del protocollo sono ispirati ai risultati positivi ottenuti dalla sperimentazione del 2011 sull'avvicinamento delle dimensioni sociali e professionali nel supporto ai beneficiari del *Revenu de Solidarité Active (RSA),* con l'obiettivo allargare la platea. Il RSA rappresenta il principale dispositivo di reddito minimo che fornisce ai lavoratori poveri un'integrazione al reddito e un minimo sociale ai disoccupati, a fronte dell'impegno a cercare un impiego o di definire e seguire un progetto professionale finalizzato a migliorare la propria situazione economica e sociale.

Il partenariato promosso dall'*ADF*, dal Ministero del Lavoro e *Pôle emploi* è stato strutturato attorno a 3 assi strategici che consentono di fornire risposte costruite in base alle esigenze degli utenti.

- L'**asse 1** prevede la messa a disposizione da parte di tutti i consulenti di *Pôle emploi* di informazioni di base sulle risorse sociali presenti nel territorio per rispondere alle esigenze delle persone in cerca di lavoro che, di volta in volta, incontrano difficoltà di tipo sociale e lavorativo e necessitano di essere orientate verso un soggetto competente.
- L'**asse 2** prevede l'erogazione di un "**supporto globale**", svolto in contemporanea da un consulente specializzato di *Pôle emploi* e un assistente sociale del consiglio dipartimentale.

persone con disabilità. I consiglieri di *Cap Emploi* forniscono un servizio di prossimità ai datori di lavoro e alle persone con disabilità in merito a tutte le questioni relative al reclutamento e al percorso verso l'occupazione.

[37] In Francia i dipartimenti rappresentano la suddivisione territoriale di secondo livello del Paese, dopo le regioni.

[38] In ogni dipartimento, le modalità operative per l'attuazione del protocollo nazionale sono definite attraverso accordi dipartimentali tra Pôle emploi e i consigli dipartimentali. All'inizio del 2018, questi accordi hanno coperto quasi tutti i dipartimenti.

Esso mira a soddisfare le esigenze delle persone le cui barriere all'occupazione ostacolano fortemente la ricerca di lavoro, senza tuttavia interromperla.

- L'**asse 3**, relativo al **"sostegno sociale esclusivo"** fornito dagli assistenti sociali del Dipartimento, è rivolto alle persone in cerca di lavoro per le quali la risoluzione di difficoltà personali o sociali è un prerequisito per trovare un lavoro.

Di recente l'*ADF*, il Ministero del lavoro e Pôle *Emploi* hanno rinnovato la loro collaborazione a favore di un approccio globale del supporto al lavoro con la sottoscrizione il 5 aprile 2019 di un nuovo Protocollo destinato a rafforzare il sistema esistente[39].

In particolare si prevede di aumentare di quasi il 43% il numero di persone che beneficiano del supporto globale e di migliorare il loro ritorno al lavoro. I Dipartimenti e *Pôle emploi* si sono impegnati a ridurre i limiti temporali di accesso al supporto globale, in modo da prendere in carico le persone in difficoltà più rapidamente, entro un limite massimo di tre settimane in media[40]. Le parti firmatarie intendono inoltre rafforzare il coordinamento tra i consiglieri Pôle emploi e gli assistenti sociali dipartimentali, "per facilitare il lavoro congiunto". La collaborazione è tesa anche a sviluppare azioni per contribuire all'inserimento dei soggetti più vulnerabili, in particolare in termini di inclusione digitale, mobilità geografica e cura all'infanzia.

La modalità del supporto globale risulta pienamente in linea con la **Strategia nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà** annunciata dal Presidente della Repubblica Macron il 13 settembre 2018, che fa del supporto all'occupazione una priorità e prevede la creazione nel 2020 di un *service public de l'insertion*[41], uno sportello unico per garantire il supporto a coloro che sono più distanti dal lavoro, compresi i beneficiari del *RSA*.

La strategia nazionale prevede a partire dal 2019 il progressivo lancio della *garantie d'activité*, una nuova offerta di supporto misto, sociale e professionale, destinata ai destinatari del RSA, che include sia il supporto globale fornito da Pôle Emploi e dai Dipartimenti, ma anche una nuova offerta implementata nel quadro di una *garantie d'activité* dipartimentale[42]. La *garantie d'activité* mira a garantire a tutte le persone in difficoltà l'inclusione sociale e professionale, attraverso un supporto intensivo e orientato all'attivazione, adattato alla situazione degli utenti e ad aumentare la rapidità del supporto ai destinatari del RSA.

Il protocollo dell'aprile 2019 s'inscrive inoltre nel quadro degli accordi per la lotta contro la povertà e l'accesso all'occupazione (*Conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi*) che lo Stato e i Dipartimenti stanno man mano sottoscrivendo con l'obiettivo di rafforzare l'acceso ai diritti sociali e migliorare l'orientamento e l'inserimento professionale dei beneficiari del *RSA*.

Nell'ambito della Strategia nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà, i cui tratti distintivi vengono individuati in un approccio preventivo alla precarietà e nel potenziamento di misure di accompagnamento al reinserimento nel mondo del lavoro, è prevista inoltre una riforma del sistema

---

[39] http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2019/04/20190415-CP_Protocole_ADF_VF.pdf

[40] Da uno studio effettuato dalla *Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques* del Ministero della Solidarietà e della Salute, in media nel 2018, sono trascorsi 95 giorni tra la data di accesso al *RSA* e quella di orientamento verso un percorso di inserimento. Questo periodo è inferiore a 60 giorni solo nel 10% dei consigli dipartimentali.
https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/communiques-de-presse/article/l-orientation-et-l-accompagnement-des-beneficiaires-du-rsa-peu-d-evolution-en

[41] Le consultazioni per la creazione di un *service public de l'insertion* sono partite a inizio settembre 2019 e dureranno fino alla fine di gennaio 2020. Successivamente il dispositivo relativo al *service public de l'insertion* sarà oggetto di un testo di legge.

[42] https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/document_de_reference_garantie_d_activite_vdef.pdf

dei minimi sociali nella direzione della semplificazione e dell'equità, con la creazione nel 2020 di un ***Revenu Universel d'Activité*** (RUA), che dovrebbe accorpare in un unico dispositivo alcune delle prestazioni attualmente esistenti (in primis il *Revenu de Solidarité Active*) e incentivare il ritorno al lavoro, consentendo che l'aumento del reddito da lavoro possa tradursi, entro certi limiti, in un aumento del reddito disponibile e non in una contestuale riduzione dei benefici.

2.3 Il modello di servizio di *Pôle emploi* e la differenziazione dei percorsi di integrazione

La legge conferisce a *Pôle emploi* un ampio mandato per sostenere le persone in cerca di occupazione nella ricerca di lavoro. L'Agenzia offre ai disoccupati un'offerta di servizi, in termini di accoglienza, informazione, orientamento, supporto, collocamento -oltre che di erogazione di reddito sostitutivo- adattandola alle esigenze degli utenti, in particolare per evitarne l'allontanamento dal mercato del lavoro. Per l'attuazione dei suddetti compiti e il raggiungimento dell'obiettivo cardine di accelerare l'accesso e il ritorno al lavoro dei disoccupati, *Pôle emploi* ha individuato alcune priorità, tra cui:

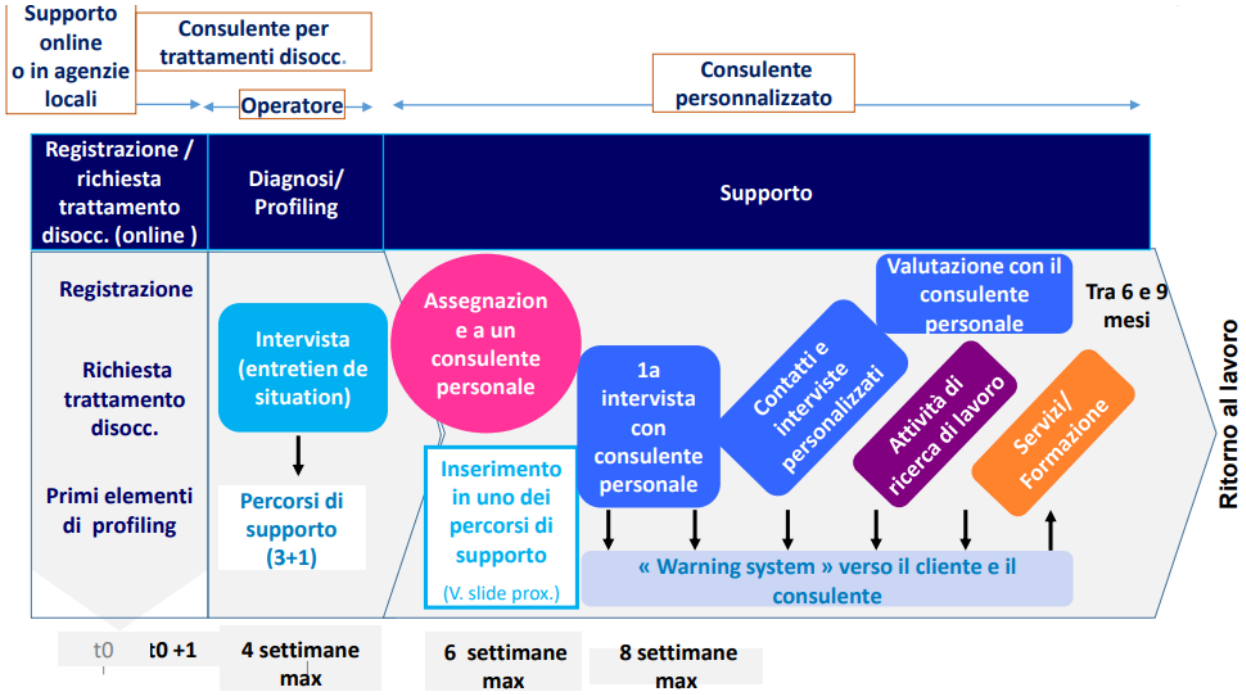
- personalizzare il supporto per chi cerca lavoro attraverso una fase di diagnosi e la differenziazione dei percorsi in funzione delle esigenze;
- migliorare l'accesso alla formazione, agli aiuti, alle prestazioni e alla mobilità professionale nell'ambito della costruzione di un progetto professionale;
- rispondere alle sfide future del mercato del lavoro, rappresentate, in termini di gruppi target da: disoccupati di lunga durata, giovani non qualificati, soggetti con disoccupazione ricorrente, persone in cerca di lavoro che svolgono un'attività ridotta;
- garantire la qualità del trattamento dei diritti all'indennità per coloro che cercano lavoro.

La platea di utenti di *Pôle emploi* è variegata e composita. Ai centri per l'impiego tendono a ricorrere in maggior misura i soggetti più "deboli", pertanto convivono segmenti di cittadinanza con caratteristiche socio-demografiche diverse: con titoli/qualifiche basse, ma anche laureati con scarse esperienze di lavoro; di età differenti, giovani in orientamento formativo e lavoratori *over* che hanno perso il lavoro e intendono riqualificarsi; con situazioni professionali ed esperienze lavorative diversificate (disoccupati di lunga durata, donne in reinserimento lavorativo, immigrati); con problematiche particolari come soggetti svantaggiati e disabili. L'approccio di *Pôle emploi* all'erogazione di servizi si è pertanto orientato verso l'adozione di percorsi di integrazione differenziati e distinti in base alla prevalenza del bisogno degli utenti, operando un rafforzamento dei servizi mirati e individualizzati di supporto all'inserimento lavorativo.

Al fine di realizzare l'obiettivo più volte richiamato di un accesso/ritorno al lavoro più rapido, come previsto dalla Convenzione Tripartita prima e successivamente dal Piano Strategico pluriennale 2020, nel 2016 *Pôle emploi* ha introdotto il cosiddetto ***Nouveau* Parcours du Demandeur d'Emploi** *(NPDE*), ovvero un'evoluzione dell'attività di supporto che si concretizza in particolare in una revisione della fase dedicata alla registrazione/iscrizione dei soggetti in cerca di lavoro e nel rafforzamento della personalizzazione dei servizi. Tale modello, la cui denominazione è mutuata dall'espressione *jobseeker's journey* che nel contesto anglosassone è stata adottata per indicare il percorso dell'utente nel "ciclo del servizio", implica un ripensamento del processo che il soggetto in cerca di lavoro è tenuto a seguire passo dopo passo, ricevendo un supporto appena possibile, in quanto un intervento precoce risulta cruciale per ridurre la durata della disoccupazione.

Con la predisposizione del nuovo percorso le procedure amministrative d'iscrizione e richiesta del *benefit* vengono disbrigate completamente *on-line* sul sito di *Pôle emploi*[43].

Fig. 2.1 - Schema del *Nouveau parcours du demandeur d'emploi* in uso presso *Pôle emploi*



Fonte: Pôle emploi

L'adeguamento del sistema dei servizi ha richiesto una riorganizzazione interna a *Pôle emploi* mediante un importante intervento di digitalizzazione dei servizi, il potenziamento degli strumenti di accompagnamento e *coaching* per i soggetti più vulnerabili e a rischio di esclusione, implicando un forte investimento in attività di formazione e di sviluppo delle competenze del personale dell'Agenzia. L'utilizzo di strumenti digitali in fase di iscrizione/registrazione ha consentito di concentrare l'attenzione degli operatori sui soggetti più distanti dal mercato del lavoro attraverso servizi di accompagnamento intensivo, in particolare per i giovani, e di accompagnamento globale per le persone che presentano uno svantaggio multiplo, per le quali è prevista un'offerta integrata di servizi per il lavoro e socio-sanitari.

Successivamente all'iscrizione, in tempi più rapidi rispetto al passato, (dalle due alle quattro settimane dall'iscrizione) ha luogo con un consigliere il colloquio volto a definire la situazione del della persona in cerca lavoro e a predisporre il progetto professionale, incentrato principalmente sul supporto e sulle proposte di servizi personalizzati. Il colloquio iniziale in presenza, denominato ***entretien de situation***, ha una durata che oscilla tra 45 e 60 minuti ed è interamente dedicato alla diagnosi e alla profilazione dell'utente a differenza di quanto avveniva in passato quando il

[43] Attraverso la registrazione *on-line*, nel caso in cui un lavoratore dovesse iscriversi nuovamente a *Pôle emploi*, il suo "storico" viene mantenuto integralmente, ciò consente di evitare l'inserimento e la ricostruzione ex novo di tutti i suoi dati ed esperienze (è necessario solo convalidarli o aggiornarli); di avere la possibilità di ricevere nuovamente consulenza dal consigliere che lo ha seguito durante il precedente periodo di disoccupazione.

consigliere durante questa fase doveva occuparsi anche della richiesta dell'indennità di disoccupazione da parte del richiedente, lasciando poco margine di tempo per effettuare una corretta profilazione. L'obiettivo di questo colloquio è la segmentazione in quanto l'esito della diagnosi effettuata determina l'orientamento del richiedente verso una delle specifiche modalità di supporto previste dai vari percorsi. L'*entretien de situation* prevede tre aree d'indagine: l'esplorazione del profilo della persona in cerca di lavoro, la definizione del progetto di carriera, la corrispondenza del profilo e del progetto alla situazione del mercato del lavoro locale. Oltre che dell'attività di orientamento, il consigliere si occupa di identificare una delle sei aree di lavoro di appartenenza dell'utente fra le seguenti: rientro immediato al lavoro, tecniche di ricerca di lavoro, strategie di ricerca del lavoro, adattamento al mercato del lavoro, costruzione di un progetto personale, rimozione delle barriere all'occupazione. L'area di lavoro identificata è alla base del piano di azione personalizzato che rappresenta la fase conclusiva del colloquio.

L'obiettivo del colloquio è offrire un servizio su misura per chi cerca lavoro e definire, grazie a una diagnosi dettagliata e condivisa, i metodi di supporto che meglio corrispondono alla sua situazione. Da questo momento in poi, il disoccupato viene seguito da un consigliere che opera come referente unico per tutta la durata della ricerca di lavoro, instaurando con lui un rapporto di comunicazione diretto.

Con riferimento alle tecniche di profilazione degli utenti, il modello di ***profiling***[44] in uso presso *Pôle emploi* è principalmente basato sulla valutazione da parte del *caseworker*, il quale durante il processo di diagnosi può avvalersi di alcuni strumenti di supporto. Il termine "diagnosi" viene maggiormente preferito a *profiling* in quanto il primo si riferisce a un concetto più ampio rispetto al semplice orientamento di coloro che sono alla ricerca di lavoro verso un percorso di supporto.

Tale sistema introdotto nel 2012 mira a capitalizzare l'*expertise* e l'autonomia dei *caseworker* operando una personalizzazione del servizio, e a destinare le risorse verso coloro che necessitano di un supporto più intensivo. In tale contesto, uno degli obiettivi del *profiling* è quello di pervenire a una migliore allocazione delle risorse in termini di tempo, denaro e personale, in quanto, come evidenziato, la parte più cospicua del servizio è erogata internamente da *Pôle emploi*. Il criterio di segmentazione del *profiling* è rappresentato dal grado di autonomia nella ricerca del lavoro. Rispetto ad altri Paesi dove viene preso in considerazione solo il rischio di disoccupazione di lungo termine, il sistema adottato da *Pôle emploi* pone il *focus* sull'autonomia della persona nel cercare lavoro e sulla necessità di fornire accompagnamento e assistenza attraverso un'ampia gamma di servizi in base ai vari percorsi.

L'intensificazione e la personalizzazione del rapporto tra il disoccupato e il suo consigliere vengono considerati fattori chiave per il ritorno al lavoro in quanto consentono a quest'ultimo di conoscere meglio la situazione della persona in cerca di lavoro, il suo trascorso lavorativo, fornendo risposte e adattando proposte in maniera precisa. L'accento viene posto sul rapporto di fiducia e collaborazione che viene stabilito tra cliente e consulente; quest'ultimo deve essere in grado di identificare i bisogni delle persone in cerca di lavoro e aggiornare questa valutazione durante l'intero percorso del soggetto verso l'occupazione. Attualmente i *caseworker* rappresentano la chiave del

[44] Per maggiori informazioni sul sistema di *profiling* adottato da Pôle emploi vedi:
Italia Lavoro, *Rapporto di restituzione del Seminario tecnico internazionale. Strumenti per l'attuazione delle politiche attive del lavoro: Tecniche di profiling*, 2016
http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=0e939647-1392-49fb-b8ca-c433ff78ebce.pdf&uid=0e939647-1392-49fb-b8ca-c433ff78ebce

sistema di *profiling* e di supporto. Su una dotazione di personale pari a 54.000 persone, i *caseworker* che operano in Pôle emploi sono circa 36.000.

Tra gli strumenti disponibili per effettuare l'attività di *profiling*, quello principale, denominato *aide au diagnostic* è uno strumento digitale che guida il consulente nella diagnosi fornendogli indicazioni sulla profilazione. È importante notare però che il risultato fornito da questo strumento non è in alcun modo prescrittivo e che la decisione finale è a totale discrezione del consulente. Durante l'*entretien de situation* tale strumento viene utilizzato per esplorare le diverse aree di diagnosi ed effettuare una verifica completa della situazione del richiedente rispetto al mercato del lavoro locale. Durante i colloqui l'*aide au diagnostic* viene utilizzato per controllare le informazioni e identificare con il *jobseeker* le esigenze emerse da precedenti interazioni, nonché per aggiornare la diagnosi, alla luce delle azioni intraprese e dell'evoluzione della situazione personale.

Il *software* guida passo passo l'operatore attraverso i vari aspetti dell'attività di profilazione, proponendo un *set* di domande da rivolgere al soggetto. I tre principali assi di indagine dell'*aide au diagnostic* riguardano: il progetto di carriera e la mobilità professionale; la ricerca di lavoro; la rimozione di barriere sociali all'occupazione. All'interno di ciascun asse, vengono analizzati una serie di elementi suddivisi per aree rispetto ai quali il consulente verifica se il candidato necessita di supporto. In ciascuna delle aree, vengono presi in considerazione con il disoccupato diversi aspetti rispetto ai quali il consulente verifica le necessità che richiedono supporto e le azioni già intraprese. Queste informazioni vengono in seguito visualizzate nella diagnosi finale.

La diagnosi e la segmentazione che vengono effettuate nel corso del primo colloquio sono di fondamentale importanza e hanno un impatto sulla fase di supporto e su tutto il percorso della persona in cerca di lavoro. Successivamente comincia l'accompagnamento vero e proprio caratterizzato dall'erogazione di una serie di servizi e misure di politiche attive del lavoro in base al percorso di integrazione individuato come più appropriato. È importante notare che il consigliere può effettuare una nuova valutazione per verificare se i bisogni del beneficiario si sono evoluti durante il periodo di disoccupazione e se è necessario orientarlo verso un altro percorso di accompagnamento.

Nell'ambito del modello di servizio descritto *Pôle emploi* ha previsto vari **schemi di accompagnamento**. I flussi sono essenzialmente tre per i quali, oltre ai servizi, è possibile diversificare la frequenza e la modalità di contatto (telefono, *on-line*, in presenza) tra *jobseeker* e consigliere: un supporto assistito, un supporto guidato, uno di tipo intensivo. Vi è in aggiunta il supporto di tipo globale per le persone che presentano problemi che ostacolano l'integrazione sociale, oltre che quella lavorativa.

- ***Supporto assistito***: il percorso è a disposizione di *jobseekers* autonomi, pronti al lavoro e di più facile collocabilità, che necessitano principalmente di essere messi in contatto con i datori di lavoro. I principali servizi offerti a questo tipo di utenza sono disponibili *on-line* e comprendono servizi di *job-matching*. Il contatto tra il *caseworker* e il disoccupato è meno frequente che in altri percorsi ed è tipicamente di tipo multicanale. Il consigliere lavora con un massimo di 250 *jobseekers*.
- ***Supporto guidato***: il percorso è destinato a soggetti meno distanti dal mercato del lavoro, ma che necessitano comunque di assistenza regolare nella ricerca di occupazione o nella mobilità professionale (ad es. attraverso percorsi formativi e/o di adattamento delle competenze). Il contatto tra il *caseworker* e il disoccupato è regolare e utilizza la modalità in presenza. Il consigliere lavora con un massimo di 150 *jobseekers*.

- ***Supporto intensivo***: questo percorso, rivolto ai disoccupati più distanti dal mercato del lavoro che incontrano ostacoli al reinserimento, viene modulato in base al grado di autonomia degli utenti. I principali servizi offerti includono programmi a lungo termine di supporto alla ricerca di lavoro e *job-matching* assistito. È possibile prevedere la partecipazione ad attività di gruppo o, secondo la priorità identificata (ricerca di un lavoro, mobilità professionale ecc.) a prestazioni di servizi diversi come l'orientamento e il bilancio e l'adeguamento di competenze. Il contatto tra consigliere e disoccupato è frequente e in gran parte svolto in presenza. Ciascun consigliere lavora con un massimo di 70 *jobseekers*.
- ***Supporto globale***: il percorso prevede che il consigliere lavori con i servizi sociali per sostenere coloro che presentano problemi complessi di tipo multi-dimensionale. I disoccupati sono tenuti a incontrare il consulente ogni sei settimane. Il consulente lavora con un massimo di 50 *jobseekers* (cfr. § 2.4.1).

Fig. 2.2 - Schemi di supporto per i disoccupati

Fonte: Pôle emploi

Nell'ambito di *Pôle emploi* la definizione del percorso dell'utente viene formalizzato attraverso la sottoscrizione di un **patto di servizio** denominato ***Projet personalisé d'accéss à l'emploi (PPAE)***[45] oggetto di un costante monitoraggio, sia in funzione di verifiche amministrative (effettiva attivazione nella ricerca di lavoro), sia in relazione a valutazioni di merito (negoziazioni con l'utente, predisposizione di eventuali ritarature, ecc.).

Il *PPAE* riguarda tutte le persone in cerca di lavoro che si rivolgono a *Pôle emploi*. Al suo interno vengono definite la natura e le caratteristiche del lavoro che si sta cercando, l'area geografica prescelta e il livello di salario desiderato, tenendo conto di alcuni criteri tra cui caratteristiche

[45] https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-projet-personnalise-d-acces-a-l-emploi-@/article.jspz?id=60640

personali (competenze, titoli e qualifiche, esperienze professionali, situazione personale e familiare) e del mercato del lavoro locale. Questi criteri costituiscono l'offerta congrua di lavoro corrispondente al profilo del candidato (*offre raisonnable d'emploi*). Il *PPAE* determina inoltre le azioni che *Pôle emploi* si impegna a mettere in campo al fine di finalizzare la ricerca di lavoro (valutazione delle competenze della persona in cerca di lavoro, identificazione di eventuali bisogni di formazione, ecc.), nonché le azioni che la persona in cerca di lavoro dovrà svolgere (candidarsi alle offerte di lavoro, partecipare a *workshop*; prendere parte a sessioni informative/formative per intraprendere un'attività di lavoro autonomo, ecc.). Il *PPAE* viene aggiornato in base alla periodicità e alle modalità definite con il consulente unico, ai risultati delle ricerche di lavoro effettuate e all'evoluzione del progetto professionale personalizzato. La persona in cerca di lavoro è tenuta ad accettare l'offerta di lavoro congrua, senza tuttavia, essere obbligata nel caso di un livello di salario inferiore al salario normalmente pagato nella regione e per la professione in questione.

Nel caso in cui l'utente riceva supporto da parte dei servizi sociali dipartimentali il patto di servizio prende il nome di ***Contrat d'Engagement Réciproque (CER)*** (cfr. § 2.4.2).

In generale, la possibilità di usufruire dei servizi offerti da *Pôle emploi* è condizionata dall'assolvimento dei compiti e delle responsabilità previste per i disoccupati iscritti. Di recente è stato introdotto un più stringente collegamento tra fruizione dei trasferimenti passivi e attivazione individuale, prevedendo maggiori **sanzioni e condizionalità** legate al reinserimento lavorativo. A seguito di un decreto emanato a fine dicembre 2018[46], dal 1° gennaio 2019 *Pôle emploi* ha implementato una nuova scala di sanzioni[47] per coloro che sono in cerca lavoro e non adempiono gli obblighi di seguito riportati:

- segnalare mensilmente eventuali cambiamenti della propria situazione (lavoro, malattia, formazione, ecc.);
- cercare attivamente lavoro, svolgendo azioni concrete e dimostrabili (ricerca su *internet*, invio di candidature, partecipazione a *forum* sul lavoro, ecc.);
- presentarsi agli appuntamenti con il consulente;
- definire e aggiornare il *PPAE* in collaborazione con il consulente all'interno del quale sono indicate le azioni da realizzare per raggiungere l'inserimento lavorativo;
- accettare un'offerta congrua di lavoro;
- non dichiarare il falso.

Per quanto riguarda il regime sanzionatorio sono previste sanzioni, in termini di rimozione del disoccupato dalle liste di collocamento e di mancata corresponsione dell'indennità per i destinatari di misure di sostegno al reddito, che aumentano nel caso di comportamenti reiterati. Gli sviluppi introdotti da gennaio 2019 riguardano principalmente:

- l'adeguamento e la coerenza delle motivazioni delle sanzioni affinché siano più proporzionate all'inadempienza del disoccupato;

[46] *Décret n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi*
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037883906&categorieLien=id

[47] *Bulletin officiel de Pôle emploi n° 2019-01 du 3 janvier 2019 - Manquements aux obligations des demandeurs d'emploi et sanctions applicables*
http://www.bo-pole-emploi.org/bulletinsofficiels/instruction-n-2019-1-du-3-janvier-2019-bope-n-2019-1-du-3-janvier-2019.html?type=dossiers/2019/bope-n2019-001-du-3-janvier-2019

- il trasferimento dei poteri sanzionatori a *Pôle emploi*[48] in precedenza di competenza dei Prefetti.

I motivi per cui l'inosservanza degli obblighi può comportare la cancellazione del disoccupato dalle liste del collocamento e l'annullamento dell'indennità, se percettore, riguardano: l'insufficienza di azioni positive finalizzate a trovare un lavoro; il rifiuto di un'offerta congrua di lavoro per due volte; il rifiuto di sviluppare o aggiornare il *PPAE*; la non partecipazione o l'abbandono di un corso di formazione; l'assenza a un appuntamento con *Pôle emploi* o un'organizzazione da essa designata (*Mission locale*, *Cap emploi*, ecc.); il rifiuto di sottoporsi a una visita medica per verificare l'idoneità al lavoro o determinati tipi d'impiego; il rifiuto di seguire o l'abbandono di un'azione di supporto per la ricerca di un'attività professionale; la produzione di dichiarazioni mendaci per figurare e rimanere nell'elenco delle persone in cerca di lavoro o per percepire indebitamente reddito sostitutivo.

2.4 Principali strumenti e misure per i *target* deboli

L'impegno particolare che *Pôle emploi* rivolge ai target più vulnerabili si concretizza in un processo di *case management* che presenta aspetti caratteristici rispetto ai percorsi dedicati alle persone con un grado di occupabilità più elevato e più vicine al mercato del lavoro. Si pone qui l'attenzione, in particolare, sugli aspetti relativi all'integrazione con i servizi sociali, alla formalizzazione di un patto di servizio differente dal *PPAE* e sui contratti di lavoro agevolati.

2.4.1 L'*Accompagnement Global*

Sebbene nel modello francese non venga fatto un esplicito riferimento alla metodologia del *case management,* in base all'accezione di *case management* adottata nell'ambito della presente analisi, si ravvisano alcuni strumenti, per esempio il **percorso di *accompagnement global***, caratterizzato dai seguenti elementi: un approccio integrato tra accompagnamento al lavoro e assistenza sociale attraverso: una approfondita investigazione delle problematiche dell'utente; una valutazione olistica dei bisogni della persona in condizione di fragilità in grado di evidenziare tutti gli aspetti rilevanti del caso; la definizione di un percorso personale e individualizzato verso l'occupazione attraverso la predisposizione di un progetto personalizzato; l'erogazione di servizi di supporto focalizzati sulla rimozione dei freni professionali e degli ostacoli sociali che riducono l'occupabilità dei soggetti vulnerabili.

Il percorso di accompagnamento globale è una misura cofinanziata dal FSE nell'ambito del PON "*Emploi et Inclusione* 2014-2020". Si affianca, come si è detto, agli altri tre schemi di supporto per i disoccupati, differenziati in base alle problematiche specifiche del singolo caso evidenziate dal consulente in fase di diagnosi/*profiling.*

Questo percorso prevede che il consigliere *di Pôle emploi,* specificamente dedicato a questo servizio, lavori con i servizi sociali del consiglio dipartimentale per sostenere coloro che presentano problemi complessi di tipo multi-dimensionale. Il consulente lavora con un *caseload* ridotto, con un massimo di 50 *jobseekers* e intensivo (i beneficiari di questo tipo di supporto sono tenuti a incontrare il consulente ogni sei settimane).

[48] Le decisioni relative all'esclusione dalle liste e la revoca dei redditi sostitutivi sono a carico del direttore regionale di *Pôle emploi* o della persona da lui designata per delega. Finora *Pôle emploi* aveva solo il potere di sospendere le indennità in caso di assenze alle convocazioni.

L'orientamento verso il supporto globale inizia con l'identificazione, da parte dei consulenti *Pôle emploi* incaricati delle procedure di assistenza, dei soggetti in cerca di lavoro che incontrano difficoltà all'occupazione in grado di ostacolare il processo di ricerca di lavoro (questa identificazione può essere effettuata anche dagli assistenti sociali, a seconda del punto di accesso al sistema del richiedente, ma ciò avviene più raramente). La capacità di identificare le persone per le quali il supporto globale potrebbe rappresentare una proposta appropriata rappresenta una questione importante in termini di *expertise* e pratiche professionali. Per i consulenti di *Pôle emploi*, si tratta di far fronte, nell'ambito dei colloqui, a tutte le difficoltà incontrate dalle persone nella loro ricerca di lavoro, compresi i freni sociali, aspetto che presuppone l'instaurazione di un rapporto di fiducia ben saldo. Per gli assistenti sociali, si tratta invece di rilevare la volontà e l'appropriatezza di un'assistenza intensiva mirata al lavoro nelle persone alle quali forniscono assistenza[49]. In base ai risultati della diagnosi il consulente di *Pôle emploi* attua il rinvio del richiedente ai servizi sociali che esamineranno il caso e decideranno in merito al supporto più appropriato volto a rimuovere i problemi personali che ne ostacolano la ricerca di lavoro. Il consulente di *Pôle emploi* e i servizi sociali operano in modo coordinato e in base alle regole poste nel patto di servizio con il cliente.

A livello nazionale, a fine dicembre 2017 le persone che beneficiavano dell'accompagnamento globale erano complessivamente 50.100. I beneficiari differiscono notevolmente dagli altri soggetti in cerca di lavoro in quanto si tratta di persone distanti dal mercato del lavoro, il 50% ha un periodo di registrazione nelle liste di collocamento di almeno 12 mesi negli ultimi 15 mesi nella categoria A (ovvero non esercitano alcuna attività per sostenersi); hanno un basso livello di formazione (i tre quarti non superano il livello CAP o BEP, cioè il primo livello di istruzione e formazione professionale); sono residenti in quartieri di grandi problematiche sociali dovute all'alto tasso di immigrazione, di disoccupazione, povertà (il 21% vivono in zone svantaggiate), sono percettori del RSA (62%) e di nazionalità straniera (22%)[50].

Dai dati di monitoraggio (fine 2017) risulta che, a livello nazionale, *Pôle emploi* ha mobilitato 972 consiglieri dedicati al supporto globale, ognuno dei quali segue in media circa 50 beneficiari. La durata media di questa modalità di assistenza è di 9 mesi e mezzo. Tuttavia, la durata del sostegno varia molto a seconda dei soggetti: il 23% dei beneficiari ne beneficia per meno di 6 mesi e il 34% per più di un anno. La differenziazione della durata dipende dai bisogni delle persone ma è anche in parte legata alle regole stabilite negli accordi dipartimentali che a volte indicano soglie di 6 o 12 mesi di supporto che possono dar luogo a un prolungamento[51].

2.4.2 Il Patto di servizio nella forma del *Contrat d'Engagement Réciproque*

Nel caso in cui l'utente riceva supporto da parte dei servizi sociali dipartimentali il patto di servizio prende il nome di ***Contrat d'Engagement Réciproque (CER)***[52]. Il *CER* riguarda in modo particolare i percettori del *Revenue de Solidarité Active (RSA)*.

---

[49] Cfr. ILO, *Public employment services: Joined-up services for people facing labour market disadvantage*, ILO briefs on Employment Services and ALMP's, Issue N.1, June 2018
https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/policy-briefs/WCMS_632629/lang--en/index.htm

[50] *Pôle emploi*, *L'accompagnement global des demandeurs d'emploi: une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé*, Statistiques, études et évaluation, Novembre 2018 #47
http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/ES_47_accompagnement_global_des_DE.PDF

[51] Ibidem

[52] Il *Contrat d'Engagement Réciproque*, *CER* (article L262-35 Code de l'action sociale et des familles). Al suo interno vengono enumerati gli impegni reciproci delle parti in termini di integrazione sociale o professionale. Specifica, in

Il *CER* è concluso tra il referente unico, rappresentante del Consiglio di dipartimento e il beneficiario in forma scritta entro il termine di un mese dal rinvio ai servizi sociali dipartimentali.

Come il *PPAE* il *CER*, specifica gli obblighi dei contraenti ed elencano diritti e doveri che vincolano il beneficiario il quale, se non rispetta i propri impegni può essere sanzionato, attraverso la sospensione parziale o totale del pagamento della prestazione monetaria. La scelta tra i due percorsi (*PPAE* o *CER*) spetta al presidente del *Conseil Departemental*, che attraverso i servizi multidisciplinari esamina la situazione del beneficiario per determinare il sostegno più appropriato per facilitarne l'accesso al lavoro o per consolidare le sue capacità professionali. Dal lato dei servizi sociali esistono tre canali differenti: l'orientamento professionale, affidato ai servizi per il lavoro; l'orientamento sociale, volto a risolvere i problemi sociali della persona, che ne ostacolano la ricerca di un lavoro; e l'orientamento socio-professionale, che prevede un supporto contestuale per risolvere difficoltà sociali della persona mentre la si aiuta a cercare un lavoro o a creare la sua attività professionale. In caso di orientamento sociale o socio-professionale, se, dopo un anno di sostegno, il beneficiario non è stato reindirizzato a *Pôle emploi*, la situazione del beneficiario deve essere riesaminata dal gruppo multidisciplinare. In conseguenza della scelta del percorso il *Conseil Departemental* sceglie l'organizzazione o il servizio cui affidare l'accompagnamento e nomina un referente unico per ciascuna persona assistita -assistente sociale, consulente per l'integrazione, o consulente di *Pôle emploi*- che la segue nel suo percorso, a partire dalla definizione e sottoscrizione del piano d'azione personalizzato che, come indicato, può assumere la forma di *PPAE* o di *CER*.

2.4.3 I *Parcours Emploi Compétences*

Per far fronte alle difficoltà d'integrazione nel mercato del lavoro per alcune categorie deboli la Francia ha fatto da sempre ricorso a diverse tipologie di **contratti agevolati per l'inserimento professionale** (cosiddetti "sovvenzionati", *Contrats aidés)*. A partire da gennaio 2018 un nuovo dispositivo denominato ***Parcours Emploi Compétences (PEC)*** ha sostituito i preesistenti contratti sovvenzionati (*Contrat unique d'insertion*, CUI nella forma di Contrat d'accompagnement dans l'emploi CUI-CAE nel settore non-profit, e di *Contrat iniziative emploi*, CUI-CIE nel settore commerciale) [53].

L'attuazione dei *PEC* si basa sulla triade lavoro-formazione-accompagnamento e potenzia, rispetto ai precedenti dispositivi l'aspetto relativo all'acquisizione di competenze: il lavoro consente di sviluppare competenze trasferibili, un accesso facilitato alla formazione e un supporto per tutta la

---

particolare, gli atti positivi e ripetuti di ricerca di lavoro che il beneficiario s'impegna a svolgere. Analogamente al PPAE il CER tiene conto del livello di formazione del beneficiario, delle sue qualifiche e competenze acquisite nonché della sua situazione personale e familiare; specifica la natura e le caratteristiche del lavoro richiesto, l'area geografica di interesse e il livello di salario previsto; il beneficiario non può rifiutare più di due offerte ragionevoli di lavoro; il contratto delinea le azioni che l'organizzazione a cui il beneficiario è stato diretto si impegna ad attuare nell'ambito del servizio pubblico, in particolare in termini di supporto personalizzato e, se del caso, di formazione e assistenza alla mobilità. https://assurance-chomage.ooreka.fr/ebibliotheque/voir/671979/contrat-d-engagement-reciproque-rsa

[53] I *Contrat Unique d'Insertion (CUI)* sono stati introdotti nel 2010 con l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei disoccupati che incontrano particolari difficoltà sociali e professionali di accesso al lavoro, sostituendo i precedenti contratti previsti dal Piano di Coesione del 2005 (*Contrat d'avenir*, *Contrat d'insertion*, *Contrat initiative emploi*, *Contrat d'accompagnement dans l'emploi*). Il *CUI* ha assunto la forma del *Contrat Unique d'Insertion - Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi (CUI-CAE)* nel settore *non-profit* e del *Contrat Unique d'Insertion - Contrat Initiative Emploi (CUI-CIE)* nel settore privato. IL *CUI-CAE* è stato sostituito dai *PEC* mentre il *CUI-CIE* è autorizzato solo nei dipartimenti d'oltremare (DOM) o per contratti finanziati esclusivamente dai consigli di dipartimento nel quadro delle convenzioni annuali di obiettivi e mezzi (CAOM), e ha dunque una portata limitata. Entrambi prevedevano la possibilità di lavoro a tempo parziale o a tempo pieno con modalità di contratto a tempo determinato o indeterminato.

durata del percorso sia da parte del datore di lavoro[54] che dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo di realizzare un'inclusione sostenibile nell'occupazione per le persone maggiormente distanti dal mercato del lavoro.

Il nuovo dispositivo si basa in particolare sulle raccomandazioni di un Rapporto del 2018[55] commissionato dal Ministro del Lavoro, Muriel Pénicaud. I *PEC* mirano a realizzare un'integrazione sostenibile del beneficiario nel mercato del lavoro attraverso un supporto dedicato, un accesso facilitato alla formazione e l'acquisizione delle competenze.

I *PEC* sono destinati ai soggetti più distanti dal mercato del lavoro (particolare attenzione viene rivolta ai lavoratori disabili o coloro che risiedono in zone svantaggiate). L'orientamento verso tali percorsi si basa soprattutto sulla diagnosi complessiva della situazione del disoccupato effettuata dal consigliere *Pôle emploi*. La durata dei percorsi è di 12 mesi con possibilità di rinnovo da un minimo di 6 mesi a un massimo di 12 mesi previa valutazione. Il lavoratore assunto tramite *PEC* beneficia per tutta la durata del contratto di un supporto da parte del consigliere referente articolato attorno a 3 fasi principali:

- un colloquio triplice che riunisce il referente che ha indicato tale modalità di inserimento lavorativo, il datore di lavoro e il lavoratore al momento della firma della richiesta di supporto. Durante il colloquio avviene la formalizzazione degli impegni nonché la declinazione delle competenze che la posizione deve consentire di acquisire tra le competenze definite;
- un accompagnamento dematerializzato durante il contratto, che può prendere la forma di un libretto di accompagnamento virtuale;
- un colloquio in uscita, se necessario, da 1 a 3 mesi prima della fine del contratto al fine di consentire al beneficiario di mantenere una posizione di ricerca attiva di lavoro, di fare il punto sulle competenze acquisite, di valutare se del caso, l'opportunità di rinnovare l'aiuto, di mobilitare i servizi o di avviare un'azione di formazione complementare alle competenze acquisite durante il percorso in particolare nel quadro del *Plan d'investissement dans les compétences*[56].

Il PEC finanzia percorsi di inserimento lavorativo nel settore non-profit centrati sull'acquisizione e lo sviluppo di competenze e sulla formazione. I datori di lavoro sono selezionati in base a criteri di capacità e impegno a sostenere e sviluppare la padronanza dei comportamenti professionali e delle competenze tecniche che soddisfano le esigenze del settore o sono trasferibili ad altre professioni richieste dal mercato; ad accompagnare la persona su base giornaliera; a consentire l'accesso alla formazione e all'acquisizione di competenze; a rendere stabile il posto di lavoro. L'importo degli

[54] L'importo dell'aiuto concesso ai datori di lavoro, espresso in percentuale del salario minimo lordo, può essere modulato tra il 30% e il 60%, entro i limiti delle dotazioni finanziarie. Il tasso della presa in carico è fissato con decreto del prefetto della regione.

[55] Jean-Marc Borello, *Donnons-nous les moyens de l'inclusion*, 2018
https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous_les_moyens_de_l_inclusion-rapport_de_jean-marc_borello.pdf

[56] Il Piano lanciato nel 2017 e gestito dal Ministero del Lavoro si pone i seguenti obiettivi: formare un milione di persone in cerca di lavoro scarsamente o affatto qualificate e un milione di giovani distanti dal mercato del lavoro; nonché soddisfare i fabbisogni legati ai mestieri contraddistinti da carenza di manodopera e contribuire alla trasformazione delle competenze, in particolare legate alla transizione ecologica e a quella digitale. Il Piano di durata quinquennale prevede un finanziamento pari a 15 miliardi di euro per la formazione e qualificazione dei soggetti più distanti dal mercato del lavoro.
Ministère du Travail, Plan d'investissement dans les compétences, Un investissement sans précédent en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi, Dossier de presse
https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pic-brochure241018-web-pageapage.pdf

aiuti concessi ai datori di lavoro in percentuale del salario minimo (SMIC) lordo, può essere modulato tra il 30% e il 60%. La durata del percorso deve essere tra i nove e i dodici mesi. Il lavoratore in PEC beneficia per tutta la durata del contratto di un accompagnamento da parte del suo referente unico, che in talune fasi coinvolge anche il datore di lavoro[57].

La riforma dei contratti sovvenzionati attraverso l'istituzione dei PEC ha costituito una risposta all'intento dell'attuale governo di ridurre in modo significativo il numero di contratti agevolati, considerati troppo costosi e poco efficaci[58]. L'idea del governo è quella di ri-orientare i finanziamenti in precedenza destinati ai contratti sovvenzionati verso la formazione professionale, ritenuta maggiormente in grado di offrire alle persone un'opportunità di lavoro sostenibile, affrontando il problema della mancanza di competenze investendo principalmente nei percorsi formativi[59]. il governo intende altresì concentrarsi su altri modi per combattere la disoccupazione, in particolare puntando su una politica attiva di reimpiego con una riduzione degli oneri sociali finalizzata a ridurre il costo del lavoro, in particolare per i bassi salari.

2.5 I principali *target* svantaggiati

I principali target svantaggiati destinatari degli interventi di supporto intensivo e globale sono i percettori di reddito minimo (***Revenu de Solidarité Active, RSA)*** e di sussidio di disoccupazione assistenziale (***Allocation de solidarité spécifique***, ***ASS),*** che riguarda in particolare i disoccupati di lunga durata.

In Francia il *RSA* rappresenta il principale dispositivo di protezione di ultima istanza che fornisce alle persone in età lavorativa prive o con poche risorse, inferiori a un determinato ammontare, occupate o no, un livello minimo di reddito[60]. Per il calcolo dei benefici a cui il richiedente ha diritto viene presa in considerazione la situazione economica e la composizione familiare. La misura è soggetta alla prova dei mezzi che tiene conto dei redditi derivanti da beni mobili e immobili afferenti al beneficiario e alla sua famiglia, con riferimento al trimestre precedente alla domanda di indennità.

La misura entra in campo laddove il regime dell'assicurazione alla disoccupazione non può più intervenire, nel caso, per esempio dei disoccupati di lunga durata. L'implementazione del dispositivo prevede la cooperazione di diversi attori. I Dipartimenti sono responsabili della gestione del sistema. Le *Caisses d'allocations familiales* e la *Mutualité sociale agricole* si occupano di ricevere le richieste, definire l'ammontare del sussidio ogni 3 mesi e gestire i pagamenti. La misura prevede degli obblighi di inserimento in base ai quali il beneficiario di *RSA* (e il proprio partner se disoccupato) è tenuto a intraprendere un programma di integrazione per poter ricevere il sussidio. Se le barriere

[57] Per maggiori informazioni cfr. https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competences/article/parcours-emploi-competences

[58] Nel 2017, lo Stato ha finanziato 320.000 contratti sovvenzionati. L'obiettivo prefisso per il 2018 è stato di ridurre il numero a meno di 200.000. Dopo un contratto agevolato, la percentuale di persone che hanno ottenuto un contratto duraturo è del 25% al fronte del 75% per il quale non vi è alcun seguito.

[59] La decisione del governo di ridurre i contratti agevolati ha sollevato in Francia un dibattito al quale hanno preso parte autorità regionali e locali, associazioni del settore sociale e dell'assistenza delle persone svantaggiate che hanno posto l'accento sull'opportunità che tale modalità di inserimento lavorativo può rappresentare per individui appartenenti a *target* deboli e distanti dal lavoro. Si tratta di contratti non sempre sostenibili ma che offrono a queste persone prospettive reali, consentendo loro di riacquistare i diritti all'assicurazione contro la disoccupazione e impedendo che si abbandonino completamente.

[60] I requisiti di accesso ai benefici del RSA riguardano la residenza stabile ed effettiva in Francia; la disponibilità di risorse familiari al di sotto dei massimali di reddito minimo garantito; età dai 25 anni in su o dai 18 anni, nel caso in cui il richiedente sia un genitore *single* o abbia svolto attività lavorativa prima della richiesta del sussidio (*RSA Jeunes*); fino al raggiungimento dell'età legale per la pensione.

all'inserimento lavorativo non sono eccessive, il beneficiario viene indirizzato verso *Pôle emploi* (l'iscrizione a *Pôle emploi* è un requisito, obbligatorio per poter beneficiare del *RSA*) in caso contrario, viene orientato verso i servizi sociali dipartimentali o un'organizzazione a cui è affidato l'accompagnamento, per ricevere un supporto specifico nel suo processo di integrazione[61].

In alternativa al *RSA*, un altro dispositivo di reddito minimo in favore dei disoccupati di lunga durata è l'***Allocation de solidarité spécifique (ASS)*** che può essere concessa, a chi ha esaurito i diritti all'indennità di disoccupazione contributiva[62] se le risorse del richiedente non superano una certa soglia di reddito. La misura è gestita e finanziata da *Pôle emploi* per conto dello Stato. La domanda di ammissione all'*ASS* viene inviata direttamente da *Pôle emploi* alla fine del sussidio di disoccupazione contributiva. L'*ASS* viene assegnata per periodi rinnovabili di 6 mesi, al termine dei quali il centro per l'impiego invia i moduli di richiesta di rinnovo.

Oltre ad aver esaurito i diritti all'indennità di disoccupazione, il richiedente deve essere in grado di lavorare, ricercare attivamente lavoro (effettuare azioni positive e ripetute di ricerca di lavoro), e aver lavorato per almeno 5 anni (a tempo pieno o part-time) durante i 10 anni precedenti il pagamento dell'indennità di disoccupazione[63].

In base ai dati della *Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques* (*DREES*)[64] sono circa due milioni i percettori di *RSA* (percettori e relativi partner disoccupati) soggetti a obblighi di inserimento lavorativo; mentre i percettori di *ASS* sono nel complesso circa 427.000.

2.6 Il *Conseiller* di *Pôle emploi* specializzato nell'accompagnamento

Nell'ambito del sistema francese di classificazione delle professioni e definizione dei profili professionali denominato *Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME),* la scheda relativa all'attività svolta dalla figura del consigliere è assimilabile a quella riguardante il *Conseil en emploi et insertion socioprofessionnelle*[65]. Nella scheda vengono elencate nel dettaglio le diverse

---

[61] Per ulteriori approfondimenti sui dispositivi adottati in Francia in materia di reddito minimo vedi:
Anpal Servizi, *Benchmarking sul reddito minimo nella Politica sociale dell'UE e in alcuni Paesi europei*, a cura della Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, giugno 2019
http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=6f561352-8a33-478a-b54a-0a15c6488f0c.pdf&uid=6f561352-8a33-478a-b54a-0a15c6488f0c

[62] L'indennità di disoccupazione contributiva *(Allocation chômage d'aide au retour à l'emploi, ARE)* è un diritto previsto in caso di licenziamento o di *rupture conventionnelle* (interruzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato introdotto dalla legge sulla modernizzazione del mercato del lavoro del 2008, decisa in modo "amichevole" mediante accordo tra le parti, cosa che consente al lavoratore di beneficiare del sussidio di disoccupazione), ma non nel caso di dimissioni, salvo casi specifici. In vigore dal 1958, l'*ARE* è gestita da *Pôle emploi*. Per accedere ai benefici è necessario aver lavorato almeno 122 giorni o 610 ore su un periodo da 28 a 36 mesi, a seconda dell'età; essere registrati come disoccupati e essere alla ricerca di lavoro. L'*ARE* è corrisposta in funzione del livello del salario percepito prima dell'interruzione del rapporto di lavoro. Il dispositivo è regolato dalla *Convention assurance chomage* negoziata ogni 3 anni dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, e ratificata dallo Stato dandole forza di legge. L'ultima Convention è datata 14 aprile 2017. https://www.unedic.org/sites/default/files/regulations/TXT-CNV-1496138928665.pdf
Un dispositivo alternativo all'*ARE* a favore dei disoccupati è la *Rémunération de fin de formation, RFF*, la retribuzione di fine formazione, un aiuto per le persone in cerca di lavoro che esauriscono il proprio diritto all'indennità di disoccupazione durante un periodo di formazione. Il *RFF* può essere versato fino alla fine della formazione da *Pôle emploi*. L'importo massimo dell'indennità è di 652.02 €/mese.

[63] Questo periodo può essere ridotto (fino a un massimo di 3 anni) per coloro che hanno smesso di lavorare per allevare un bambino.

[64] *Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques*
http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx

[65] https://candidat.pole-emploi.fr/marche-du-travail/fichemetierrome?codeRome=K1801

denominazioni del profilo professionale, il livello d'istruzione necessario e le modalità di esercizio della professione, nonché le competenze di base e specialistiche che la figura professionale deve possedere per poter svolgere l'attività richiesta.

2.6.1 Funzioni

Il personale in entrata con funzioni di consigliere può specializzarsi nello svolgimento di 4 tipi di mansioni: consigliere per il lavoro, consigliere specializzato nell'erogazione di servizi di accompagnamento, consigliere specializzato nella gestione dei sussidi, consigliere specializzato nell'erogazione di servizi alle imprese[66].

In particolare il **consigliere per il lavoro specializzato nell'accompagnamento** si occupa di fornire un **supporto intensivo** rivolto ai soggetti in cerca di occupazione più lontani dal mercato del lavoro e che necessitano pertanto di una maggiore guida e assistenza, i cui contenuti e frequenza vengono adattati ai loro specifici bisogni. I principali servizi offerti includono programmi a lungo termine di supporto alla ricerca di lavoro e *job-matching* assistito. Il contatto tra consulente e disoccupato è frequente e in gran *parte svolto in presenza* (*caseload* 70 *jobseekers*).

Tale figura possiede una vasta *expertise* e gode di un'ampia autonomia decisionale, è in grado di rilevare i bisogni della persona in condizione di fragilità ed è capace di diversificare approcci e interventi per rispondere efficacemente alla complessità delle problematiche emerse. Tra le competenze specifiche: è in grado di condurre colloqui, mettere in atto azioni di orientamento professionale, effettuare una validazione delle competenze, formalizzare un progetto di formazione, progettare un piano d'azione, predisporre azioni di ricollocamento. Deve inoltre essere in grado di realizzare le operazioni per la messa in campo di prestazioni esterne e il relativo monitoraggio; e di coordinare l'attività di una squadra.

2.6.2 Percorsi formativi

Il processo di reclutamento in *Pôle emploi* è regolato dal diritto privato e prevede che il candidato sostenga una prova scritta e un colloquio la cui valutazione riguarda prevalentemente il possesso di *hard* e *soft skills*. Tra i requisiti di accesso per la figura del consigliere non viene richiesto un titolo di studio elevato. È gradito un titolo d'istruzione superiore quale il diploma (Bac + 2), il possesso qualifiche certificate e una formazione di tipo specialistico; alcune discipline di studio e ambiti d'istruzione vengono maggiormente preferiti rispetto ad altri, per esempio gli studi sociali.

La realizzazione degli impegni contenuti nella Convenzione Tripartita e nel Piano Strategico pluriennale hanno richiesto a *Pôle emploi* importanti investimenti nella formazione del personale, sia in ingresso che continua.

Il Programma di Formazione Pluriennale (PFP) di *Pôle emploi* è finalizzato a garantire l'omogeneità di competenze tra tutti coloro che svolgono lo stesso ruolo e a offrire a ciascun operatore una formazione adeguata alle mansioni svolte. Il PFP orienta la formazione su un orizzonte di 3 anni e ha come scopo quello di fissare le priorità di formazione derivanti dalla declinazione degli indirizzi strategici di *Pôle emploi*. Il PFP prende in considerazione l'impatto di tali indirizzi sulle modalità di

[66] Per approfondimenti sulle specializzazioni dei consiglieri vedi:
Anpal Servizi, *Dossier di approfondimento: Figure professionali degli Operatori SPI*, giugno 2017
http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=dcaa6364-d1ab-4a7a-89ab-f4996d8d7995.pdf&uid=dcaa6364-d1ab-4a7a-89ab-f4996d8d7995

attuazione delle attività, sulle evoluzioni tecniche attese e sulle necessità di adattare o sviluppare le competenze individuali e collettive di *Pôle emploi*.

La formazione è organizzata su base nazionale, ma con un processo costruito "dal basso", ovvero partendo dalle esigenze specifiche del territorio di riferimento. Vi è un lavoro di identificazione delle esigenze formative svolto sia a livello apicale che a livello individuale mediante interviste e colloqui con i superiori. A livello regionale, le Agenzie selezionano con il supporto delle Risorse umane i corsi di formazione maggiormente rispondenti all'esigenza di aggiornare le competenze degli operatori alle trasformazioni inerenti le loro mansioni. Le singole Agenzie elaborano quindi un Piano di Formazione Annuale che risponda alle esigenze emerse. Infine, i Centri formativi e l'Università del Management di *Pôle emploi* programmano a livello centrale l'erogazione della formazione.

La formazione in ingresso per i consiglieri è erogata mediante percorsi professionalizzanti, che prevedono sia un corso comune ai diversi profili di consiglieri, che approfondimenti specifici, relativi al ruolo che si andrà a svolgere. Al termine dell'erogazione della formazione sulle tematiche introduttive di base e sui contenuti specifici a ciascun profilo di consigliere, grosso rilievo è attribuito alla metodologia formativa che alterna teoria e pratica e prevede l'affiancamento dei consiglieri da parte di un *tutor*.

Nella gestione del processo formativo degli operatori, *Pôle emploi* utilizza lo strumento del **tutoraggio interno** al fine di promuovere il trasferimento di conoscenze e lo sviluppo dell'autonomia professionale. L'accompagnamento di un operatore da parte di un altro operatore qualificato con un'esperienza continuata e profonda viene considerato un fattore chiave di successo. Per questo motivo, l'attività di *tutor* è affidata a operatori volontari, che hanno maturato un'esperienza professionale di almeno tre anni prevista dall'azione di professionalizzazione[67].

In accordo con il *manager* responsabile, il *tutor* svolge i seguenti compiti:

- organizza il percorso di formazione degli operatori relativo alla parte pratica;
- partecipa all'accoglienza dell'operatore nell'ambiente di lavoro;
- fornisce assistenza, informazioni e guida all'operatore durante il suo percorso di formazione;
- contribuisce all'acquisizione delle competenze professionali e del *know-how* dell'operatore;
- identifica le situazioni di apprendimento e di lavoro che permettono di mettere in atto le conoscenze acquisite durante la formazione;
- monitora l'andamento dei risultati dell'apprendimento e segnala all'operatore che ha beneficiato della formazione i punti che richiedono una maggiore attenzione.

Tra i metodi formativi utilizzati per i consiglieri durante il periodo di addestramento e per la formazione continua vi sono: la formazione individuale *on-the-job* e *off-the-job*; la formazione che integra moduli di tipo teorico e pratico, conferenze/seminari; apprendimento in aula (lezioni, presentazioni); analisi di *case studies*; moduli in *e-learning*; *blended learning* e *supervised projet-based learning*.

[67] Il *tutor* viene nominato da *Pôle emploi*, nell'ambito di un intervento legato al conferimento di una "certificazione", organizzato a livello nazionale dalla Direzione della Formazione rivolto agli operatori volontari, che tiene conto dell'adeguatezza del livello di qualifica del *tutor* con gli obiettivi individuati per l'azione formativa, della realizzazione del progetto di formazione del *tutor* e della valutazione delle sue capacità. La professionalità necessaria viene acquisita nell'arco di un periodo di tre anni durante i quali il *tutor* deve partecipare a eventi nazionali. Al termine di questo periodo, viene effettuato un bilancio, che consente agli operatori volontari di svolgere l'attività, seguito dal rilascio di una certificazione.

La sezione del sito di *Pôle emploi* dedicata alla formazione segnala un corso universitario in *Case Management* dell'università di *Tours*[68], in partenariato con la *Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO)* di Losanna, per il quale i dipendenti su richiesta motivata possono ottenere un finanziamento dall'agenzia, nell'ambito delle attività di formazione continua. Il corso consente il conseguimento di un diploma universitario e richiede come requisito di accesso il livello di studio Bac 3 con possibili deroghe in base all'esperienza professionale. Il corso dell'università di *Tours* costituisce il primo diploma universitario in *case management* in Francia, dove tale approccio è ancora in fase emergente.

[68] https://candidat.pole-emploi.fr/formations/detail/2139657/true

Cap. 3 – Germania

3.1 Il quadro istituzionale e organizzazione dei servizi per il lavoro

Il sistema tedesco rappresenta un esempio interessante di come i processi di riforma istituzionale nel tempo abbiano contribuito a realizzare una fattiva integrazione tra politiche del lavoro, sistema previdenziale e politiche socio-assistenziali nell'ambito di un ampio sistema di *welfare* pubblico. Nonostante la complessità dell'impianto istituzionale che ne è emerso negli anni, la sua attuazione mediante investimenti pubblici dedicati ha determinato un avanzamento sul piano dell'implementazione di una strategia di inclusione attiva.

In generale, l'**assetto di *governance*** delle politiche del lavoro in Germania prevede che la competenza in materia sia in capo al Ministero Federale degli Affari Sociali e del Lavoro (*BMAS*) con diretta supervisione dell'Agenzia Federale per il Lavoro (*Bundesagentür für Arbeit*, *BA*), Ente di diritto pubblico dotato di autonomia amministrativa. La *BA* è responsabile della **gestione delle politiche attive e passive del lavoro**, la cui programmazione è in capo al Governo Federale. Al Ministero Federale compete, pertanto, sostanzialmente una funzione di controllo e vigilanza sulle attività della *BA*.

Nei primi anni 2000 ha avuto luogo una riforma istituzionale dei Servizi pubblici per l'impiego, attraverso la creazione dell'Agenzia Federale (*BA*). Lo snellimento della struttura organizzativa e la riduzione della sua attività amministrativa, ha contribuito ad avviare una più ampia riforma delle politiche del mercato del lavoro e del sistema degli ammortizzatori sociali mediante quattro distinti atti legislativi, *Hartz I-II-III-IV*, adottati ed entrati in vigore progressivamente tra il gennaio 2003 e ed il gennaio 2005.

Tra questi la ***Hartz IV***, c.d. "la grande riforma della previdenza sociale" (*Grundsicherungsreform*), è pesantemente intervenuta sui meccanismi di tutela dei disoccupati, disciplinando nuovamente il sistema dei sostegni al reddito in caso di disoccupazione ed in caso di bisogno conclamato prevedendo 5 schemi categoriali, dei quali i due principali riguardano, rispettivamente, **le persone abili al lavoro, occupate o non occupate** (*Arbeitslosengeld* - ***ALG II*,** disciplinato dal *SGB II*) e **coloro che non sono in grado di lavorare** (*Sozialhilfe*, regolato dal *SGB XII*). Il Codice sociale *SGB II* è stato, inoltre, oggetto di una riforma avviata nel gennaio 2019, che ha introdotto due nuovi strumenti finanziari per l'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata (cfr. § 3.5.3).

Dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi, il sistema tedesco prevede la **concentrazione organizzativa delle funzioni** relative ai servizi per l'impiego e ai servizi di erogazione di sussidi mediante l'attribuzione delle competenze delle politiche attive e passive ad un'unica Agenzia federale (*BA*) e la creazione di **punti di accesso unitario** (modello *one-stop-shop*).

La complessa articolazione dell'Agenzia Federale per il lavoro, nei suoi distinti livelli istituzionali ed operativi, centrale e territoriali prevede, infatti, un modello di servizio in funzione della prestazione finanziaria erogata[69]:

[69] L'Agenzia federale per il lavoro (BA) è organizzata su tre livelli istituzionali e operativi: nazionale, regionale e comunale. Il consiglio d'amministrazione è l'organo autonomo centrale e possiede funzioni di consulenza in materia normativa e di sorveglianza. Questo è composto da rappresentanti di dipendenti, datori ed enti pubblici (sette membri ciascuno). In questo modo, i gruppi che finanziano l'assicurazione contro la disoccupazione attraverso contributi obbligatori sono equamente rappresentati nel consiglio d'amministrazione (datori di lavoro e dipendenti). Si veda Anpal Servizi, Direzione *Benchmarking* e relazioni internazionali, *Scheda Germania*, 2017.
http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=a621a72e-eb38-4209-b2d8-cb6f3bda5b0f.pdf&uid=a621a72e-eb38-4209-b2d8-cb6f3bda5b0f

- le **agenzie locali per il lavoro** della BA (*Arbeitsagenturen*, *AA*) erogano politiche passive ed attive per i percettori dell' indennità di disoccupazione di tipo assicurativo **(*ALG I*)** [70];
- i ***Jobcentre***, snodi di accesso unitario (*BA* e Comuni) per l'erogazione di più servizi (intermediazione, misure di politica attiva, gestione di sussidi e altre prestazioni sociali) rivolti ai percettori di sussidio assistenziale/reddito minimo **(*ALG II*)**, persone abili al lavoro, occupate o non occupate in condizioni di necessità (cfr. § 3.4).

I compiti di assistenza alle persone temporaneamente non abili al lavoro, in base al *SGB XII* sono svolti dai Comuni. Il carico fiscale delle prestazioni nel caso di riduzione permanente della capacità di guadagno e di età avanzata (*over* 65), anch'esso legalmente basato sull'*SGB XII*, è invece sostenuto dallo Stato federale. I Comuni, tramite i propri uffici di assistenza sociale, sono responsabili della pianificazione e del coordinamento della fornitura di servizi sociali. Poiché questi possono essere forniti da agenzie pubbliche o private per conto dei Comuni, vi è uno stretto coordinamento e cooperazione tra l'ufficio di assistenza sociale e i fornitori di servizi.

L'autonomia di cui le *Arbeitsagenturen* e i *Jobcentre* godono rispetto all'utilizzo del *budget* loro assegnato e alle priorità degli strumenti da impiegare è controbilanciato da un accurato sistema di monitoraggio e valutazione per il raggiungimento degli obiettivi annuali e dall'adozione di un modello organizzativo ispirato ai princìpi del *Management by objectives*.

Per quanto concerne i rapporti con i privati, sia le *Arbeitsagenturen* che i *Jobcentre* possono esternalizzare la fornitura di alcuni servizi a *providers* appartenenti al terzo settore o al mercato privato *tout court*, secondo un sistema basato: a) sul conferimento di *voucher* che possono essere spesi dai beneficiari presso *provider* da loro stessi scelti, sulla base dell'elenco dei fornitori accreditati fornito dalla BA; oppure b) sulla selezione mediante gara d'appalto di *provider* privati in grado di fornire a prezzi di mercato misure e servizi il cui contenuto è prestabilito nel bando di gara al pari del numero dei beneficiari che ne usufruiranno.

Il settore dei servizi di attivazione, riconversione professionale e *placement* rappresenta un'area di "quasi mercato" e il principale *partner* privato cui la *BA* esternalizza le varie misure finalizzate al collocamento sono le agenzie per il "collocamento sovvenzionato" presso cui i beneficiari del sussidio di disoccupazione *ALG I* (in carico alle Agenzie locali per il Lavoro) o del reddito minimo *ALG II* (in carico ai *Jobcentre*) possono scegliere di acquistare servizi con il c.d. *placement voucher (AVG).*

3.2 La riforma Hartz IV e l'approccio del *Fallmanagement*

Il principio generale alla base del codice sociale tedesco, fondamentale per l'erogazione di sussidi e servizi di base per la forza lavoro, è fornire alle persone dei benefici che consentano loro di uscire dallo stato di bisogno, sia attraverso l'integrazione nel mondo del lavoro sia attraverso l'integrazione sociale (§ 1 *SGB II*). La partecipazione al mercato del lavoro rappresenta dunque la precondizione affinché si verifichi la partecipazione attiva ad una vita sociale.

Al fine di facilitare e ottimizzare questo processo, a partire dal 2005 in Germania è stato introdotto nei SPI l'approccio del *Fallmanagement*[71], più specificamente del *beschäftigungsorientierten*

[70] Regolamentata dal *Sozialgesetzbuch III (SGB III)* è finanziata con i versamenti contributivi a carico di lavoratori e imprese, è gestita dalle *Arbeitsagenturen (AA)*. La prestazione si applica a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato (sono esclusi, pertanto, i lavoratori autonomi, i dipendenti pubblici cui è garantita l'inamovibilità dal posto di lavoro, gli studenti, gli stagisti e i lavoratori occupati con i *Mini-jobs*).

[71] In letteratura i termini *case management* (CM) e *Fallmanagement* (FM) si trovano usati in forma di sinonimi; l'uso di un termine o dell'altro è usato indistintamente a seconda della fonte.

Fallmanagement, letteralmente **"case management orientato all'occupazione"**. Si tratta di un approccio metodologico di gestione organizzativa ad elevata complessità centrata sul singolo caso, basato sulla logica di coordinamento delle risorse per offrire un supporto personalizzato intensivo sotto forma di consulenza e supporto individuale (*Beratung und Begleitung*) per persone con gravi fragilità legate alla situazione personale, familiare o sociale[72].

Il *Fallmanagement* è applicato dunque dai SPI tedeschi nell'ambito degli schemi di reddito minimo per gli abili al lavoro, nell'ambito dei *Jobcentre*, con l'offerta integrata di servizi per il lavoro e servizi sociali per soggetti multisvantaggiati, soprattutto disoccupati di lunga durata (circa 800.000 persone nel 2019). La Germania ha da tempo, infatti, adottato un approccio di *policy* coerente focalizzato sui disoccupati di lunga e di lunghissima durata (disoccupati da oltre 12 e 24 mesi, rispettivamente) che ne fa a livello europeo un laboratorio sulle PAL su questi *target*, oltre a rappresentare il principale modello nazionale di riferimento nell'ambito delle indicazioni di *policy* tracciate dalla Raccomandazione europea in materia[73].

L'approccio individualizzato e la funzione di controllo delle prestazioni cui mira il *Fallmanagement*, sono citate nell'ambito dello stesso Codice Sociale, *SGB II*, che riporta:

> *"Al fine di superare il bisogno di assistenza il più rapidamente possibile, è necessario adeguare i servizi di integrazione alle esigenze delle persone in grado di lavorare. A questo scopo il Fallmanagement dovrebbe diventare l'elemento chiave del servizio. Nell'ambito del Fallmanagement, vengono accertate le esigenze concrete della persona e, sulla base di queste, viene pianificata e gestita un'offerta individualizzata di servizi, con la collaborazione attiva dell'utente"*[74].

Attraverso il governo dell'intero processo, questo approccio permette all'operatore referente (c.d. *Fallmanager* o *case manager*) di coordinare le risorse coinvolte nel percorso di inserimento lavorativo, concentrarsi sulle esigenze del cliente e sull'integrazione delle risorse e delle reti esistenti, garantendo un'assistenza personalizzata e favorendo la massima attivazione dell'utente. Questo l'approccio dovrebbe pertanto prevedere l'integrazione delle singole fasi del processo (consultazione iniziale, *assessment*, accordo sugli obiettivi, pianificazione dell'assistenza, gestione delle prestazioni[75]) nell'ottica di un'**integrazione di sistema**, vale a dire una combinazione tra pianificazione specifica ed elementi di controllo dei singoli casi che garantisca la continuità dei percorsi evitando la frammentazione dei servizi.

Rispondendo ai princìpi della migliore assistenza possibile, al minor costo e con la maggiore efficienza, il processo si articola in diverse fasi di lavoro che si costruiscono l'una sulla base dell'altra e che si sviluppano ad intensità variabile a seconda delle esigenze del singolo individuo. Il *focus* del processo è sempre la combinazione di offerte di aiuto finalizzate all'integrazione della persona nel mondo del lavoro.

Dopo alcuni anni dall'emanazione dell'*SGB II*, l'*Associazione tedesca per il welfare pubblico e privato* ha redatto delle raccomandazioni in materia di **standard di qualità** nel processo di *Fallmanagement*, alla luce dell'esperienza maturata fino ad allora e nell'ottica di miglioramento delle pratiche

---

[72] Udo Stohrer, *Fallmanagement und Netzwerkarbeit. Fallmanagement I: Grundlagen*, in Franz Egle, Hermann Genz (a cura di), *Fit für Arbeitsvermittlung, Beratung und Integration*, Peter Lang D, 2012 https://www.peterlang.com/view/9783653015362/9783653015362.00015.xml

[73] 2016/C67/01

[74] *SGBII, Fraktionen 2003*, S. 44 https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/

[75] *Erstberatung, Assessment, Zielvereinbarung, Hilfeplanung, Leistungssteuerung*

disponibili[76]. Sulla base delle necessità di supporto nei singoli casi, le raccomandazioni includono una descrizione delle condizioni di base per la gestione dei casi, compresi alcuni requisiti organizzativi.

Secondo l'associazione tedesca, alla base del concetto di attivazione del beneficiario, centrale nella normativa, vi è la definizione secondo la quale il *Fallmanagement* è un processo di tipo cooperativo e comunicativo, in cui è fondamentale prima di tutto valutare il grado di necessità di sostegno dell'utente e la sua condizione generale al fine di identificare le opportune tipologie di servizi.

Tra le condizioni necessarie per applicare il *Fallmanagement* in maniera efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi del *SGB II*, si considera necessario e imprescindibile garantire una conoscenza approfondita delle esigenze dell'individuo[77]. La fase di *assessment* del caso (cfr. § 3.3.1), infatti, prevede un'indagine dettagliata sulle persone richiedenti, sui loro punti di forza e di debolezza in riferimento al loro inserimento nel mercato del lavoro, oltre ad aspetti relativi alle condizioni psico-fisiche (es. eventuali dipendenze). Tale valutazione delle problematiche, dei fabbisogni e dei corrispondenti percorsi assistenziali, richiede delle competenze specifiche. In proposito, la "qualità" della valutazione del caso è un tema che è stato oggetto di numerosi studi in letteratura, in quanto condiziona significativamente l'efficacia del processo di presa in carico e di gestione del caso stesso[78].

Se, da un lato, il *Fallmanagement* incide sulla definizione e sulla realizzazione in senso lato del paniere di servizi, garantendo la corrispondenza fra questi e le esigenze del singolo individuo; dall'altra, per la definizione dei servizi stessi risulta strettamente legato alla pianificazione sociale del territorio di riferimento. Per questa ragione, l'Associazione tedesca per il *welfare* pubblico e privato ritiene che la progettazione e l'implementazione della gestione dei casi debba essere effettuata a livello locale.

Nell'ambito dell'*SGB II* il *Fallmanagement* svolge il duplice ruolo di fornire servizi di supporto nell'ambito di un processo interattivo e di garantire la definizione di un panorama di offerte orientate ai fabbisogni. Il tema della qualità dell'offerta delle misure fa riferimento in primo luogo alla possibilità che queste siano accessibili e disponibili con poco preavviso.

Altro aspetto fondamentale da tenere in considerazione, è la dimensione di rete nel processo di *Fallmanagement,* con riferimento ad adeguamenti organizzativi sia a livello di singola organizzazione, sia a livello di rete regionale/sovraregionale e federale.

Essendo centrato sulla gestione di casi particolarmente complessi, una sfida centrale di questo approccio consiste, dunque, nell'identificare con precisione il gruppo target. L'approccio individualizzato, applicato mediante la prestazione integrata di servizi per il lavoro e di servizi sociali, è rivolto ai **percettori del reddito minimo *ALG II*.**

---

[76] *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. "Requisiti per la gestione dei casi in SGB II",* DV 01/09 AF I/III, 17 giugno 2009. Relatore responsabile Jens Wurtzbacher. Il documento è stato adottato dal gruppo di lavoro *"Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement"* (gestione dei casi orientata all'occupazione) dell'associazione stessa. https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/dv-01-09.pdf

[77] Kolbe, Christian; Reis, Claus (2008), *Die praktische Umsetzung des Fallmanagements im SGB II*. Frankfurt am Main ("L'attuazione pratica della gestione dei casi secondo SGB II. Uno studio empirico").

[78] Fra i primi studi si citano T.Thompson e K. Mikelson (2001)

L'attuale sistema di regimi di prestazioni prevede l'esistenza di diversi dispositivi79, la cui applicazione si assegna in base alla capacità lavorativa del beneficiario80. L'ALG II è il principale dispositivo di reddito minimo in Germania per numero di beneficiari e risorse investite. È destinato alle persone di età compresa tra i 15 e i 65 anni che sono in grado di lavorare (almeno 3 ore al giorno) e che si trovano in stato di necessità. Possono accedervi sia i disoccupati registrati che non hanno ancora maturato o hanno esaurito il diritto alla disoccupazione assicurativa, ma anche le persone occupate il cui reddito da lavoro non è sufficiente a garantirne il sostentamento (c.d. working poors). Il beneficio è esteso ai membri del nucleo familiare del percettore che non sono in grado di lavorare e convivono con il beneficiario in quanto coniuge, partner, figlio o talvolta genitore, i quali hanno diritto al cosiddetto Sozialgeld.

L'ALG II è concepito come **misura transitoria**, un reddito di ultima istanza fintanto che sussiste la condizione di necessità, sebbene non esista un limite temporale al percepimento del sussidio. Tuttavia, la permanenza nel sistema del sussidio è spesso legata a fenomeni di stigmatizzazione sociale. È da considerarsi obiettivo prioritario dell'integrazione al reddito il superamento della situazione di bisogno anche attraverso l'integrazione lavorativa, grazie al supporto di azioni e programmi di politica attiva e, se necessari, di servizi socio-assistenziali.

L'ALG II è erogato solo su richiesta specifica da parte del potenziale beneficiario (art. 37 SGB II), a differenza di altre prestazioni sociali che spettano di diritto al sussistere di condizioni di disagio, e può essere concesso solo in presenza di comprovate condizioni di necessità, che devono essere accertate dall'ufficio competente81. La concessione della prestazione è dunque soggetta alla doppia condizionalità della prova dei mezzi e dell'attivazione. Il modello di workfare dell'ALG II prevede che ci sia sempre una controprestazione al percepimento del sussidio, il c.d. principio del "promuovere ed esigere" (*Fördern und Fordern*, § 1 SGB II).

I principali **requisiti di accesso** ai benefici, comuni ai diversi regimi, sono il reddito (attraverso la prova dei mezzi) e la residenza stabile nel Paese. Il *test* dei mezzi cui è soggetta la concessione del beneficio tiene in considerazione il reddito e il patrimonio del nucleo familiare del beneficiari, secondo regole e modalità, esenzioni e deduzioni definite per legge e il calcolo dei benefici spettanti al beneficiario avviene in modo differenziale[82]. La modalità di calcolo dei benefici è la medesima, ed è basata su un modello statistico della spesa delle famiglie nella fascia di reddito più bassa per la definizione di bisogni standard.

I percettori sono vincolati ad un **contratto di integrazione** (*Eingliederungsvereinbarung*), concluso tra il richiedente e il *Jobcentre*, che specifica gli impegni per il beneficiario del sussidio: il beneficiario deve cercare attivamente un lavoro e deve essere disponibile per le misure di attivazione e integrazione offerte dal centro per l'impiego, a meno che non abbia un valido motivo per non lavorare a causa di obblighi familiari, come l'assistenza all'infanzia (se il bambino ha un'età inferiore ai tre anni) o la cura a lungo termine di un familiare, ecc.

---

[79] Per una descrizione approfondita dei dispositivi di supporto al reddito si rimanda alla lettura del Report di benchmarking *Il Reddito minimo nella Politica sociale dell'UE e in alcuni Paesi europei*, a cura della Direzione Benchmarking e relazioni internazionali di Anpal Servizi (giugno 2019) http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=e712f134-9866-4fb4-9945-1e4cb04de3ab&title=scheda

[80] In base alla legge, una persona è abile al lavoro se può lavorare almeno 3 ore al giorno in normali condizioni di mercato. Una persona ha perso definitivamente e completamente la sua capacità di guadagno quando, in conseguenza di malattia o disabilità, non è in grado di lavorare per almeno 3 ore al giorno in normali condizioni di mercato del lavoro.

[81] https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld-2

[82] Per maggiori dettagli cfr. il database comparativo della DG Occupazione della Commissione UE, *Mutual information system on social protection*, MISSOC, https://www.missoc.org/

Le regole della **condizionalità** vincolano il percettore del sussidio alla ricerca attiva di lavoro, o all'accettazione di qualsiasi tipo di lavoro gli venga proposto o l'inserimento in misure di politica attiva, pena la decurtazione parziale o totale del beneficio. La condizionalità presuppone, come elemento imprescindibile, un **apparato sanzionatorio** rigoroso con controlli e verifiche periodiche, programmi d'inserimento ben definiti e monitorati e azioni di rete sul territorio tra i diversi servizi coinvolti nella gestione dei casi.

3.3 Il modello *one-stop-shop* dei *Jobcentre* integrati

Il modello di sicurezza sociale prodotto dalla riforma *Hartz IV* ha portato nel tempo allo sviluppo di un **intreccio tra politiche del lavoro e politiche sociali**, introducendo la cooperazione tra personale dei servizi municipali per l'assistenza sociale e referenti dell'Agenzia Federale per il lavoro, all'interno dei nuovi *Jobcentre*, secondo un modello di sportello unico. Per i beneficiari di ALG II sono operative, in generale, due diverse tipologie di centri per l'impiego:

- i ***Jobcentre* integrati**, centri di servizio "co-gestiti" dalla *BA* (competente sui percettori del sussidio di disoccupazione, eroga servizi per il lavoro) e dai Comuni (in merito a misure socio-assistenziali destinate a soggetti caratterizzati da svantaggio multiplo, § 16a *SGB II*);
- e i ***Jobcentre* municipali**, gestiti in autonomia da quelle Municipalità, autorizzate dal Ministero federale del lavoro, che non hanno aderito al modello integrato con la *BA* (*Optionskommunen*).

I **partenariati istituzionali** fra l'Agenzia federale per l'impiego e i Comuni, per la gestione dei *Jobcentre* integrati, si basano su **accordi formali** e **strutture permanenti**: ogni *Jobcentre* integrato ha un consiglio di amministrazione in cui sono rappresentati in modo paritetico i SPI e le Municipalità. Entrambi i soggetti devono ottemperare ai loro compiti legali e allo stesso tempo sono obbligati a cooperare strettamente nel *Jobcentre*. Per quanto riguarda, invece, i *Jobcentre* municipali le Municipalità hanno autonomia organizzativa in merito alla strutturazione del servizio, e non esiste pertanto un modello unico.

I *Jobcentre* si configurano come punto unico di accesso provvedendo tanto all'erogazione dell'indennità, quanto all'attività di intermediazione, all'offerta dei vari programmi di politica attiva e delle altre prestazioni sociali. Tutte le persone potenzialmente attive hanno l'opportunità di usufruire dei diversi sussidi che possono essere richiesti in un unico ufficio, purché si impegnino nella ricerca di un lavoro.

Per quanto concerne il personale dei *Jobcentre* integrati, questo proviene generalmente dalle due diverse amministrazioni, e coesistono pertanto nella medesima struttura professionalità con *background* professionali diversi (alcuni più esperti di mercato del lavoro, altri più afferenti alle professioni del settore socio-assistenziale di competenza municipale) e con inquadramenti contrattuali differenti.

I costi del sistema dell'*ALG II* (sussidi, misure di politica attiva e costi amministrativi dei *Jobcentre*) sono coperti principalmente dal bilancio federale (100% della politica passiva, circa il 28% delle spese di affitto, il 100% del *budget* delle misure di politica attiva, e circa l'85% dei costi amministrativi dei *Jobcentre* integrati). I Comuni sostengono la maggior parte del rimborso delle spese per l'alloggio e il riscaldamento e il costo totale delle misure di integrazione sociale. L'intervento del Fondo Sociale Europeo riguarda invece solo specifici programmi.

3.4 Il *case management* per i percettori di *ALG II*

L'approccio tedesco per *target* multisvantaggiati, testato in diversi programmi pilota e successivamente generalizzato, si traduce in un *case management* che dal punto di vista operativo prevede: **accompagnamento intensivo, servizi integrati** e ***standard* di qualità delle prestazioni**. Per legge i *Jobcentre* devono garantire ai beneficiari di *ALG II* la disponibilità dell'intero *set* di servizi e misure di politica attiva del lavoro, nonché l'accesso, in caso di bisogno, a servizi sociali complementari. La strategia individuale include il rinvio a misure e programmi di politica attiva; aspetto, questo, discrezionale e in parte guidato dall'esito del *profiling*.

Volendo ricondurre a grandi linee l'offerta di servizi alle fasi di un **processo ciclico di *case management***, è possibile rappresentare queste fasi nel modo seguente:

- presa in carico e l'accompagnamento individualizzato da parte di una persona qualificata di contatto per ciascun cliente;
- valutazione del potenziale occupazionale (*profiling*);
- pianificazione di obiettivi e la sottoscrizione di un Piano d'azione Individuale (PAI) basato sul *profiling*;
- *job-matching* e la proposta di offerte di lavoro;
- *follow-up* regolare del processo *profiling*-PAI (con un intervallo da 3 a 6 mesi).
- accesso ad un'ampia gamma di misure di politica attiva per le quali il gruppo *target* è eleggibile, compete alla persona di contatto la discrezionalità di decidere verso quali effettuare il rinvio del cliente. Oltre ai servizi di *counselling* e l'accompagnamento al lavoro, le misure di politica attiva sul *target* possono essere di diverso tipo, spesso nella forma di programmi regionali o federali, più o meno sperimentali, quali ad esempio programmi di *work experience*, *public work*, crediti di imposta, *job subsidies*, occupazione incentivata, ecc.

3.4.1 Il modello *4-Phases* per la profilazione degli utenti

Tutti i *Jobcentres*, integrati e municipali, applicano metodologie di *profiling* del proprio bacino di utenza. Nei *Jobcentres* integrati viene adottato il procedimento standardizzato di *profiling* dell'Agenzia federale per il lavoro, il cd. ***4-Phased Model***[83], il modello in 4 fasi, in base al quale il *counselling* e la prestazione di servizi individualizzati sono organizzati come segue:

a) valutazione del potenziale occupazionale (*profiling*);
b) scelta di un obiettivo di reinserimento occupazionale (raggiungibile);
c) scelta della strategia di integrazione individuale, che include la sottoscrizione dell'Accordo di integrazione;
d) realizzazione e *follow-up* della strategia.

Il *profiling* utilizzato dalla BA non è di tipo statistico, è effettuato sulla base dell'analisi del potenziale ed è teso ad identificare i bisogni di ciascun cliente, fornire un'ipotesi circa la sua attuale "distanza

[83] Per un approfondimento sul metodo di profilazione tedesco "a 4 fasi" si veda anche la Nota tecnica Modelli avanzati di *Profiling*, presentata in occasione del Seminario di confronto internazionale sui sistemi di *Profiling*, organizzato da Italia Lavoro (ora Anpal Servizi) nel maggio 2016 e il Rapporto di restituzione dello stesso. http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=BUONEPRASSI&uid=15d8c03a-0c63-41bc-ad21-13f8882c218e&title=scheda

dal mercato del lavoro" e il probabile lasso di tempo necessario per ricollocarsi, sulla base di sei profili *standard*.

L'analisi del potenziale prende in considerazione variabili quali-quantitative tra le quali i livelli di istruzione, le esperienze lavorative pregresse, le competenze e le capacità professionali. Il processo è supportato da due sofisticati strumenti informatici, *KodiaK* per la determinazione del profilo dell'utente, e *VerBIS* per il supporto al *matching*. Quest'ultimo *software*, da un lato, supporta l'operatore nella scansione dei tempi e delle misure di intervento con l'obiettivo di standardizzare, monitorare e indirizzare l'erogazione del servizio; dall'altro, associa le informazioni relative ad opportunità dei mercati del lavoro regionali con i "profili" dei clienti, proponendo un *matching* bidirezionale tra persone e posti vacanti.

Il processo di profilazione ha inizio con la **prima fase** che mira, attraverso un colloquio di un'ora, a conoscere e profilare il cliente (considerando variabili quali-quantitative tra cui il livello di istruzione, le esperienze lavorative, le competenze *hard* e *soft* e le capacità professionali) e ad identificarne i fabbisogni di intervento. Gli utenti vengono quindi segmentati in sei gruppi che indicano l'orizzonte temporale prospettico per la ricollocazione in base alla vicinanza al mercato del lavoro, consentendo ai *case manager* di distinguere tra coloro che necessitano di un supporto più intensivo (per esempio i disoccupati di lunga durata e le persone svantaggiate) e coloro che sono considerati "*job-ready*".

Sulla base dei risultati del *profiling*, durante la **seconda fase** il *case manager* stabilisce in collaborazione con l'utente un obiettivo realistico, che può essere rappresentato da un reinserimento lavorativo, dall'impegno a intraprendere un percorso formativo, dalla stabilizzazione di un rapporto di lavoro esistente (soprattutto per chi è in carico all'assistenza sociale) o da un'alternativa all'occupazione regolare, per le persone con scarse possibilità di trovare lavoro entro 12 mesi (ad es. *workfare*). L'obiettivo concordato viene riesaminato durante le successive interviste e tutte le modifiche vengono documentate in *VerBIS*.

Sulla base dei punti di forza e delle carenze individuate nella fase di profilazione e di individuazione dell'obiettivo di reinserimento nel mondo del lavoro, nella **terza fase** viene concordato con il cliente un piano d'azione concreto. Sulla base dei "gap" riscontrati, il *software* VerBIS suggerisce una serie di strategie di livello generale e per ciascuna una serie di opzioni concrete, oltre agli *step* e al tempo necessario in termini di processo di consulenza. Ai consulenti vengono fornite delle linee guida sui programmi di politica attiva raccomandati in relazione alla strategia individuata. Anche in questo caso, la scelta del programma che il cliente dovrebbe seguire spetta al singolo *case manager*.

La **quarta e ultima fase** prevede l'attuazione della strategia e il *follow up* del cliente passo dopo passo per verificare l'andamento della situazione. Il piano di integrazione concordato tra il consulente e la persona in cerca di lavoro viene redatto in forma scritta e firmato da entrambi. Successivamente, il *software* richiede una ricerca delle offerte di lavoro in base ai risultati del *profiling*. L'intervista si conclude con la documentazione dei risultati nel fascicolo elettronico del cliente, generato in maniera semi-automatica in base alle informazioni fornite nel corso del colloquio, e che può essere modificato o integrato prima di essere salvato.

Il *follow up* dei clienti prosegue anche dopo il loro ingresso nel mondo del lavoro, visti i frequenti casi di interruzione dei rapporti di lavoro avviati o dei corsi di formazione intrapresi. Sono gli stessi consulenti che hanno seguito i clienti durante le fasi di profilazione e individuazione dell'obiettivo, a continuare il monitoraggio e a informarsi periodicamente sull'andamento, attraverso colloqui telefonici o in presenza volti a conoscere il prosieguo degli interventi.

3.4.2 L'offerta di servizi per percettori di *ALG II*

Nei *Jobcentres* cooperativi esistono ***standard* minimi per la prestazione dei servizi** e indicatori-chiave per l'assicurazione di qualità, regolati per legge[84]. Questi *standard* e indicatori comprendono valori *target* relativi, ad esempio, ai tempi di attesa del primo colloquio; alla durata massima nel trattare una richiesta; al numero minimo di Piani di Azione Individuali aggiornati, ecc. Il modello di servizio implica, in generale, incontri intensivi tra il disoccupato e il suo referente all'interno del *Jobcentre*, almeno una volta ogni 6 mesi. Secondo alcune indagini, questi incontri durano tipicamente tra i 45 minuti (primo contatto) e i 30 minuti (incontri successivi). Per tutti i *Jobcentre* esiste una regolamentazione di legge del *caseload* (rapporto di carico del *counsellor*, ovvero rapporto *counsellor*/numero di disoccupati trattati): dovrebbe essere 1:75 per le persone "abili al lavoro in condizioni di necessità" sotto i 25 anni e 1:150 per le persone "abili al lavoro in condizioni di necessità" di età più elevata. Secondo la *BA* questi requisiti sono rispettati per quanto riguarda i *Jobcentre* integrati, ma secondo alcuni studi il rapporto di *caseload* effettivo è più basso (un *caseload* tra 1:150 e 1:200 per i disoccupati di età superiore ai 25 anni sembra essere una stima più realistica).

Il *case management* rivolto ai profili più complessi, come i **disoccupati di lunga durata (DLD)**, abbina pertanto alle prestazioni *standard* fin qui descritte, dei "pacchetti di servizi intensivi" che prevedono la prestazione di questi stessi servizi ma con un rapporto tra operatore e utente (*caseload*) più elevato, (es. intervalli di contatto più brevi, consulenza e orientamento più intensivi). Ad esempio, per i disoccupati di lunga durata sono previste le seguenti misure di PAL:

- formazione/consulenza alla ricerca di lavoro (tipicamente da 1 a 4 settimane, con corsi interni o esterni al *Jobcentre*);
- sussidi salariali di diversa entità e durata (normalmente fino a 6 mesi con copertura fino al 50% del salario; in casi speciali fino a 24 mesi e fino al 75% del salario);
- programmi di formazione in aula fino a 24 mesi di durata (più tipicamente da 3 a 6 mesi);
- programmi di formazione e tirocinio in azienda;
- programmi di *work experience* ("*1€-Jobs*"): tipicamente dai 3 ai 4 mesi di durata (ma anche fino a un anno), fino a 2,5€/h, solo nel mercato secondario;
- programmi di lavori pubblici sul mercato secondario (ma solo se il disoccupato non è occupabile nel mercato del lavoro primario);
- programmi individuali complessi (combinazione di più servizi). I *Jobcentre* possono combinare differenti programmi (es. tirocinio e sussidio salariale all'impresa che occupa il lavoratore).

Negli anni numerosi programmi federali[85], concepiti come prestazioni che vanno ad integrare le operazioni *standard* dei *Jobcentre* cui questi possono aderire su base volontaria per ampliare

[84] Tutti i *Jobcentre* sono monitorati attraverso un predefinito *set* di indicatori, basato su requisiti di legge, per il confronto delle *performances* (http://www.sgb2.info/kennzahlen/einstieg). Questi stessi indicatori sono usati anche al fine della definizione degli obiettivi di risultato dei *Jobcentre*, all'interno di un sistema di *MBO* negoziale, che utilizza gruppi di *cluster* per la comparazione delle performances tra *Jobcentre*. Per i centri gestiti dalle Municipalità (*Optionskommunen*) non esistono simili sistemi di *MBO* e di valutazione delle *performances*, o almeno non a livello generalizzato.

[85] Si cita, ad esempio, il programma federale per la riduzione della disoccupazione di lunga durata (*Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit)*, cofinanziato dal FSE e adottato nell'ambito della "*New Policy Initiative"* (2014). Il Programma (avvio 2015), mirava all'integrazione sul mercato del lavoro primario di percettori di *ALG II* abili al lavoro di età superiore a 35 anni, difficili da collocare ma motivati, senza una qualifica professionale spendibili. Gli elementi

l'offerta di servizi, hanno sperimentato metodologie per intervenire in modo più efficace sui soggetti con maggiore distanza dal mercato del lavoro, ma anche per accrescere le competenze professionali degli operatori.

Alla luce dei programmi realizzati, risultano maggiormente efficaci gli approcci che adottano i seguenti aspetti:

a) il ***networking*** tra vari soggetti per la prestazione integrata di servizi (es. cooperazione interistituzionale; sviluppo di servizi sociali complementari ai servizi per il lavoro per affrontare in modo olistico le situazioni di svantaggio multiplo, secondo modalità di offerta *one-stop shop*); lo sviluppo della collaborazione tra servizi per il lavoro e servizi socio-sanitari, sia in termini di integrazione tra i servizi, sia di scambio di dati, anche attraverso specifici accordi con il Ministero della Sanità e con le Casse mutue.

b) il ***counselling* intensivo**, sperimentato attraverso programmi federali differenziati per disoccupati di lunga durata e per percettori di lunga durata[86]. Numerose iniziative e progetti pilota rivolti a specifici sotto-gruppi di disoccupati di lunga durata tendono a ridurre l'intervallo di contatto e il *caseload*, focalizzando l'attenzione su un accompagnamento intensivo del disoccupato. Gli studi di valutazione di impatto controfattuale hanno esaminato l'impatto dei progetti pilota sul gruppo *target* e i possibili effetti di ricaduta per gli altri clienti rispetto alle loro prospettive occupazionali sul mercato del lavoro primario (inclusa la stabilità dell'occupazione), la possibilità di lasciare il sistema dei sussidi e la possibilità di partecipare a misure di politica attiva. La valutazione ha trovato effetti statisticamente significativi e sostanzialmente positivi sulle prospettive occupazionali e sulla possibilità di uscire dal sistema dei sussidi. Con contatti sempre più frequenti i *case manager* raggiungevano una migliore comprensione delle difficoltà del cliente ed erano in grado di sviluppare soluzioni personalizzate e più aderenti ai bisogni. Ulteriori risultati empirici hanno confermato che il *counselling* intensivo è uno strumento efficace per supportare l'integrazione dei beneficiari di *ALG II* nel mercato del lavoro primario.
Uno studio di valutazione su un altro progetto federale (*Bürgerarbeit*), che abbinava un'intensa fase di attivazione di almeno 6 mesi con una successiva partecipazione a misure di politica attiva sul mercato del lavoro secondario, suggerisce che l'attivazione intensiva aumenta significativamente sia la probabilità di occupazione sul mercato del lavoro primario del *target group*, sia la probabilità di uscire dal sistema dei sussidi. Tuttavia, questi risultati sono conseguiti solo se il *Jobcentre* non esternalizza la fase di attivazione e non fa affidamento a misure di politica attiva standardizzate.

c) il **coinvolgimento dell'impresa**. La presenza di servizi per le imprese costituisce un elemento particolarmente sviluppato del sistema tedesco che contribuisce all'inserimento di soggetti multisvantaggiati. Il paragrafo che segue (§3.5.3) ne descrive alcuni elementi chiave.

---

centrali del programma erano: la presenza di "*job hunters*" specializzati nei *Jobcentre*; un generoso sussidio salariale per il datore di lavoro del mercato del lavoro primario e (se necessaria) una formazione a breve termine per il partecipante al programma; il *coaching on-the-job* obbligatorio che coinvolge sia il lavoratore che il datore di lavoro. Cfr. ANPAL Servizi, "Visita di Studio in Germania sul tema delle Politiche attive del Lavoro, e dei Servizi per i Disoccupati di Lunga durata, *Report* di restituzione, marzo 2017.

[86] È rilevante la distinzione tra disoccupato di lunga durata e percettore di sussidio (*ALG II*) di lunga durata. In particolare è importante comprendere che la condizione di percettore di sussidio di lunga durata non implica automaticamente quella di disoccupato di lunga durata e questa distinzione è importante anche nella progettazione di misure di politica attiva.

Per quanto concerne i **servizi sociali complementari**, definiti per legge (§ 16a del *SGB II*), a cui i percettori di *ALG II* hanno accesso, questi includono: servizi di consulenza e supporto per problemi finanziari; consulenza nel caso di abuso di sostanze (*alcool*, droghe, ecc.), consulenza familiare; consulenza psico-sociale; supporto per la cura di familiari. Le Municipalità sono le sole responsabili della prestazione di questi servizi sociali. All'interno dei *Jobcentres* integrati il piano d'azione individuale – Piano di integrazione, secondo un *case management* integrato rispecchia l'approccio olistico adottato dai servizi competenti. Si stima, tuttavia, che la quota di "persone abili al lavoro in condizione di bisogno" percettori di *ALG II* che utilizzano servizi sociali sia piuttosto limitata: sembrerebbe pertanto che i servizi sociali complementari siano molto meno rilevanti dei servizi e delle misure di politica attiva in termini di inclusione socio-lavorativa, ma anche che vada potenziata l'integrazione tra i servizi.

3.4.3 Betriebsacquisiteur, coaching on-the-job e sussidi salariali per aziende che assumono target svantaggiati

Tra le esperienze maturate nell'ambito di programmi specifici per i disoccupati di lunga durata e i percettori di *ALG II* di lunga durata alcune hanno previsto il coinvolgimento delle imprese finalizzato al collocamento dei *target* deboli sul mercato del lavoro primario e sulla sostenibilità nel tempo dell'integrazione lavorativa.

Le esperienze più promettenti hanno riguardato:

- La presenza nei *Jobcentre* dei ***Betriebsacquisiteur*** (*job hunters*), figure professionali specializzate che si interfacciano con le imprese per l'acquisizione di *vacancies* adatte ai clienti del centro. Si tratta di una tipologia di *account manager* –gli operatori che curano il rapporto con le imprese-, specializzati nell'acquisizione di *vacancies* per i beneficiari di *ALG II*. In particolare, essi si occupano di: svolgere azioni di *networking* e sensibilizzazione nei confronti delle aziende, delle Camere di commercio, delle associazioni datoriali e altre realtà presenti a livello locale e regionale; acquisire *vacancies*; fornire consulenza ai datori di lavoro in merito alla creazione dei posti di lavoro e ai requisiti che devono soddisfare, nonché sulle opportunità di finanziamento nell'ambito di specifici programmi; fornire assistenza nella compilazione delle posizioni acquisite; effettuare colloqui con i partecipanti; sviluppare i singoli piani di formazione in stretta collaborazione con i *coach* e i datori di lavoro. Essi lavorano a stretto contatto con i datori di lavoro e i *coach,* che si occupano di fornire ai disoccupati il supporto necessario nel percorso di reinserimento. L'attività dei *Betriebsacquisiteur* all'interno dei *Jobcentre* è di norma complementare a quella relativa ai servizi per le imprese. L'organizzazione di questi ultimi varia a seconda della tipologia di *Jobcentre*: i *Jobcentre* municipali hanno un'unità dedicata ai servizi alle imprese, che ha libertà di scelta in merito alle strategie e agli obiettivi della propria attività; per quanto riguarda invece i *Jobcentre* integrati, i servizi alle imprese sono organizzati a livello di Agenzia regionale della *BA* e i *Jobcentre* sono parte di queste *joint employer unit*. Quella del *Betriebsacquisiteur* è una figura complessa che svolge anche un lavoro di consulenza *applicant-oriented* nei confronti dell'impresa, aiutandola a comprendere le necessità di personale, a identificare le *skills* e le qualifiche adatte a ricoprire una posizione in azienda, e, in fase di reclutamento, a focalizzare l'attenzione sulle competenze possedute dal disoccupato di lunga durata, ovvero sui punti di forza del candidato.

- Il ***coaching on-the-job*** obbligatorio, che coinvolge tanto il lavoratore quanto il datore di lavoro, è un ulteriore elemento che mira a rendere sostenibile nel tempo l'inserimento

lavorativo del disoccupato di lunga durata. Il *coaching* è obbligatorio nei primi 12 mesi per i soggetti che ricevono un supporto regolare (almeno 1h/settimana nei primi 6 mesi) e durante tutti i 36 mesi per i beneficiari con supporto intensivo. I *Jobcentres* sono liberi di scegliere se offrire il servizio di *coaching* internamente o esternalizzarlo a servizi privati (circa la metà dei *Jobcentres* ha scelto la prima soluzione e il restante 50% la seconda).

- Si segnala, infine, l'esistenza di un regime di **sussidi salariali per aziende del mercato del lavoro primario che assumono disoccupati di lunga durata**, in cui l'entità del sussidio è collegata in una relazione inversa con il *gap* di produttività del lavoratore e vincola il datore di lavoro ad una contropartita in termini di durata del rapporto di lavoro. Questi incentivi finanziari ai datori di lavoro legati alla produttività del lavoratore rappresentano un ulteriore elemento centrale di alcuni programmi federali per la riduzione della disoccupazione di lunga durata, che mirano ad integrare in modo sostenibile i beneficiari nel mercato del lavoro primario fornendo loro un supporto intensivo, prevedendo contributi all'assunzione sotto forma di integrazioni salariali da erogarsi ai datori di lavoro che assumano i disoccupati, ai quali devono garantire un lavoro.

A proposito di quest'ultimo aspetto, la nuova Legge sulle opportunità di partecipazione[87] entrata in vigore il 1 gennaio 2019, ha istituito due strumenti di finanziamento (inclusi in una nuova versione *del SGB II*), mediante i quali il governo federale supporta i datori di lavoro con sussidi salariali se assumono persone appartenenti alle seguenti tipologie:

- **"Partecipazione al mercato del lavoro"** ("*Teilhabe am Arbeitsmarkt*", § 16i SGB II) per le persone più lontane dal mercato del lavoro, rivolto a persone che hanno ricevuto almeno sei anni di indennità di disoccupazione *ALG II* negli ultimi sette. Nei primi due anni, il datore di lavoro riceve un sussidio del 100% sul salario minimo; negli anni successivi il sussidio viene ridotto di 10 punti percentuali l'anno per un periodo massimo di finanziamento di cinque anni;
- **"Integrazione dei disoccupati di lunga durata"** ("*Eingliederung von Langzeitarbeitslosen*", § 16e SGB II) rivolto ai lavoratori disoccupati da almeno due anni. Lo strumento prevede un sussidio salariale di 24 mesi: il 75% nel primo anno e il 50% del secondo anno[88].

Rispetto ai precedenti, questi due nuovi strumenti sono caratterizzati dall'allungamento del periodo di finanziamento (fino a cinque anni nel primo caso e fino a 2 nel secondo), da un sussidio salariale elevato e decrescente, dal coinvolgimento di tutti i datori di lavoro indipendentemente dal tipo di impresa, forma giuridica, settore e regione. Ai partecipanti è inoltre offerto un supporto olistico inteso a stabilizzare il rapporto di lavoro ed è possibile l'acquisizione *on-the-job* di qualifiche professionali necessarie allo svolgimento del lavoro, per le quali il datore di lavoro può essere rimborsato fino a 3.000 Euro per ciascun caso. Per l'attuazione di questi strumenti i *Jobcentre* riceveranno 4 miliardi di Euro aggiuntivi entro il 2022. Questa riforma è parte di un nuovo e più ampio approccio adottato dal Ministero federale del lavoro, cosiddetto "MitArbeit", mirato a contrastare la permanenza prolungata nel sistema dei sussidi e a facilitare il rientro nel mercato del lavoro per i disoccupati di lunga durata[89].

---

[87] Teilhabechancengesetz: https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Sozialer-Arbeitsmarkt/ueberblick-fuer-arbeitgeber-und-langzeitarbeitslose.html

[88] IAB, *"IAB evaluiert Förderinstrumente für Langzeitarbeitslose"* ("Lo IAB valuta gli strumenti di finanziamento per i disoccupati di lunga durata"), 14 Maggio 2019 https://www.iab-forum.de/iab-evaluiert-foerderinstrumente-fuer-langzeitarbeitslose/

[89] https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Sozialer-Arbeitsmarkt/ueberblick-fuer-arbeitgeber-und-langzeitarbeitslose.html

La valutazione rigorosa degli interventi precedenti e la migliore conoscenza delle caratteristiche dei gruppi target ha permesso, in generale, di mettere a punto modalità di azione efficaci. Va tuttavia evidenziato che in base ad alcuni studi le percentuali di successo degli interventi di politica attiva sui gruppi svantaggiati sono piuttosto contenute, inferiori al 20%. Questa consapevolezza ha anche portato ad un ripensamento e a una rivalutazione in merito al ruolo che il **mercato del lavoro secondario** può svolgere nell'inserimento lavorativo e sociale dei soggetti più deboli di questo segmento, che difficilmente avranno possibilità di accesso nel mercato del lavoro primario. La valutazione delle esperienze passate ha, nella sostanza, evidenziato un **impatto negativo dell'occupazione protetta** rispetto alle possibilità di impiego del lavoratore nel mercato primario nel medio periodo, creando una situazione di trappola nel sistema dei benefici e dell'occupazione protetta. Per contro, la valutazione sulle esperienze pilota di *counselling* personalizzato e intensivo ha trovato effetti statisticamente significativi e positivi sulle prospettive occupazionali e sulla possibilità di fuoriuscita dal sistema dei sussidi.

3.5 Il profilo del *Fallmanager*

Per adempiere al compito assegnato loro dalla norma, i *Jobcentre* devono sostenere i beneficiari di *ALG II* in cerca di lavoro in base alle loro esigenze specifiche, allo scopo di integrarli nel sistema di lavoro e nel più breve tempo possibile. Per questa ragione, devono mettere a disposizione per gli utenti dei consulenti personali (*persönlicher Ansprechpartner),* noti anche come specialisti dell'integrazione (*Integrationsfachkraft*), che siano in grado di offrire diversi tipi di supporto rispondenti alle esigenze di integrazione di ciascun utente. Lo specialista che prende in carico e tratta i *target* maggiormente complessi è, come si è detto, il ***Fallmanager*** (o *case manager*).

Sebbene non sia una figura normata, si tratta di operatori specializzati nel trattamento di *target* multi-svantaggiati, per il cui ruolo costituisce titolo preferenziale il possesso della **certificazione** rilasciata dalla Società tedesca ***Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management*** **(DGCC)**.

Si tratta di una figura professionale impiegata sia nei servizi pubblici per l'impiego locali che operano per l'attuazione del SGB II a livello locale (siano essi *Jobcentre* integrati o municipali), sia presso operatori privati (organizzazioni del privato sociale che operano nelle politiche attive del lavoro).

3.5.1 Funzioni e conoscenze

In generale si tratta di un professionista che progetta e realizza piani individualizzati di inserimento lavorativo, assume la gestione del caso e diventa la figura di riferimento per l'utente, il suo nucleo familiare e gli altri operatori coinvolti.

Questa figura assume, dunque, un'ampia gamma di compiti specifici di supporto, consulenza e supervisione[90] dell'intero processo di integrazione agendo, pertanto, in contesti multidisciplinari, con la responsabilità a suo carico di:

- profilare l'utenza ed effettuare una valutazione dei bisogni individuali
- concludere un accordo di integrazione, pianificare e gestire il processo di integrazione utilizzando gli strumenti previsti dal *SGB II* per l'integrazione nel mercato del lavoro o della formazione;

[90] *Bundesministerium für Arbeit und Soziales, GRUNDSICHERUNG FÜR ARBEITSUCHENDE Sozialgesetzbuch SGB II Fragen und Antworten*, pag. 25 http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a430-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-sgb-ii.pdf?__blob=publicationFile

- collaborare con gli utenti, con i diversi servizi per il lavoro, enti comunali, istituti di formazione, providers di servizi, centri di consulenza, ecc
- garantire e coordinare l'attuazione del processo
- individuare e contribuire a superare le eventuali criticità.

Le attività in capo a questa figura comprendono, dunque, la comunicazione, la pianificazione di obiettivi ed interventi di supporto psicologico, di orientamento ed educativo che favoriscono la crescita personale, l'integrazione sociale e l'autonomia economica del soggetto. Promuove la presa in carico globale dell'individuo favorendo la programmazione e la realizzazione di azioni coordinate tra i diversi attori dello sviluppo presenti nella rete dei servizi sul territorio. Egli opera, inoltre, per favorire la presa di decisioni autonome da parte dell'utente e il potenziamento delle capacità di assumersi le proprie responsabilità, lo stimolo dell'attivazione di risorse proprie.

Il *Fallmanager* provvede all'assegnazione e al coordinamento dei servizi per il lavoro destinati al reinserimento lavorativo della persona occupandosi, pertanto, della creazione e della gestione di un particolare percorso di presa in carico e assistenziale tarato sul singolo cliente che viene seguito in tutte le fasi, dalla presa in carico, all'accompagnamento e alla chiusura del caso. In relazione a ciascuna di queste fasi deve svolgere trasversalmente le seguenti funzioni:

- garantire il rapporto di fiducia dell'utente
- monitorare regolarmente l'andamento e lo stato di avanzamento dei servizi inclusi nel Piano di integrazione
- coordinare e garantire l'integrazione fra le varie attività previste nell'ambito del Piano
- prevedere, identificare e risolvere possibili criticità in tempi pratici. La capacità di risolvere in modo efficace i problemi degli utenti dipende dalla chiara definizione delle azioni da intraprendere, anche sul piano temporale, e dalla possibilità di disporre nel momento più idoneo di apporti forniti da altri soggetti coinvolti nella gestione del caso.
- garantire la condivisione efficace del flusso di informazioni e di dati relativi all'Accordo di integrazione e al piano di lavoro tra tutte le figure/servizi che, a vario titolo, collaborano nel processo. Sebbene la responsabilità diretta delle informazioni competa all'utente, il *Fallmanager* deve supportarlo in questo e deve fare in modo che tutti gli attori coinvolti nell'erogazione dei servizi siano consapevoli delle attività e dei compiti assegnati all'utente beneficiario (nel rispetto della normativa sulla *privacy* e della gestione di dati sensibili). La condivisione di informazioni è fondamentale affinché ciascun fornitore di servizio (associazioni di volontariato, agenzie di privati, enti locali, ecc) sia messo nelle condizioni di poter organizzare ed erogare il proprio contributo in maniera integrata.
- adempiere alle procedure di documentazione e di valutazione dei singoli casi.

Al *Fallmanager* spetta, inoltre, la funzione di controllo e gestione delle disposizioni sanzionatorie previste dal *SGB II*.

In particolare, a seconda dei singoli casi, questa figura svolge una funzione di regia e di mediazione della rete di organismi che prestano servizi sul territorio e che sono coinvolti nelle azioni di inserimento lavorativo e sociale, fra i quali: servizi di consulenza sul debito (*Schuldnerberatung*), centri di consulenza per i disturbi legati alle dipendenze (*Suchtberatungsstellen*), servizi sociali in generale (*Allgemeiner Sozialdienst*), centri di consulenza psico-sociale (*Psychosoziale Beratungsstellen*), istituzioni scolastiche e formative (*Bildungsträgern*).

Esistono ambiti di specializzazione del *Fallmanager* legati alle tipologie di svantaggio, fra i quali vi è il ***Fallmanager Übergang Schule – Beruf*,** specialista nel trattare le esigenze dei **giovani** nel corso delle **transizioni scuola-lavoro**. In particolare questa figura si occupa di:

- offrire consulenza a giovani e giovani adulti in difficoltà nelle fasi di transizione tra i cicli dell'istruzione formale e il mercato del lavoro, sostenendoli nei processi decisionali relativi alla propria vita lavorativa professionale;
- erogare attività di orientamento di primo livello individuali e di gruppo rivolte a giovani che terminano il percorso di studi;
- erogare servizi di orientamento di primo livello e specialistico per coloro che abbandonano gli studi prematuramente.

Data la natura complessa dei "casi" che devono gestire, i *Fallmanager* sono figure professionali esperte che possiedono conoscenze interdisciplinari (elementi di psicologia, di scienze dell'educazione, di scienze sociali applicate, di mercato del lavoro, legislazione). In particolare sono necessarie conoscenze in materia di: principi comuni e aspetti applicativi della legislazione vigente in materia di sicurezza sociale (es. *SGB II, SGB III, SGB XII*); funzionamento delle reti dei servizi sociali locali; caratteristiche e tendenze dei mercati del lavoro di riferimento; oltre che degli adempimenti amministrativi in capo agli utenti.

Nel caso di operatori specialisti nel trattare i giovani a supporto delle transizioni scuola-lavoro, è inoltre richiesta la conoscenza del settore dell'**orientamento professionale** *(Bereich Berufsorientierung/-beratung Bildungssystems)* e del **sistema d'istruzione**, inclusi i vari tipi di percorsi scolastici e formativi *(Schulformen, Ausbildungsformen und -wege)*, oltre ad una conoscenza di possibili strumenti di consulenza e accompagnamento nelle fasi di passaggio tra l'istruzione e il lavoro (*Beratungsangebote im Übergang Schule – Beruf*), di analisi delle professionalità (*Berufsdiagnostik*) e l'utilizzo di *test* attitudinali (*Eignungsfeststellungsverfahren*).

3.5.2 Percorsi formativi

Gli ambiti applicativi del *Fallmanagement* fin qui descritti sono, ad oggi, alla portata di specialisti provenienti da diversi *background* formativi e professionali che abbiano seguito un adeguato percorso formativo.

Attualmente in Germania il *case management* è argomento di studio in diversi ambiti formativi. Sono previsti corsi specifici su questo approccio sia presso l'**Università sugli Studi del mercato del lavoro dell'Agenzia federale** (*Hochschule der Bundesagentur für Arbeit*, HdBA), tra i cui iscritti la *BA* recluta nuovo personale ogni anno, sia presso l'**Accademia di Leadership dell'Agenzia Federale** (*Führungsakademie der Bundesagentur für Arbeit*, *FBA*) che eroga formazione continua e professionale per il personale dipendente e dirigenziale dell'Agenzia stessa.

Quanto ai corsi triennali universitari, erogati mediante formazione professionale duale della *HdBA*, il *Case Management* è presente in entrambi i corsi di laurea: *Gestione del mercato del lavoro* (*Bachelorstudiengang Arbeitsmarktmanagement, AMM*[91]) e *Counselling per l'Educazione, la Carriera e l'Occupazione* (*Bachelorstudiengang Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung, BBB*[92]). Tra i tre **indirizzi di studio** previsti in quest'ultimo **corso di laurea** ve ne è uno in *Case Management,* che consente di specializzarsi in *counselling* e supporto delle persone occupabili in situazioni di vita particolarmente complesse.

La formazione viene erogata in entrambi i corsi di laurea mediante diversi metodi che spaziano dall'apprendimento individuale e in aula ai moduli di apprendimento esperienziale centrati su momenti di confronto e dialogo informali e poco strutturati. Entrambi i corsi di laurea citati formano

[91] http://www.hdba.de/studium/bachelorstudiengaenge/
[92] http://www.hdba.de/fileadmin/user_upload/Curriculum_BBB.pdf

personale che potrà lavorare presso le agenzie per l'impiego locali (*AA*), *Jobcentre*, Comuni o altri enti/organismi che attuano le politiche attive del lavoro.

Per quanto attiene, invece, all'Accademia di leadership dell'Agenzia Federale per l'Impiego (*Führungsakademie der BA, FBA*), al suo interno vi è l'**ente formativo accreditato *Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management* (DGCC)**, che eroga e certifica la formazione specialistica in materia, offrendo la possibilità di **certificarsi come *Fallmanager***.

La *FBA* eroga formazione e realizza iniziative per l'aggiornamento delle competenze prevalentemente sotto forma di seminari e *workshop* obbligatori o facoltativi, a favore di dirigenti, esperti operanti ai diversi livelli e figure del *management* della *BA*, garantendo alla dirigenza l'acquisizione e l'adeguamento continuo delle conoscenze richieste dal ruolo e dalle responsabilità esecutive di cui ciascun dirigente è titolare.

Tra i corsi di formazione continua si citano, a titolo esemplificativo: un seminario sul *Case Management* per dirigenti; un modulo avanzato di 2 gg in *Case management orientato all'inserimento lavorativo per giovani tra i 15 e i 25 anni*[93] rivolto a *Fallmanager* certificati o a consulenti esperti, che affronta argomenti quali, ad esempio: condizioni di svantaggio e disagio dei giovani utenti del *SGBII*, modelli di attribuzioni causali nelle scelte di carriera, teorie e modelli a supporto di attività di consulenza professionale per giovani. Detti corsi offrono ai partecipanti la possibilità di confrontarsi su strumenti e interventi innovativi per lavorare in rete a supporto dei diversi percorsi di inclusione socio-lavorativa, al fine di compensare al massimo le vulnerabilità dei vari *target*.

I moduli formativi *Fallmanagement I e II* erogati dalla *HdBA* sono equivalenti ai corsi di formazione in *Fallmanagement* certificati secondo le linee guida della DGCC erogati presso l'Accademia di *leadership* della *BA*.

Tra i requisiti di accesso per candidarsi ad una *vacancy* da *Fallmanager* è richiesto frequentemente il possesso di un titolo universitario appartenente ad una delle seguenti classi di laurea: Management pubblico, Assistenza sociale, Pedagogia sociale, Gestione del mercato del lavoro, Case Management, Psicologia o Amministrazione aziendale con specializzazione in risorse umane, o titoli equivalenti accompagnati da comprovata esperienza professionale nei settori del *placement* e del *case management*[94].

[93] *Eschäftigungsorientiertes Fallmanagement Handlungsfeld Junge Mensche*

[94] Si cita a titolo esemplificativo una *vacancy* per *Fallmanager* del Comune di Pforzheim. https://www.pforzheim.de/uploads/media/14-069_Fallmanager.pdf

Cap. 4 – Regno Unito

4.1 Quadro istituzionale e organizzazione dei servizi per il lavoro

Il modello d'intervento in materia di politiche del lavoro adottato nel Regno Unito a partire dal 2011 poggia sulla seguente articolazione:

- il ***Department for Work and Pensions*** *(DWP)* è il dipartimento ministeriale del governo britannico responsabile del *welfare*, del lavoro, delle misure di assistenza ai minori e alle persone con disabilità, nonché della gestione del sistema pensionistico (circa 18 milioni di utenti). Esso definisce le strategie d'intervento in base agli indirizzi del governo, eroga i sostegni al reddito e sovrintende la rete dei servizi per il lavoro;
- **Jobcentre Plus** (JCP), parte integrante del *DWP*, gestisce la rete dei servizi pubblici per il lavoro ovvero oltre 637 *jobcentres*[95] dislocati nei 37 distretti delle 11 aree geografiche in cui sono suddivisi Inghilterra, Scozia e Galles. *JCP* è responsabile della presa in carico, del supporto alla ricerca di lavoro e del controllo dei requisiti per la riscossione delle prestazioni passive di sostegno al reddito degli utenti;
- i ***partner*** **privati** (*provider*) comprendono agenzie private specializzate nel *placement*, organizzazioni *no profit*, fondazioni, organismi del privato sociale, anche in associazione tra di loro, che partecipano ai bandi di gara promossi dal *DWP* per l'affidamento dei servizi.

Prima del 2002, la competenza dei servizi per il lavoro e l'erogazione delle prestazioni sociali erano in capo a due distinte agenzie, l'*Employment Service* struttura competente per l'incrocio domanda-offerta e la *Benefits Agency* deputata all'erogazione delle indennità di disoccupazione, dalla cui fusione è nato ***Jobcentre Plus***, organismo responsabile per le attività di collocamento e l'erogazione dei sussidi.

Nel 2011 la rete di *Jobcentre Plus* è confluita nel ***Department for and Pensions***[96] che funge da cabina di regia delle politiche per l'impiego. L'obiettivo di questo processo è stato ridisegnare l'organizzazione e i processi sulla base di una serie di finalità, tra cui un più efficace contrasto alla disoccupazione, il miglioramento della qualità dei servizi e la facilitazione dell'incrocio domanda/offerta. Il tutto con particolare riguardo al contenimento e all'ottimizzazione dei costi operativi e di gestione.

Nel Regno Unito la gestione dei Servizi per l'Impiego (SPI) è fortemente improntata alle logiche della gestione per obiettivi (*MBO*) da tempo adottata nelle tecniche di programmazione e nelle modalità di monitoraggio e valutazione delle politiche. Il *Single Departmental Plan*[97] è il piano pluriennale nel quale il *DWP* definisce i principali obiettivi in materia di lavoro e *welfare*, nonché gli indicatori correlati. Il Piano relativo al periodo 2015-2020, tra i vari obiettivi, prevede di:

---

[95] Dati *DWP* 2019

[96] Attualmente il personale in forza al *DWP* ammonta a circa 77.000 dipendenti suddivisi tra i dipartimenti *core* e gli organismi indipendenti che fanno parte della struttura ministeriale.
Department for Work and Pensions, *Annual Report & Accounts 2018-2019*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/812722/dwp-annual-report-and-accounts-2018-2019.pdf

[97] *DWP Single Departmental Plan*: 2015 to 2020. *Corporate Report*
https://www.gov.uk/government/publications/dwp-single-departmental-plan-2015-to-2020/dwp-single-departmentalplan-2015-to-2020

- realizzare un sistema di *welfare* efficace che consenta alle persone di raggiungere l'indipendenza economica fornendo supporto e orientamento al lavoro;
- ridurre i costi del sistema di *welfare* assicurando un'adeguata protezione ai soggetti più vulnerabili;
- potenziare i servizi all'utenza attraverso la razionalizzazione dei processi, la semplificazione delle comunicazioni e l'utilizzo delle tecnologie digitali;
- garantire un'erogazione dei servizi più efficace e adeguata ai bisogni dei cittadini, riducendo i costi e aumentando l'efficienza.

L'efficace realizzazione di quanto previsto viene verificata attraverso l'utilizzo di 11 indicatori[98] individuati all'interno del Piano. *Jobcentre Plus* definisce con il *management* una serie di *target* annuali rispetto ai quali viene rilevata mensilmente la *performance* su scala nazionale con l'indicazione dei relativi scostamenti dal valore atteso.

L'organizzazione di *Jobcentre Plus* è contraddistinta da un assetto fortemente centralizzato. A capo di ciascun dei 37 distretti vi è un *District Manager* una figura professionale dotata di una forte autonomia gestionale, il cui ruolo è stato valorizzato nel corso degli anni, il quale dispone di un *budget* da amministrare con discrezionalità al fine di fornire i servizi e i programmi più adatti alle necessità territoriali. Il *Flexible Support Fund*, introdotto nel 2011, in sostituzione di precedenti schemi di finanziamento gestiti da *Jobcentre Plus*, fornisce un grado di autonomia ai singoli *jobcentres* nel sostenere esigenze specifiche e locali. I *case manager*, figure professionali di riferimento nell'erogazione dei servizi all'utenza, denominati *work coaches*, in quanto dotati di un'elevata autonomia nel fornire assistenza agli individui, possono decidere di attingere al Fondo per supportare ulteriormente i beneficiari nella loro ricerca di lavoro (per es. i costi di viaggio o l'acquisto di abiti per sostenere un colloquio o corsi di formazione).

Jobcentre Plus amministra gli strumenti di politica attiva sia direttamente, sia attraverso l'affidamento a ***provider* esterni**. Il sistema dei servizi per l'impiego si avvale infatti di un **modello misto pubblico-privato**: i *provider* privati partecipano a bandi di gara promossi dal *DWP* per l'affidamento di specifiche misure (*Contracted Employment Provision*), tra cui in passato il *Work Programme*[99] e attualmente il *Work and Health Programme* (WHP). Ciascun bando prevede l'assegnazione del servizio a due o tre operatori, al fine di assicurare le condizioni di concorrenza tra i *provider* privati. Questi ultimi sono tenuti a rispettare gli *standard* minimi di servizio (*minimum service standard*) fissati dal *DWP*, ed operano secondo il modello cosiddetto di *black-box*, che consente loro di utilizzare qualsiasi metodologia nel conseguire il risultato occupazionale ultimo. Il compito del *Jobcentre Plus* è quello di verificare che gli *standard* minimi siano osservati nell'erogazione del servizio.

4.1.1 La riforma del *welfare* dell'*Universal Credit*

Sul versante del ***welfare***, la riforma attuata attraverso l'adozione dell'***Universal Credit*** *(UC)* nel 2013, ha inteso semplificare il complesso sistema di sicurezza sociale britannico. Mediante l'UC sono stati accorpati in un unico sussidio diversi *benefit* e prestazioni sociali precedentemente percepite a vario titolo dalle persone in età lavorativa disoccupate o occupate a basso reddito. L'*Universal Credit* in

[98] DWP Single Departmental Plan: 2015 to 2020 headline indicators technical detail, September 2019 https://www.gov.uk/government/publications/department-for-work-and-pensions-single-departmental-plan/department-for-work-and-pensions-single-departmental-plan--2

[99] Schema di *welfare-to-work* introdotto nel 2011 e terminato ad aprile 2017 diretto in particolare ai disoccupati di lunga durata e a coloro in procinto di diventarlo.

quanto sistema di sostegno assistenziale di ultima istanza ha razionalizzato sei schemi assistenziali[100] erogati in precedenza da tre diversi soggetti, *DWP, HM Revenue & Customs* e le amministrazioni locali. La "ratio" del dispositivo è di incentivare il ritorno al lavoro o l'aumento delle ore di lavoro da parte delle persone a carico dell'assistenza sociale (secondo la strategia del *making work pay*) puntando a una maggiore responsabilizzazione dei beneficiari nell'intento di aumentarne la partecipazione al mercato del lavoro, anche mediante l'introduzione di un sistema sanzionatorio più severo. Nonostante un tasso di occupazione in costante aumento negli ultimi anni (78,7% nel 2018 - dati Eurostat) quello dei lavoratori occupati a basso reddito (*working poors*) sta diventando un problema sempre più pressante, oggetto di interventi da parte delle politiche di contrasto alla povertà e delle politiche dirette a contrastare i bassi salari, confermato dai dati disponibili che registrano per i lavoratori dipendenti un tasso di rischio povertà in leggero calo, dal 7,7% al 7,6% (2017); mentre per i lavoratori autonomi il tasso è aumentato dal 16,7% al 17,6% tra il 2012 e il 2017[101].

Le caratteristiche principali dello *UC*, amministrato esclusivamente dal *DWP*, possono essere riassunte come segue:

- è strutturato in modo tale da incentivare il ritorno al lavoro o l'aumento delle ore di lavoro da parte delle persone a carico dell'assistenza sociale, attraverso per es. la valutazione della capacità lavorativa del richiedente e la fissazione di un tetto massimo all'importo del *benefit,* inferiore al salario medio delle famiglie che lavorano;
- è un sistema che diminuisce in modo progressivo all'aumentare del reddito, integrando le prestazioni sociali con la capacità di reddito familiare;
- comporta modalità di pagamento differenti rispetto al passato, finalizzate a una maggiore responsabilizzazione dei beneficiari nel gestire il proprio reddito (per es. viene pagato mensilmente anziché ogni due settimane; la parte di *benefit* per la copertura dell'affitto di casa viene ora pagato al beneficiario e non più direttamente al padrone di casa).

Considerato il radicale cambiamento prodotto dal nuovo sistema di *welfare* rispetto all'assetto precedente e il conseguente impatto sociale, l'*Universal Credit* è stato implementato in maniera sperimentale e graduale a partire dal 2013 per essere poi esteso a un numero sempre maggiore di uffici e a varie tipologie di richiedenti. L'implementazione a livello nazionale dell'*Universal Credit Live Service*[102], ovvero attraverso il canale di relazione con gli utenti via telefono, è iniziata nel febbraio 2015 ed è stata completata nell'aprile del 2016. A livello nazionale la piena operatività dell'*Universal Credit* in modalità *Full Service,* ovvero attraverso l'erogazione digitale dei servizi, per tutti i gruppi di clienti, dovrebbe essere raggiunta entro il 2023.

Va detto, per inciso, che l'implementazione graduale del nuovo sistema dell'*Universal Credit*, implica, nella fase transitoria, la coesistenza di alcuni dei sei precedenti regimi previdenziali accorpati dalla riforma, in attesa che la realizzazione della modalità *Full Service* porti alla completa migrazione dei dati dei diversi dispositivi nel nuovo sistema. Ad oggi il *Full Service* è stato introdotto per tutti i nuovi richiedenti in tutti i *jobcentre*.

---

[100] Cosiddetti *legacy benefits*: *Income-based Jobseeker's Allowance; Income-related Employment and Support Allowance; Income Support; Child Tax Credits; Working Tax Credits; Housing Benefit.*

[101] Per un maggiore approfondimento sui dati e le politiche a supporto dei *working poor* nel Regno Unito vedi: Jonathan Bradshaw, Fran Bennett, *ESPN Thematic Report on In-work income poverty - United Kingdom,* European Social Policy Network (ESPN), 2019 https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21088&langId=en

[102] In questa prima fase lo *UC Live Service* è stato reso disponibile telefonicamente in determinate zone della Gran Bretagna per i richiedenti *single*, coppie e famiglie con bambini residenti. Per tali richieste è stato previsto il successivo trasferimento al *Full Service*, ovvero la totale erogazione digitale dei servizi.

La riforma relativa all'*Universal Credit* è accompagnata da una serie di sfide inerenti: il cambiamento culturale, le cui implicazioni coinvolgono sia i beneficiari di *Universal Credit* che il personale di *Jobcentre Plus*; le attività di assistenza nella fase transitoria, nonché l'aspetto tecnologico relativo all'efficace implementazione dell'intera procedura *on-line* di richiesta del *benefit*; lo sviluppo e utilizzo di sistemi di sicurezza e antifrode; il collegamento tra i sistemi informativi.

Un aspetto di particolare interesse e attualità riguarda ad es. l'attenzione crescente sull'**integrazione tra politiche del lavoro e politiche socio-sanitarie**, attraverso un approccio che punta fortemente sull'attivazione individuale del singolo e sulla rimozione delle principali barriere al lavoro, nell'obiettivo di rafforzare l'inclusione sociale e promuovere l'integrazione al lavoro delle persone svantaggiate e dei soggetti a maggiore rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Un ulteriore aspetto della riforma del *welfare* riguarda la maggiore responsabilizzazione degli individui nel processo di ricerca del lavoro e di gestione del proprio reddito, nel riconoscimento del lavoro come strumento di inserimento sociale e di contrasto alla povertà.

4.1.2. Il modello di servizio*:* supporto generalista e rinvio a servizi specialistici dei *provider* privati

Presso i *jobcentres* di *Jobcentre Plus* i ***work coaches*** hanno il compito di assistere i *claimants* nella ricerca di una occupazione e orientarli nella costruzione del percorso di inserimento. Nell'attuale assetto di erogazione dei servizi, al ruolo del *work coach*, figura professionale introdotta nel 2013, viene riservata una grande attenzione in quanto ritenuta fondamentale per l'efficace implementazione dell'*Universal Credit*. Mentre in passato l'attività degli *advisers* si orientava verso la specializzazione nel supporto a particolari gruppi di clienti (per esempio, i disabili, i genitori *single*, le imprese), l'attuale tendenza, delineata dal *DWP* con la messa a punto dell'*Universal Credit*, va verso un intervento più ampio, affidato alla figura del *work coach*, volto a fornire un supporto personalizzato non solo ai percettori di indennità disoccupati ma, nell'ambito del servizio di *in-work progression*[103], anche ai percettori che lavorano e ai datori di lavoro.

Il modello di erogazione dei servizi forniti dal *work coach*, denominato ***Work Coach Delivery Model (WCDM)***[104], è stato introdotto per fasi, a partire dal 2016. La prima fase del *WCDM* ha apportato una serie di modifiche al ruolo del *work coach* e dell'*assistant work coach* che si sono occupati inizialmente solo dei richiedenti della *Jobseeker's Allowance*[105], ampliando il *mix* di capacità e

[103] Al fine di supportare i *claimants* a basso reddito affinché diventino in ultima analisi indipendenti dal *welfare state*, il *DWP* ha deciso di sperimentare, nell'ambito dello *Universal Credit* un servizio per promuovere il supporto ai richiedenti lavoratori a basso reddito allo scopo di aumentare i loro guadagni fino ad almeno l'equivalente di 35 ore settimanali del *National Living Wage*. I richiedenti dovrebbero essere incoraggiati a guadagnare di più grazie all'aumento di ore o di salario nel loro lavoro attuale, accettando un lavoro aggiuntivo o trovando un nuovo lavoro. L'elemento di novità dell'intervento è rappresentato dal fatto che, mentre le azioni di supporto sono comuni per i richiedenti disoccupati, per quelli occupati si tratta di una politica di nuova attuazione.

[104] *Work Coach Delivery Model – Towards UC, Caseloading Strategy* https://www.whatdotheyknow.com/request/374620/response/926876/attach/3/Annex%20A%20wcdm%20caseloading%20strategy.pdf?cookie_passthrough=1

[105] Con riferimento al sistema di *welfare* precedente all'introduzione dell'*UC,* la *Jobseeker's Allowance* costituisce il dispositivo di tutela dei disoccupati, con una componente contributiva (*Contribution-based Jobseeker's Allowance*) e una assistenziale (*Income-based Jobseeker's Allowance*), basata, quest'ultima, sulla prova dei mezzi (*means-tested*), subordinata allo stato di bisogno e condizionato dallo *status* patrimoniale del richiedente. È riconosciuta al soggetto di età pari o superiore a 18 anni che soddisfi i seguenti requisiti: deve lavorare meno di 16 ore a settimana; non deve possedere risparmi o redditi superiori a 16.000 sterline; il partner non deve superare la media di 24 ore di lavoro settimanale. Ne ha diritto chi risiede in Gran Bretagna, non abbia superato l'età pensionabile, non sia studente a tempo

competenze degli operatori. La seconda fase ha previsto una strategia rivolta a un *caseload* di tipo misto, ovvero i richiedenti, indipendentemente dai *benefit* percepiti (*Employment Support Allowance*[106], *Jobseeker's Allowance*, *Income Support*), sono stati seguiti dal *work coach* il quale ha fornito loro assistenza e supporto personalizzati, nonché supportato i colleghi presso i *jobcentres* nella fase di prima attuazione dell'*Universal Credit*.

Il *WCDM* ha contribuito a migliorare la qualità del servizio di assistenza, rafforzato e personalizzato il rapporto con i singoli richiedenti, riducendo i passaggi di responsabilità e ampliando la combinazione di competenze e formazione del personale. Il *Jobcentre Operating Model (JOM)* rappresenta la terza fase e viene attualmente implementato in tutta la Gran Bretagna. Il *JOM* ha sviluppato ulteriormente il modello adottato, in vista dell'implementazione completa dell'*Universal Credit*. Per il *DWP* l'obiettivo è quello di adeguare l'attuale esperienza/percorso del cliente all'interno dei *jobcentres*, supportando operatori e richiedenti nella transizione verso lo *UC Full Service*.

Nell'ambito dell'*Universal Credit*, il *caseload* dei *work coaches* ha una composizione piuttosto varia; essi supportano infatti *claimants* portatori di un'ampia gamma di bisogni, pertanto non si specializzano nel sostegno a particolari categorie di soggetti. In tal senso, si è registrato un calo del numero di consulenti specializzati nel supporto a particolari *target group*, per esempio disabili, genitori *single* o giovani. Il *work coach*, ove necessario, può richiedere la consulenza di un *Disability Employment Advisor (DEA)* o di uno psicologo del lavoro in relazione a casi di particolare complessità e specifiche condizioni cliniche documentate[107].

Il sistema britannico ha operato finora affidando ai servizi pubblici per l'impiego una funzione primaria di accoglienza, profilazione e di prima assistenza ai clienti, attribuendo invece agli **operatori privati specializzati** la funzione di implementazione delle politiche attive, riservate ai disoccupati di lungo periodo, e alle categorie di persone maggiormente distanti dal mercato del lavoro. Il principio alla base del rapporto pubblico/privato fa riferimento al sistema complementare di "quasi mercato"[108], nel quale il servizio pubblico è l'elemento centrale che si occupa della presa in carico dei soggetti in cerca di lavoro e dove l'attività di collocamento può avvenire mediante attori privati che competono tra di loro elevando teoricamente l'efficienza complessiva del *placement* tramite un'allocazione delle risorse pubbliche orientata ai risultati e sottoposta a stringenti meccanismi di controllo e monitoraggio.

---

pieno e stia cercando attivamente lavoro. Relativamente alle nuove richieste, l'indennità di disoccupazione basata sul reddito viene man mano sostituita dall'*Universal Credit.*
Con l'implementazione dell'*Universal Credit* la *Contribution-based Jobseeker's Allowance* di matrice assicurativa è stata rinominata *New Style Jobseeker's Allowance.* La principale differenza è che la *New Style JSA* è soggetta alle stesse regole della richiesta dello *Universal Credit*, ciò significa che sono previste sanzioni più severe, assunzione di responsabilità e impegni da parte del richiedente e regole diverse in caso di pagamenti in eccesso. È possibile beneficiare della *New Style JSA* per un massimo di 182 giorni (circa 6 mesi) dopodiché è necessario fare il punto con il *work coach* riguardo le concrete possibilità di trovare un lavoro.

[106] L'*Employment Support Allowance (ESA)* offre supporto finanziario ai soggetti che non sono nelle condizioni fisiche di lavorare a causa di malattia o disabilità, o aiuto personalizzato affinché il soggetto riesca a lavorare, qualora ciò sia possibile. In fase di *phasing out*, sostituito da *Universal Credit*.

[107] *Disability Employment Adviser (DEA) - Jobcentre Operating Model (JOM)*
https://www.whatdotheyknow.com/request/401360/response/972836/attach/5/1.Disability%20Employment%20Adviser%20DEA%20JOM.pdf?cookie_passthrough=1

[108] Il modello di "quasi-mercato" adottato nel Regno Unito si fonda principalmente sulla competizione tra *provider* in assenza di libera scelta da parte dell'utente.

A novembre 2017 ha preso avvio la nuova azione di *welfare-to-work* denominata ***Work and Health Programme (WHP)***[109], che ha fatto seguito al *Work Programme (WP)* e a *Work Choice*[110] entrambi giunti al termine. L'attuale intervento si propone di fornire supporto a persone con disabilità, soggetti che si trovano in particolari condizioni di vulnerabilità (per esempio *ex*-detenuti, tossicodipendenti, senza fissa dimora) per i quali l'adesione è su base volontaria, mentre per i disoccupati di lunghissima durata (dai 24 mesi in su) la partecipazione è obbligatoria. Il programma è rivolto a soggetti che attraverso un supporto specialistico hanno la probabilità di trovare lavoro entro 12 mesi[111]. Se allo scadere dei 15 mesi (456 giorni) i partecipanti non trovano un lavoro vengono rinviati ai servizi di *Jobcentre Plus*.

La popolazione di destinatari è di molto inferiore a quella del *WP*; innanzitutto per il carattere volontario dell'adesione al *WHP* da parte dei disabili, ma anche perché il gruppo *target* che obbligatoriamente viene indirizzato al *WHP* è costituito da disoccupati di lunghissimo periodo, mentre per il *WP* i richiedenti erano presi in carico dopo un anno e in alcuni casi molto prima. Inoltre, la mutata situazione del mercato del lavoro, un tasso di disoccupazione ai minimi storici e una disoccupazione di lungo periodo in calo, hanno orientato la decisione del *DWP* di ridurre la spesa relativa ai programmi per l'occupazione, focalizzando l'attenzione sui richiedenti disoccupati da oltre due anni; nonché sul supporto ai disabili e alle persone con precarie e prolungate condizioni di salute affinché possano rimanere o rientrare nel mercato del lavoro. Come nei precedenti programmi, *Jobcentre Plus* si occupa dell'erogazione di servizi di primo livello e della profilazione, affidando i servizi di supporto specialistico per le attività maggiormente personalizzate a *provider* privati i quali, considerata la complessità del *target group* da trattare, si contraddistinguono per un'elevata specializzazione.

Il contesto che tra il 2015 e il 2016 ha orientato la decisione del Governo di ridurre le risorse destinate ai *target group* del *WHP* tiene conto di una situazione economica e del mercato del lavoro decisamente più forti rispetto a quando i programmi precedenti sono stati progettati e introdotti. In virtù di ciò, è stato ritenuto opportuno ridurre la fornitura di servizi contrattualizzati all'esterno, fornendo un supporto più mirato e qualitativamente e quantitativamente distinto ai disoccupati di lungo periodo, alle persone con disabilità e altri gruppi svantaggiati.

---

[109] Il programma è disponibile in Inghilterra e in Galles. In virtù del processo di *devolution* di alcune competenze in materia di *welfare* al Parlamento scozzese, previsto dallo *Scotland Act* del 2016, una parte del *budget* complessivo del *WHP* è stato trasferito alla Scozia. I primi due programmi erogati in Scozia sotto le nuove competenze (*Work First Scotland e Work Able Scotland*) hanno preso avvio ad aprile 2017. Oltre ai finanziamenti decentrati del WHP per la Scozia, il Governo ha deciso di "co-progettare" il *WHP* attraverso partenariati locali composti da imprese e città-regioni (*The Tees Valley; East Anglia, Sheffield City Region, The West of England, West Midlands, Liverpool City Region, Cardiff Capital Region*). Le aree di *Greater Manchester* e Londra oltre all'aspetto di progettazione dei servizi gestiscono in modo autonomo anche l'intero processo di *commissioning* del *WHP* attraverso le gare di appalto e i rapporti con i provider. Il Programma non è disponibile nell'Irlanda del Nord.

[110] Lanciato nel 2010 a supporto dell'occupabilità dei lavoratori disabili il programma *Work Choice* finanziato dal governo e attuato da *Jobcentre Plus* in partenariato con enti, sia pubblici che privati, ha avuto come obiettivo principale quello di fornire un insieme di strumenti personalizzati per l'occupazione in grado di rispondere in maniera flessibile alle esigenze individuali dei lavoratori disabili e dei datori di lavoro. Il programma ha previsto tre fasi: la prima è stata caratterizzata da azioni di orientamento in relazione alle opportunità d'impiego, protetto e non protetto; la seconda ha riguardato il sostegno necessario a mantenere il lavoro individuato attraverso la definizione di piani di sviluppo individuale, concordati con il datore di lavoro e con il *provider* responsabile del programma, per conto di *Jobcentre Plus*. Nell'ambito della terza fase è stato previsto un supporto alla creazione di condizioni di lavoro stabili e di qualità, garantendo ove necessario l'affiancamento *on-the-job* del lavoratore disabile.

[111] Andrew Powell, *Work and Health Programme*, *House of Commons Library, Briefing Paper*, n.7845, 8 *January* 2018 http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7845/CBP-7845.pdf

L'esiguità e le caratteristiche non più differenziate del target del *WHP*, rispetto ai precedenti programmi, e il carattere volontario della partecipazione allo schema hanno reso superato il *profiling* ai fini della remunerazione dei *provider* privati. Il pagamento infatti non è più differenziato in base alla classe di *profiling*, come avveniva per esempio per il *Work Programme*, ma fisso. Nel *WP* i soggetti da inserire al lavoro erano suddivisi in gruppi di clienti, utilizzando un sistema di *profiling* che determinava il grado di "distanza dal mercato del lavoro", a cui corrispondevano nove categorie di pagamento per il servizio reso dal *provider*[112]. Al fine di evitare effetti indesiderati di *creaming e parking* tali per cui l'attenzione dei *provider* potesse concentrarsi solo sulle persone più facilmente inseribili nel mercato del lavoro, il meccanismo di remunerazione dei *provider* era strutturato in modo da variare in funzione alle condizioni di svantaggio del lavoratore inserito, sulla base delle cosiddette "categorie di clienti" e relativi "gruppi di pagamento", prevedendo compensi crescenti in base alle difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro del cliente. Poiché si tratta, come i precedenti, di un programma fortemente basato sui risultati, *DWP* si avvale anche per il *WHP* del collaudato *accelerator payment model* (metodo di pagamento progressivo) che prevede che il compenso dei *provider* cresca con l'aumentare dei soggetti collocati.

Il programma *WHP* rientra in un più ampio pacchetto di sostegno all'occupazione per le persone con disabilità, illustrato nel Libro verde del Governo *Work, Health and Disability Green Paper: Improving Lives*[113], pubblicato nell'ottobre 2016. Nel documento vengono indicati i principali aspetti di *policy* e alcune proposte per aumentare il livello del sostegno all'occupazione fornito ai disabili attraverso la rete di *Jobcentre Plus*. Nel novembre 2017 il governo ha pubblicato il Libro bianco *Improving Lives: The Future of Work, Health and Disability*[114] che definisce la strategia governativa per trasformare nei prossimi dieci anni le prospettive di lavoro per le persone disabili e coloro che soffrono di condizioni di salute a lungo termine, con l'intenzione di aumentare il numero persone con disabilità/inabilità al lavoro, di un milione entro il 2027. Gli aspetti chiave del nuovo programma riguardano essenzialmente:

- l'aumento degli inserimenti lavorativi al fine di facilitare l'integrazione di coloro che sono in grado di lavorare in posti di lavoro sostenibili;
- una maggiore integrazione tra i servizi di *Jobcentre Plus* con i servizi sanitari e quelli erogati dagli enti locali, ai quali nell'ultimo decennio in virtù dei processi di attivazione delle comunità locali, è stata concessa la facoltà di adottare politiche autonome contribuendo alla valorizzazione delle specificità territoriali (*localism approach*);
- la fornitura del supporto specialistico da parte dei *provider* ai partecipanti al *WHP* attraverso un approccio olistico volto a superare le barriere all'occupazione che si riflettono in tassi più elevati di inattività e di disoccupazione a lungo termine;
- il ruolo del *work coach*, figura ritenuta fondamentale nel valutare e indirizzare verso il programma i soggetti ammissibili, disponibili a partecipare.

---

[112] Per un maggiore approfondimento vedi: Anpal Servizi, Scheda Paese Regno Unito, a cura della Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, 14 dicembre 2017 https://www.anpalservizi.it/documents/20181/90529/SCHEDA+UK_dicembre+2017_DEF.pdf/e0b64185-ba36-44aa-a360-03965ca369f8?version=1.0

[113] *Department for Work and Pensions, Improving Lives. The Work, Health and Disability Green Paper*, October 2016 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/564038/work-and-health-green-paper-improving-lives.pdf

[114] *Department for Work and Pensions, Improving Lives The Future of Work, Health and Disability, White Paper, November* 2017 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/663399/improving-lives-the-future-of-work-health-and-disability.PDF

4.2. *Jobcentre Plus* come punto unico di accesso ai servizi e i Partenariati locali

Il modello britannico dei servizi per l'impiego rappresenta a livello europeo uno degli esempi più rappresentativi di *one-stop shop*, che si configura come "punto unico d'accesso" (*single gateway*) ai servizi per un'ampia platea di soggetti in età da lavoro, integrando le funzioni di amministrazione dei sussidi e sostegno al reddito e di altre prestazioni sociali e di supporto all'occupazione con l'offerta di schemi di politica attiva.

Con riferimento a questi ultimi, a causa di un finanziamento ridotto[115], previsto dalla *Spending Review* del 2015[116], e una minore platea di beneficiari dei programmi di *welfare-to-work*, il numero di *provider* privati per l'affidamento dei servizi specialistici è diminuito, anche in virtù della decisione di *Jobcentre Plus* di potenziare l'erogazione di servizi di supporto ai beneficiari, tramite lo **sviluppo di partenariati a livello locale** con autorità locali, datori di lavoro, organizzazioni del terzo settore e del volontariato[117].

Sin dal 2011, inizialmente attraverso programmi pilota[118], il *DWP* si è impegnato a lavorare in collaborazione con le organizzazioni locali adottando un approccio alla disoccupazione e al localismo che cerca di andare oltre la devoluzione dei finanziamenti e delle funzioni nelle aree locali, costruendo delle politiche intorno agli individui (*co-design approach*). Lo sviluppo di partenariati a livello locale viene considerato un elemento centrale per la realizzazione dei risultati occupazionali, degli obiettivi più ampi in materia di occupazione e dei compiti statutari del *DWP*.

La co-ubicazione, ovvero l'erogazione di servizi di *front office* di *Jobcentre Plus* in luoghi condivisi con altre organizzazioni (presso i locali di *Jobcentre Plus* o dei *partner*) è, insieme alle attività di *outreach*, uno degli elementi chiave dell'approccio di cooperazione con i *partner* per fornire servizi più efficienti e il più possibile orientati al cliente. *Jobcentre Plus* è altresì impegnato a sostenere e a porre l'occupazione e le competenze al centro della crescita economica attraverso il proprio coinvolgimento nelle *Local Enterprise Partnerships (LEPs),* forme di partenariato volontario tra autorità locali e imprese volte a definire le priorità economiche e indirizzare la crescita e lo sviluppo locale, nonché promuovere nello specifico contesto di riferimento, azioni di riqualificazione delle competenze per l'inserimento o il reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. In tal senso, *Jobcentre Plus* ha svolto negli anni scorsi un ruolo chiave di facilitatore riunendo i *prime contractors* e i *sub contractors* locali del *Work Programme*, comprese le associazioni di volontariato e le organizzazioni emananti dalle comunità locali, per garantire che l'offerta di formazione potesse soddisfare le esigenze della comunità locale e dei datori di lavoro.

I partenariati attivati a livello locale tra *Jobcentre Plus*, le organizzazioni di comunità (*community organisations,* ovvero imprese sociali, cooperative, fondazioni) e datoriali assicurano, in tal senso,

---

[115] Il finanziamento relativo al *Work and Health Programme* ammonta a poco più di 100 milioni di sterline l'anno su quattro anni, ovvero un quarto della spesa annuale relativa al Work Programme. Oltre al finanziamento previsto dal *Summer Budget* 2015 successivamente sono stati annunciati ulteriori fondi per il sostegno all'occupazione che ammontano a 330 milioni di sterline in quattro anni.
Cfr. James Mirza-Davies Feargal McGuinness, *Work and Health Programme*, House of Commons Library, Briefing Paper, n.7845, 22 *December* 2016
Cfr. Andrew Powell, *Work and Health Programme*, House of Commons Library, Briefing Paper, n.7845, 8 January 2018
http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7845/CBP-7845.pdf
[116] *HM Treasury, Spending Review and Autumn Statement* 2015, *November* 2015
https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-and-autumn-statement-2015-documents
[117] https://www.gov.uk/government/publications/dwp-partnerships
[118] *Department for Work and Pensions, DWP Worklessness Co-design - Final Report*, 2011
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214612/dwp-worklessness-codesign-final-report.pdf

che i servizi erogati siano adattati alle esigenze individuali e locali. È stato infatti osservato come il lavoro congiunto tra *Jobcentre Plus* e altri servizi locali possa offrire vantaggi nel:

- facilitare l'accesso a un supporto specialistico esterno, a fronte del modello generalista del *work coach* e della riduzione della fornitura di servizi di *welfare- to-work* affidati a terzi;
- sfruttare e mantenere la grande quantità di capacità delle organizzazioni del terzo settore e di quello privato resa disponibile allo scadere dei contratti del *Work Programme*;
- aiutare gli individui che necessitano di assistenza, oltre a quella che *Jobcentre Plus* è in grado di offrire, a muoversi tra i servizi offerti sul territorio;
- sviluppare servizi per il lavoro più reattivi alle condizioni del mercato del lavoro locale;
- rinnovare l'immagine di *Jobcentre Plus* come *community hub* e "punto di accesso unico" ai servizi locali legati all'occupazione.

In ogni distretto di *Jobcentre Plus* (che raggruppa numerosi *jobcentres* locali) un *team* incaricato di costruire partenariati locali collabora con una serie di *stakeholder* per sviluppare servizi rispondenti alle esigenze delle persone in cerca di lavoro e dei datori di lavoro. Tali servizi vengono forniti dagli uffici di *Jobcentre Plus* nell'ambito di ciascun distretto. Il *Flexible Support Fund* fornisce in tal senso un livello di autonomia ai servizi per l'impiego sul territorio per sostenere esigenze individuali e locali. I *district managers* di *Jobcentre Plus* possono attingere al fondo per finanziare a discrezione *partnership* con diverse organizzazioni. I *work coaches* godono di un elevato grado di autonomia nel fornire assistenza agli individui attraverso il Fondo, in quanto hanno accesso a una serie di meccanismi di supporto per aiutarli ad affrontare specifiche barriere all'occupazione. Tale approccio flessibile a livello locale ha aiutato i SPI a rispondere nel corso degli anni a sfide sia a carattere nazionale che locale.

Al fine di migliorare il supporto personalizzato, i partenariati sono oggetto di interventi di consolidamento e rafforzamento. A tale proposito l'attuale orientamento dei servizi per l'impiego è quello di migliorare la cooperazione con il settore sanitario al fine di fornire un sostegno più efficace alle persone con problemi di salute. Nel 2015 è stata istituita una *Joint Work and Health Unit* un'unità, creata congiuntamente dal *DWP* e dal *Department of Health*, che collabora con i *provider* dell'assistenza sanitaria a livello distrettuale dei SPI per sviluppare servizi più snelli e più vicini ai bisogni delle persone sul territorio[119].

4.3. Il *target*: percettori di sussidi in grado di lavorare

Nel nuovo contesto definitosi con la riforma dell'*Universal Credit* i principali *target* destinatari degli interventi di supporto da parte dei *work coaches* sono percettori di sussidi in grado di lavorare, per lo più disoccupati di lunga durata e persone disabili con capacità lavorativa residua. Per come è strutturato il dispositivo dell'*Universal Credit*, un nuovo e ulteriore *target* è costituito da persone occupate a basso reddito, verso cui si stanno predisponendo specifiche azioni di supporto.

Un fattore centrale del modello di supporto è assicurare che lavorare paghi sostenendo i più svantaggiati nell'accrescimento dell'autonomia, offrendo un sostegno mirato nell'aiutare le persone a sviluppare le competenze di cui hanno bisogno per rientrare nel mercato del lavoro, incentivandone l'attivazione lavorativa e formativa. L'accesso ai relativi benefici è, in ogni caso, condizionato alla disponibilità al lavoro e alla ricerca attiva di un'occupazione da parte dell'avente diritto.

[119] *European Commission*, *Job Centre Plus*, *United Kingdom, January* 2017
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16989&langId=en

4.4. Il processo di *case management*

Oltre a marcare un cambiamento radicale nel sistema di *welfare* britannico, l'introduzione dell'*Universal Credit* ha puntato sul **rafforzamento del canale digitale per l'erogazione dei servizi**[120]. Per quanto riguarda la procedura pratica di erogazione dell'*Universal Credit*, la richiesta iniziale[121] e le interviste vengono condotte attraverso un sistema ibrido, mediante il quale il *jobseeker* entra in contatto personalmente e per via digitale con il *work coach*. Il servizio *on-line* offre al beneficiario una maggiore autonomia in quanto la creazione di un proprio *account Universal Credit*[122] consente di svolgere una serie di attività, per esempio: richiedere un anticipo sul primo pagamento, visualizzare la propria scheda, segnalare un cambiamento nelle condizioni di partenza, aggiungere una nota al proprio diario (*journal*); controllare la propria lista di cose da fare *(to-do list*), fornire aggiornamenti sulla ricerca di lavoro, verificare i tempi di erogazione dei pagamenti successivi, consultare il patto per il lavoro sottoscritto (*claimant commitment*).

Nell'ambito del percorso intrapreso dal disoccupato, il **colloquio iniziale con il *work coach***[123] rappresenta un momento importante e propedeutico alla redazione del ***claimant commitment***[124], ovvero l'accordo che definisce gli obblighi del richiedente come corrispettivo dei benefici percepiti, nell'ambito del quale egli si impegna a intraprendere ogni iniziativa e ad adottare ogni misura attiva per accedere a concrete opportunità di occupazione. Il colloquio con il *work coach* mira a individuare le barriere all'occupazione del richiedente, ad analizzarne in profondità le motivazioni, comprendere il tipo di lavoro più adeguato alla condizione della persona, conoscere le eventuali qualifiche e le esperienze lavorative pregresse, la disponibilità al lavoro in termini di tempo, impegno e mobilità, compatibilmente con eventuali problemi di salute e responsabilità di cura. Durante il colloquio con il *work coach* viene approfondita la situazione del richiedente identificando e analizzando tutti gli aspetti che possono influire sulla sua capacità di lavorare o cercare lavoro, per esempio se: ha figli; è affetto da disabilità o da un problema di salute; sostiene carichi di cura nei confronti di persone con disabilità; ha problemi di dipendenze; difficoltà a leggere e a scrivere, a sostenere spese di viaggio; è senza fissa dimora.

I beneficiari dell'*Universal Credit* ricevono supporto da parte dello stesso *work coach* per tutta la durata dell'istanza, allo scopo di costruire una relazione di fiducia e dare continuità all'azione di supporto, così da identificare e rispondere meglio alle esigenze specifiche. Al *work coach* viene richiesto di identificare e supportare i richiedenti vulnerabili, riconoscere e considerare l'impatto di circostanze complesse, comprese le situazioni di emergenza, adattando gli obblighi che i richiedenti sono tenuti a rispettare. La frequenza degli incontri dipende dalle esigenze individuali, possono essere pertanto quotidiani, settimanali o quindicinali.

Una volta ricostruita la situazione e identificate le barriere personali del richiedente, il *work coach* può decidere di predisporre il supporto internamente oppure indirizzare il soggetto verso *provider* privati a seconda delle esigenze individuali. Il *work coach* effettua la **presa in carico** del soggetto

---

[120] Sebbene nell'ultimo decennio il rafforzamento del canale digitale per l'erogazione di servizi all'utenza abbia avuto una forte accelerazione, il contatto diretto con l'operatore, in presenza e tramite telefono, continua a rappresentare una modalità di rapporto molto diffusa.

[121] https://www.gov.uk/apply-universal-credit
How to make a claim (Universal Credit - Full Service) https://www.youtube.com/watch?v=4jVeWPsCzUI

[122] https://www.gov.uk/sign-in-universal-credit

[123] *Initial Work Search Interview*
https://www.whatdotheyknow.com/request/233156/response/578010/attach/19/IKB%20content%201%202.pdf

[124] *Fac-simile* di un *Claimant Commitment* per i percettori di *Universal Credit*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/548838/foi-3786-13-eg-claimant-commitment-annex1.pdf

inserendolo, sulla base delle informazioni, delle caratteristiche e dei guadagni individuali e/o familiari, in uno dei quattro *conditionality groups* (cfr.§ 4.5.3). L'inserimento in ciascun gruppo prevede obblighi e gradi di attivazione diversi al fine di migliorare l'occupabilità e favorire l'inserimento lavorativo del soggetto in cerca di lavoro.

4.4.1 Il modello di *profiling*

Con riferimento alle tecniche di **profilazione** dell'utenza il Regno Unito dispone di un sistema di segmentazione per determinare quali soggetti possono ricevere supporto da schemi di *welfare-to-work* e le condizioni per l'erogazione di *benefit* per gruppi relativamente ampi di richiedenti (ad esempio genitori *single*, richiedenti l'*Employment Support Allowance*, o richiedenti la *Jobseekers' Allowance).*

Considerata la portata del sistema di *welfare* del Regno Unito è difficile reperire informazioni e descrivere nel dettaglio come funziona nella pratica la segmentazione per ciascun programma e in ogni *jobcentre*. Tuttavia, si possono osservare principi generali e, in linea di massima, è possibile osservare che tale segmentazione poggia su una combinazione di *profiling* basato su regole (utilizzando una serie di regole basate per esempio sulla durata della fruizione dei *benefit* e sui criteri di ammissibilità) e sul *profiling* effettuato dal *caseworker*[125]. Le recenti riforme hanno attribuito ai consulenti nei *jobcentres* una maggiore discrezionalità e flessibilità riguardo al supporto che i singoli richiedenti ricevono, piuttosto che differenziare, come in passato, i livelli del servizio in base al tipo e durata del *benefit* e a una serie di agevolazioni ed esenzioni.

Un *focus* particolare è stato posto sull'opportunità di implementare metodi predittivi in grado di calcolare il rischio di disoccupazione di lunga durata in modo da adattare i servizi erogati in una fase più precoce. Vi sono inoltre diffuse preoccupazioni riguardo l'efficacia del sistema sanzionatorio e alla misura in cui riesca a riflettere in modo adeguato la difficile situazione in cui si trovano molti richiedenti. Secondo alcuni osservatori, le informazioni fornite da uno strumento di segmentazione migliore potrebbero risultare molto utili per raggiungere l'obiettivo di garantire che gli obblighi siano meglio adattati alle circostanze individuali, in particolare per i richiedenti più vulnerabili.

Considerato l'utilizzo da parte del Regno Unito della profilazione basata sulla valutazione del *caseworker* e sulla base di regole, un'area di sviluppo di particolare interesse, secondo uno studio realizzato da una società inglese di consulenza pubblica[126], riguarda il potenziale utilizzo della profilazione statistica[127] utilizzando le informazioni relative agli utenti per valutare la probabilità che possano necessitare di un particolare servizio o intervento. Tali informazioni, viene indicato nello

---

[125] Per approfondimenti sui modelli di *profilig* vedi: Italia Lavoro, *Rapporto di restituzione del Seminario tecnico internazionale. Strumenti per l'attuazione delle politiche attive del lavoro: Tecniche di profiling*, giugno 2016 http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=0e939647-1392-49fb-b8ca-c433ff78ebce.pdf&uid=0e939647-1392-49fb-b8ca-c433ff78ebce

[126] Guy Miscampbell, Matthew Oakley, *Jobseeker Profiling in the UK: Developing a Better Approach*, February 2018 http://wpieconomics.com/site/wp-content/uploads/2018/03/WPI-Segmentation-Final-2018.pdf

[127] In passato *Jobcentre Plus* ha sperimentato un sistema di *profiling* basato su un modello statistico simile al *Job Seeker Classification Instrument (JSCI)* australiano che utilizza informazioni rilasciate dal disoccupato attraverso un questionario (telefonico o in presenza) e dati amministrativi in possesso dell'agenzia per l'occupazione. Nel sistema australiano il punteggio ottenuto con il *JSCI* indica la probabilità di rimanere disoccupato e in carico al sistema di *welfare* per almeno un anno e determina l'appartenenza alla classe di rischio più adatta. In base al punteggio ottenuto il disoccupato viene quindi collocato in una delle varie fasce d'utenza. La sperimentazione condotta nel Regno Unito, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2013, non ha avuto seguito in quanto il modello è stato ritenuto non adatto al contesto britannico, pertanto non risulta attualmente in uso presso DWP.

studio, possono essere ricavate da ciò che è già noto sulla persona (ad esempio dall'utilizzo di un servizio in passato); essere raccolte direttamente quando il *claimant* si iscrive a un determinato servizio o essere raccolte da altre fonti informative sull'individuo (ad es. dati amministrativi o dati detenuti a titolo privato da organizzazioni).

4.4.2 I servizi di accompagnamento al lavoro

Le attività connesse ai **servizi di accompagnamento al lavoro** comprendono le seguenti aree, alcune delle quali sono disponibili anche ad altri gruppi di utenza diversi :

- **Orientamento** (*guidance*) rientrano in questo ambito tutte le attività volte a fornire un supporto per l'approfondimento delle modalità e degli strumenti per la predisposizione di un progetto professionale e per l'individuazione dei principali strumenti per la ricerca attiva del lavoro;

- **Programmi per l'inserimento lavorativo** (*Job search programmes*, *Work placement programmes*)[128]
  - per esempio il *Work and Health Programme*, descritto nei precedenti capitoli;
  - il supporto per specifiche tipologie di lavoro attraverso le *Sector-Based Work Academies*[129] per acquisire le competenze e l'esperienza di lavoro necessarie per lavorare in un settore specifico[130];
  - i *work clubs* gestiti da soggetti operanti a livello locale, sia pubblici che privati (autorità locali, imprese, organizzazioni del terzo settore) accessibili ai disoccupati per condividere conoscenze, esperienze e suggerimenti per la ricerca di lavoro.

- **Esperienze di lavoro e volontariato**
  - *work experience* della durata tra le due e le otto settimane rivolte a soggetti distanti dal mercato del lavoro, percettori di *Jobseeker's Allowance* o *Universal Credit* (ai quali viene richiesto un impegno lavorativo tra le 25 e le 30 ore settimanali), per favorire l'inserimento lavorativo attraverso il potenziamento delle competenze professionali e la valorizzazione dei mestieri[131];
  - *Work Together* - Il programma consente ai disoccupati in cerca di lavoro di svolgere un'esperienza di volontariato presso un'organizzazione locale. I soggetti interessati sono indirizzati dal *work coach* verso opportunità di lavoro volontario disponibili sul territorio oppure verso strutture in grado di metterli in contatto con le organizzazioni affiliate. L'iniziativa mira a valorizzare le competenze già possedute dai partecipanti e ad acquisirne di nuove dando loro l'opportunità di svolgere un'esperienza di lavoro che possa sviluppare la motivazione al lavoro ed essere spendibile nel percorso di ricerca di un'occupazione;

[128] https://www.gov.uk/moving-from-benefits-to-work/job-search-programmes
[129] Disponibili in Inghilterra e in Scozia.
[130] Lo schema, rivolto ai disoccupati percettori di JSA, ESA o UC più vicini al mercato, ha una durata di sei settimane e consta di tre elementi: *pre-employment traning* un periodo di formazione fino a 30 ore settimanali erogato tramite enti di formazione accreditati; *work experience placement* presso un datore di lavoro aderente; un colloquio di lavoro (*guaranteed job interview*) collegato a una *vacancy* relativa a un posto di lavoro o tirocinio.
[131] Durante lo svolgimento dell'attività viene corrisposta la JSA o l'Unviversal Credit fintanto che il soggetto beneficiario si impegna a portare avanti la ricerca di lavoro.

- *Work trials* - Lo schema consente su base volontaria ai disoccupati in cerca di lavoro di sperimentare un ambito lavorativo svolgendo un periodo di prova e continuando a percepire i *benefit*[132]. La misura, della durata di 30 giorni lavorativi in un periodo non superiore a 6 settimane, è rivolta a soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro, in particolare richiedenti *Jobseeker's Allowance* disoccupati di lungo periodo (più di 26 settimane)[133], ma i *work coach* possono concedere l'accesso a persone che presentano difficoltà aggiuntive, per esempio coloro che si trovano al di sotto del livello minimo di competenze di base, coloro per i quali la prima lingua non è l'inglese o che per motivi familiari sono fuoriusciti dal mercato del lavoro per un periodo di due anni ed oltre[134]. I datori interessati al dispositivo sono tenuti a sottoscrivere un accordo con *Jobcentre Plus* nell'ambito del quale vengono stabiliti i relativi termini e condizioni, nonché le responsabilità in capo al datore di lavoro e a *Jobcentre Plus* nel processo.

- **avvio e sviluppo di imprenditorialità**
  - *New Enterprise Allowance* - Lo schema consente ai disoccupati percettori di *Jobseeker's Allowance*, *Universal Credit*, *Employment and Support Allowance*, ritenuti idonei dal *work coach*, e sulla base di un'idea di *business* valida, di avviare un'attività in proprio beneficiando di sovvenzioni, prestiti e tutoraggi aziendali.

4.4.3 Misure di condizionalità e regime sanzionatorio

Come nella maggior parte dei sistemi di sicurezza sociale, la ricerca attiva di un'occupazione è la premessa per l'ottenimento e la conservazione della prestazione sociale. Nell'ambito del sistema britannico dei servizi per l'impiego, l'integrazione tra politiche attive e passive è assicurata da **misure di condizionalità** molto stringenti, comuni all'*Universal Credit* e ad altri *benefit* (*Jobseeker's Allowance* ed *Employment and Support Allowance*), in base alle quali il beneficiario che usufruisce di prestazioni assistenziali è tenuto ad assicurare un impegno costante nella ricerca di un lavoro e nello svolgimento delle azioni tese a facilitare il suo reinserimento nel mercato del lavoro, rendendo conto al *work coach* del *jobcentre* circa le attività intraprese a tale scopo.

Successivamente alla presa in carico da parte del *work coach*, il richiedente viene inserito in uno dei seguenti quattro gruppi (*conditionality groups*), in base all'obbligo e al grado di attivazione stabilito sulla base della valutazione della sua situazione e circostanze personali:

- *no work-related requirements group* - per questo gruppo non viene richiesta alcuna attività di preparazione o ricerca di lavoro. L'inserimento in questo gruppo riguarda i soggetti i cui guadagni risultano al di sopra della *Conditionality Earnings Threshold (CET)*[135]; individui con

---

[132] I *Work trials* devono riguardare una *vacancy* specifica (16 ore lavorative a settimana) che il datore di lavoro intende riempire e che viene offerta a un richiedente su una base strettamente non competitiva. Ciò significa che per tutta la durata del percorso, il *claimant* che partecipa allo schema è l'unica persona presa in considerazione per il posto vacante in questione, ovvero ottiene il lavoro se al termine del periodo di prova entrambi, partecipante e datore di lavoro, sono soddisfatti di quanto svolto.

[133] L'impiego in prova consente al partecipante di lasciare un lavoro e richiedere nuovamente la JSA senza che ciò influisca sul *benefit* (a meno che non venga licenziato o espulso per cattiva condotta). È necessario aver lavorato più di 16 ore alla settimana per 4 o 12 settimane prima di lasciare eventualmente il lavoro.

[134] Work Trial Guide https://www.whatdotheyknow.com/request/100786/response/253145/attach/25/Work%20Trial%20Guide.pdf?cookie_passthrough=1

[135] La *Conditionality Earnings Threshold* è stata introdotta per determinare gli obblighi in capo alle persone che lavorano e percepiscono dei guadagni o redditi familiari. La *CET* assicura che ai richiedenti che superano un certo livello di reddito

limitata capacità lavorativa (*Limited Capability for Work-Related Activity*, *LCWRA);* che ricevono il sussidio assistenziale per carichi di cura, nell'ambito dell'*Universal Credit* (*Carer's Element*) o forniscono assistenza a una persona gravemente disabile per almeno 35 ore settimanali; sono responsabili di un bambino di età inferiore a un anno; hanno raggiunto l'età per beneficiare del *Credit Pension*[136] (ma rientrano nell'ambito dell'*Universal Credit* in quanto il *partner* è in età lavorativa); donne in gravidanza; persone che hanno effettuato un'adozione (fino a un anno dall'adozione); giovani senza supporto parentale che seguono un'istruzione a tempo pieno non avanzata.

- *work-focused interview group* - prevede l'obbligo di sostenere colloqui regolari con il *work coach* per discutere piani e opportunità per tornare al lavoro[137] ma non viene richiesto di candidarsi o intraprendere *work-related activities* o di impegnarsi in attività di preparazione al lavoro. L'inserimento in questo gruppo può per esempio riguardare coloro che si prendono cura di un bambino di età superiore a un anno o sono affidatari di un minore di età inferiore a 16 anni (18 anni se necessita di cure aggiuntive);
- *work preparation group* - prevede l'obbligo di incontrare il *work coach* in maniera regolare e di prepararsi in vista di un inserimento al lavoro, di lavoro aggiuntivo o un lavoro maggiormente retribuito, ciò include la redazione di un *CV*, lo svolgimento di un corso di formazione o di una esperienza di lavoro. Non viene richiesto di candidarsi a offerte di lavoro o intraprendere *work-related activities*;
- *all work-related activity group* - prevede l'obbligo di intraprendere ogni attività connessa alla ricerca di lavoro o alla possibilità di guadagnare di più, ciò include effettuare delle candidature, sostenere dei colloqui di lavoro, ecc. Il gruppo prevede il livello di condizionalità completo in quanto è richiesta la ricerca di un lavoro a tempo pieno per 35 ore settimanali (fino a 48 ore settimanali). L'impegno lavorativo può essere minore in presenza di determinate circostanze, ad esempio se si hanno responsabilità di cura o problemi di salute fisica o mentale.

Nell'ambito di quest'ultimo gruppo i richiedenti che guadagnano oltre l'*Administrative Earnings Threshold (AET)*[138] ma meno della *Conditionality Earnings Threshold (CET)* vengono inseriti nel ***Light Touch Regime*.** Tale regime motiva e incoraggia i richiedenti a incrementare i loro guadagni il più rapidamente possibile. Ciò aiuta i richiedenti a raggiungere la propria *CET* e offre loro la possibilità di diventare finanziariamente indipendenti dall'*Universal Credit*. I richiedenti inseriti nel *Light Touch Regime* sono tenuti a partecipare a due colloqui per la ricerca di lavoro (*Work Search Interviews*) (per telefono, oppure riorganizzati in presenza laddove il contatto telefonico non abbia esito positivo) fissati il primo giorno e durante l'ottava settimana di inserimento nel regime. Non sono previsti ulteriori requisiti obbligatori. I richiedenti non sono tenuti a partecipare a ulteriori *work*

non sia richiesto di svolgere *work-related activity*. La *CET* è valutata individualmente, è variabile e riflette le circostanze individuali del richiedente (ad esempio, carichi di cura). Se non sono previste restrizioni, la *CET* di ciascun richiedente viene calcolata a 35 ore settimanali moltiplicata per la tariffa oraria del salario minimo nazionale.

[136] Il *Credit Pension* è un sussidio percepito sulla base del reddito che consente ai pensionati di beneficiare di una quota di denaro aggiuntiva affinché il reddito settimanale possa raggiungere un importo minimo.

[137] *Guidance for Work Focused Interview process* https://www.whatdotheyknow.com/request/401360/response/973716/attach/4/12.QAF%20Work%20Coaches.pdf?cookie_passthrough=1

[138] L'*Administrative Earnings Threshold* è stata introdotta per garantire che solo i richiedenti senza reddito o che percepiscono redditi molto bassi ricevevano un supporto intensivo. Si tratta di una quota fissa pari attualmente a 338 £ mensili per una persona singola e 541 £ per una coppia in base alla retribuzione lorda imponibile.

search reviews e tutte le altre *work-related activities* sono concordate nell'ambito di un piano d'azione volontario[139].

I richiedenti singoli o inseriti in un nucleo familiare che guadagnano al di sotto dell'*AET* vengono inseriti nell'***Intensive Work Search Regime***[140]. Tale regime è previsto per coloro che non lavorano e per coloro che pur lavorando guadagnano molto poco, che sono in grado di lavorare e sono tenuti a intraprendere azioni intensive per ottenere un lavoro o lavorare di più.

A seguito di cambiamenti nelle circostanze e nella situazione del beneficiario è possibile che questo venga spostato e inserito in un gruppo diverso (*work related group*), nel qual caso l'impegno del richiedente e il relativo *claimant commitment* vengono aggiornati per riflettere la mutata condizione[141].

DWP considera il ruolo svolto dai *work coaches*, in qualità di *front-line advisors* di *Jobcentre Plus*, fondamentale in quanto essi combinano l'attività di supporto, con il *coaching* e l'applicazione dei principi di condizionalità. In relazione a quest'ultima attività i *work coaches* sono tenuti a utilizzare il proprio potere discrezionale per giudicare quali interventi e condizioni nella ricerca di lavoro possono meglio supportare la persona nel ritorno al lavoro. Le condizioni possono essere fatte rispettare attraverso delle sanzioni che riducono, sospendono o chiudono l'accesso alle prestazioni nel caso in cui un richiedente non svolga le attività richieste. La decisione di sanzionare il richiedente non è in ultima analisi presa dal *work coach*, ma da un Decisore (*Decision Maker*). Il *work coach* decide tuttavia se rinviare il caso a un *Decision Maker* sollevando un "dubbio" riguardo la possibilità che il richiedente non abbia adempiuto un requisito obbligatorio.

4.4.4 Il coinvolgimento delle imprese nei percorsi per l'inserimento di *target* deboli

Per quanto riguarda l'organizzazione dei **rapporti con le imprese**, mentre in passato l'attività di figure dedicate, quali gli *Employers Account Managers*, si orientava verso la specializzazione nel supporto esclusivo alle imprese, l'attuale approccio delineato dal *DWP*, dall'introduzione dell'*Universal Credit*, è orientato verso un intervento più ampio e generalista, affidando per esempio, nell'ambito dell'azione pilota relativa all'*in-work progression*, alla figura del *work coach*, non solo il compito di fornire assistenza ai percettori di indennità disoccupati e ai percettori che lavorano, ma anche ai datori di lavoro. Il *target* dell'azione sono i lavoratori a basso reddito (cosiddetti *working poors*) i quali hanno ambiti di provenienza molto diversi: le proporzioni più significative sono rappresentate da beneficiari di *Working and Child Tax Credits* e *Housing Benefit*, ambito rispetto al quale il governo non ha adottato in passato particolari strategie di trattamento. L'azione che prevede di convogliare questo *target* all'interno dell'*Universal Credit* è ancora in fase iniziale di sperimentazione[142]: il *caseload* sarà molto diverso da quello esistente, con barriere, esigenze e comportamenti diversi. Si presume che la coorte di individui sulla quale è stata condotta la sperimentazione possa essere molto diversa da quelle che migreranno verso lo *Universal Credit* nelle fasi successive e che, pertanto potrebbero reagire in maniera diversa all'intervento.

---

[139] *Supporting claimants in the light-touch regime*
https://www.whatdotheyknow.com/request/301588/response/743734/attach/3/FOI%204794%20part%201.pdf
[140] *Intensive work search regime*
http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2018-0759/Intensive_work_search_regime_v12.pdf
[141] Anche un cambiamento nelle circostanze del *partner* può influire sui requisiti di condizionalità dell'altro.
[142] Department for Work and Pensions, *Universal Credit: In-Work Progression Randomised Controlled Trial - Summary research findings*, September 2018
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/739766/summary-universal-credit-in-work-progression-randomised-controlled-trial.pdf

Il triplice rapporto tra richiedente, *work coach* e datore di lavoro viene considerato da più parti cruciale. La sperimentazione relativa all'*in-work progression* nell'ambito dell'*Universal Credit* ha previsto una ricerca qualitativa effettuata con i *work coaches* e i datori di lavoro per comprendere meglio l'efficacia di questa triplice relazione. Il *work coach* può infatti identificare le opportunità disponibili a livello locale per i soggetti a basso salario presi in carico di modo che possano incrementare i propri redditi. Avendo una conoscenza approfondita del percorso intrapreso dal singolo soggetto, egli ha facoltà di contattare il datore di lavoro e proporre per il percettore occupato un aumento delle ore lavorative oppure il supporto per lo svolgimento di un nuovo ruolo.

Questo tipo di interazione cambia la relazione tra operatore del centro per l'impiego e l'azienda in maniera del tutto inedita. Conoscendo infatti le esigenze di reclutamento delle imprese e il mercato del lavoro locale, ai *work coaches* viene richiesto per esempio di: offrire indicazioni in fase di preselezione sulla formulazione di un annuncio di lavoro che possa indurre un'autoselezione dei candidati e quindi consentire un risparmio di tempo e di costi; effettuare l'analisi di specifici percorsi formativi da attivare direttamente in azienda o tramite il sistema di formazione professionale della *Education and Skills Funding Agency*[143] o, ancora, offrire servizi di accompagnamento all'inserimento del candidato o indicare le modalità previste dalla Legge per l'assunzione di particolari categorie di lavoratori. Nel caso di assunzione di lavoratori disabili, *Jobcentre Plus* garantisce ai potenziali datori di lavoro un servizio di consulenza circa l'adattamento del posto di lavoro (*Work Access*), gli aiuti economici e le iniziative formative previste in materia.

Incoraggiare i datori di lavoro a ridisegnare i posti di lavoro inserendo più flessibilità o opportunità di avanzamento è considerato un aspetto molto importante del coinvolgimento del *work coach*. Con il supporto dei *work coach*es i datori di lavoro possono progettare e pubblicizzare una gamma più ampia di opportunità di lavoro, incluse quelle a breve termine, o di natura flessibile. I datori di lavoro a loro volta possono beneficiare di una consulenza *ad hoc* e avere accesso a una più ampia scelta di candidati, tramite il servizio di incrocio domanda-offerta messo a disposizione dalla piattaforma *Find a Job*, attraverso la quale possono pubblicare le proprie *vacancies* direttamente nella sezione dedicata (dopo una procedura di registrazione dell'azienda presso il *DWP*) e allo stesso tempo consultare le richieste di lavoro e i profili professionali dei candidati.

4.5 Il Work coach

Gli operatori di *Jobcentre Plus* sono dipendenti pubblici del *DWP*. Per lavorare presso il *DWP* è possibile consultare la sezione delle *vacancies*[144] o accedervi mediante vari programmi formativi[145]. Per quanto riguarda il processo di selezione, in seguito all'invio della candidatura a una *vacancy*, i candidati alle posizioni come *work coach* sono tenuti a effettuare un *test on-line* della durata di 30 minuti. Se la prova viene superata essi vengono invitati a presentarsi al successivo colloquio. In base al livello richiesto dalla posizione i candidati, sia in fase di candidatura, che di colloquio, devono dimostrare di essere in possesso di determinate competenze individuate nell'ambito del *Civil Service Competency Framework*[146] uno strumento che definisce il quadro delle competenze, delle abilità,

[143] La *Education and Skills Funding Agency* (ESFA) è un'agenzia esecutiva del *Department for Education*, responsabile del finanziamento pubblico dell'istruzione e della formazione professionale, e dei progetti che promuovono l'acquisizione di competenze per minori, giovani e adulti.

[144] https://www.civilservicejobs.service.gov.uk/csr/jobs.cgi

[145] https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/recruitment

[146] Il *framework* delinea 10 competenze, raggruppate in 3 cluster orientati rispettivamente alla strategia (*Setting Direction*), alle persone (*Engaging People*) e alla *performance* (*Delivering Results*).

delle conoscenze e dei comportamenti in grado di produrre *performance* di successo nell'ambito dell'amministrazione pubblica.

4.5.1 Funzioni

Dal 2013 con la graduale introduzione dell'*Universal Credit*, il ruolo del *work coach* ha progressivamente sostituito quello dell'*adviser*, incaricato in precedenza di individuare le necessità dei clienti per offrire loro il tipo di servizio più appropriato. Nel 2016 erano circa 11mila le risorse impegnate *full-time* con mansioni di *work coach* a contatto diretto con l'utenza[147]. Attualmente i *work coach* svolgono all'interno dei *jobcentre* un ruolo di primaria importanza per l'efficace implementazione dello schema accompagnando i richiedenti dall'inizio della richiesta della prestazione fino all'obiettivo ultimo dell'inserimento lavorativo, fornendo un supporto personalizzato che integra *coaching* e condizionalità.

I *work coach* sono a contatto con un'utenza molto variegata e attualmente non sono specializzati nell'erogazione di servizi a favore di *target* specifici; piuttosto, fino all'entrata in campo dell'*Universal Credit*, gli *adviser* venivano suddivisi sulla base del sussidio percepito dagli utenti in carico. Il numero dei consulenti specializzati nel supporto di categorie particolari è andato contraendosi nel corso degli anni rendendo necessaria un'azione volta a specificare meglio le competenze associate al ruolo di *work coach*[148]. Solo i *Disability Employment Adviser* hanno conservato un peso numerico significativo[149]. L'orientamento adottato dal *DWP* è stato quello di ridurre il numero degli *adviser* specializzati nel trattamento di gruppi *target* quali disabili, genitori *single*, giovani, impiegandoli non a diretto contatto con l'utenza ma come "consulenti" dei *work coach*. In particolare, per quanto riguarda i percettori dell'*Universale Credit*, i *Disability Employment Adviser* e le equipe di psicologi del lavoro lavorano in *team* supportando i *work coach* nella gestione dell'utenza diversamente abile.

Oltre a supportare i richiedenti, contribuendo a costruire un rapporto di fiducia e una relazione forte, il *work coach* gode di notevole autonomia nella scelta delle opzioni disponibili nell'aiutarli ad avvicinarsi al mercato del lavoro. Si stima che ciascun *work coach* gestisca un *caseload* di circa 100 *claimant* disoccupati e conduca dai 10 ai 20 colloqui al giorno. Tuttavia si prevede che il *caseload* sia destinato ad aumentare in quanto è necessario considerare:

- il supporto fornito ai richiedenti occupati (stimato intorno a circa un milione di persone);
- l'estensione dell'*Universal Credit* a tutte le tipologie di richiedenti. In tal senso, l'offerta dei servizi ai richiedenti attraverso anche i canali digitali, che non richiedono la presenza fisica, è vitale per *DWP* per gestire l'aumento del flusso di utenti;
- la maggiore frequenza di colloqui per i richiedenti disoccupati nelle prime fasi di richiesta del *benefit*.

---

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_full a4potrait_2013-2017_v2d.pdf

[147] https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmworpen/549/54907.htm#footnote-093

[148] House of Commons Work and Pensions Committee, *The future of Jobcentre Plus, Second Report of Session* 2016- 17 https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmworpen/57/57.pdf

[149] House of Commons Work and Pensions Committee, *The role of Jobcentre Plus in the reformed welfare system, Second Report of Session* 2013–14 https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmworpen/479/479.pdf

I *work coachs* impiegati presso i *jobcentre* possono intraprendere la loro carriera al livello di *Assistant Officer* (AO) o a quello, superiore, di *Executive Officer* (EO)[150]. Per ricoprire il ruolo di *Work Coach Executive Officer* alla risorsa viene richiesto, tra l'altro, di fornire un'attività di consulenza e un supporto dinamico, flessibile e di qualità per sostenere l'impegno dei richiedenti nelle azioni di ricerca di lavoro e supportarli nello sviluppo delle competenze e delle attività necessarie per cercare e trovare lavoro in un contesto digitale; costruire relazioni positive con i richiedenti che incoraggino, motivino e costruiscano la fiducia attraverso il riconoscimento e il rafforzamento di comportamenti positivi e il completamento dei compiti, incoraggiando il raggiungimento di obiettivi e risultati più ampi; sviluppare in maniera proattiva una conoscenza approfondita del mercato del lavoro locale; essere in grado di utilizzare i servizi digitali, navigare e istruire gli utenti circa l'utilizzo di metodi di ricerca di lavoro digitali (siti *web* di ricerca di lavoro, navigazione in *internet*, *e-mail*, *social media*); essere responsabili del livello, della frequenza e dell'intensità del contatto con ciascun richiedente attraverso la gestione del diario; prendere decisioni tempestive, in base alle esigenze del richiedente, indirizzandolo verso il supporto più appropriato.

In seguito, è possibile raggiungere una posizione di livello più elevato ricoprendo il ruolo di *Work Coach Team Leader* (*WCTL*), responsabile di un gruppo di colleghi[151]. Questa figura è responsabile del *coaching*, della costruzione e della conduzione del team di *work coaches* al fine di raggiungere le *performance* previste a livello nazionale puntando sulla qualità degli interventi personalizzati. Al *Work Coach Team Leader* viene richiesto: un efficace esercizio della *leadership*; la capacità di costruire relazioni efficaci con colleghi e *partner*, lavorando insieme per offrire un servizio dinamico orientato al cliente; di garantire che i colleghi che compongono il *team* siano adeguatamente qualificati e in grado di gestire il *caseload* di utenti e gli impegni; di mantenere il focus sulla qualità dell'erogazione del servizio per i richiedenti, i datori di lavoro e i *provider*; di garantire che i colleghi che operano nel *team* conoscano il mercato del lavoro locale; di garantire che i *Disability Employment Adviser* supportino adeguatamente i *work coach* affinché possano fornire un servizio ottimale ai richiedenti che si trovano ad affrontare condizioni di salute e/o disabilità complesse[152].

4.5.2 Percorsi formativi

Per quanto riguarda il **modello formativo** non è richiesto a quanti entrino a far parte di *Jobcentre Plus* la soddisfazione di requisiti specifici, sebbene sia gradito il possesso di una formazione e di un'esperienza professionale adeguate al ruolo da ricoprire. A seconda del *background* dell'operatore, la formazione erogata in ingresso ammonta a 16-20 giornate.

I *manager* di ciascun *jobcentre* sono i principali responsabili dell'individuazione di necessità formative e di aggiornamento per le risorse che gestiscono. Competenze e ulteriori esigenze formative degli operatori vengono analizzate regolarmente non solo mediante la conduzione di

[150] *Executive Officer DWP Operations – Work Coach Job description*
http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/work-and-pensions-committee/universal-credit-inwork-progression/written/31676.html
https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmworpen/549/54910.htm#_idTextAnchor062
[151] Op. cit., *The future of Jobcentre Plus*
[152] Si rinvia al seguente *link* per consultare nel dettaglio i compiti e le attività in capo al *Work Coach Team Leader*:
https://www.whatdotheyknow.com/request/383962/response/935525/attach/5/Work%20Coach%20Team%20Leader.pdf

indagini sulle opinioni e le esigenze formative dei lavoratori[153], ma anche con la valutazione dei risultati ottenuti e l'osservazione della capacità di gestione dell'utenza da parte dei dirigenti. In particolare, i responsabili dei *jobcentres* sono tenuti a esaminare la qualità dei servizi erogati dagli operatori sulla base delle indicazioni contenute nel *Quality Assurance Framework*, strumento di misurazione delle *performance* individuali che permette di valutare scelte e strategie adottate dagli operatori di sportello in merito al trattamento dell'utenza. A queste rilevazioni formali si aggiungono altre procedure, più informali, di osservazione del lavoro condotto dagli operatori, la più diffusa delle quali prevede la presenza dei *manager* durante lo svolgimento dei colloqui con l'utenza. Per sanare eventuali lacune nelle competenze rilevate dai *manager* dei *jobcentres*, offerta e programmi formativi per gli operatori sono aggiornati almeno una volta all'anno; gli operatori possono inoltre contare sulla disponibilità di materiali e manuali utili alla gestione di situazioni particolarmente problematiche.

La struttura governativa deputata all'offerta di opportunità e materiali formativi a beneficio dei dipendenti pubblici è il *Civil Service Learning*. Il sito dedicato permette l'accesso ai soli dipendenti alle pagine contenenti tutti i materiali formativi rivolti al personale impiegato a vari livelli nei servizi per il lavoro. Inoltre, dopo la chiusura della *National School of Government* dal 2012 è operativo il *Civil Service College*, che mette a disposizione un'offerta formativa rivolta in particolare ai dipendenti pubblici.

Nel tempo, i contenuti formativi sono stati adattati alle nuove esigenze che i cambiamenti in corso hanno richiesto e, in particolare, alla mutata importanza attribuita alle figure professionali dei *work coach* e degli *adviser*. L'introduzione dell'*Universal Credit* ha richiesto per esempio l'erogazione di rafforzate misure di aggiornamento a favore degli operatori responsabili dei beneficiari del nuovo regime.

Attualmente per i *work coach* è previsto un percorso formativo progettato specificamente per il loro ruolo[154] che combina le conoscenze, le abilità e i comportamenti necessari per lo svolgimento dell'attività di *coaching* nei confronti dei richiedenti affinché questi ultimi siano in grado di identificare in autonomia le azioni per trovare lavoro e il modo migliore per farlo. Il ***Learning Work Coach Journey*** consta di numerosi moduli formativi in modalità *e-learning*, *open learning* e incontri in presenza finalizzati a fornire ai *work coaches* le conoscenze e le competenze necessarie per l'attività di supporto e *coaching*. Relativamente alla progressiva implementazione dell'*Universal Credit*, l'***Universal Credit Full Service Learning Journey***[155] raccoglie l'insieme dei moduli formativi rivolti ai *work coach* e a quelli di nuova assunzione[156] (formazione di base e specialistica) in merito a numerosi aspetti, quali la conoscenza approfondita del mercato del lavoro, le condizioni per l'ammissibilità al *benefit*, le *skills* necessarie per svolgere l'attività di *coaching*, le responsabilità in capo al *work coach*, le tecniche di comunicazione e di conduzione dei colloqui, l'aggiornamento delle competenze digitali, il regime sanzionatorio. *DWP* si è concentrato sull'ulteriore miglioramento della

[153] L'indagine condotta presso i lavoratori del *DWP* indica che ben più della metà dei rispondenti ritiene di avere accesso adeguato a opportunità formative e di sviluppo professionale (*Department for Work and Pensions, Civil Service People Survey 2016).*

[154] *Learning Work Coach Journey*
https://www.whatdotheyknow.com/request/374620/response/926876/attach/5/Annex%20D%20Work%20Coach%20Learning%20Journey.pdf

[155] *Universal Credit Full Service Learning Journey*
https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/work-and-pensions/Benefit-sanctions/Annex%20C%20-%20Work%20Coach%20Learning%20Journey.xlsx

[156]https://www.whatdotheyknow.com/request/450659/response/1087200/attach/3/Annex%20A%20learning%20product%20list.pdf

gamma di strumenti di apprendimento e sviluppo per i *work coach* in modo da aiutarli a identificare e soddisfare al meglio le esigenze del richiedente, nell'erogazione di un servizio personalizzato. La *guidance* fornita ai *work coach* include esempi di circostanze in cui la condizionalità dovrebbe essere alleggerita per i richiedenti[157].

DWP è impegnato a fornire ai *work coaches* una formazione sempre più qualificante e percorsi di sviluppo al fine di riflettere le richieste supplementari del ruolo, attraverso l'approfondimento di *case studies* in relazione a diversi tipi di *claimant*, circostanze o necessità, in particolare:

- *case conferencing* per discutere l'approccio migliore da adottare in situazioni di difficoltà reali;
- un processo di accreditamento professionale per 300 *work coach* e *line manager*, per sostenere sia i richiedenti l'*Universal Credit* occupati che quelli senza lavoro.

Rispetto a quest'ultimo punto, nel 2015 *DWP* ha intrapreso un *proof of concept* relativo all'accreditamento professionale dei *work coach*[158] che ha permesso ai partecipanti di raggiungere un livello preliminare di accreditamento interno (*Essential*), i quali hanno poi intrapreso un percorso di apprendimento a livelli superiori (*Certificate; Diploma*) in modalità *on-line*, per il conseguimento di una qualifica inerente l'erogazione operativa di servizi all'utenza, riconosciuta all'esterno secondo gli standard *City&Guilds*[159].

---

[157] *UCFS25 Part 3 – FTA Appointment Illustrative Example: 05a*
https://www.whatdotheyknow.com/request/454844/response/1116631/attach/4/UCFS25%20Illus%20Example%2005a.pdf?cookie_passthrough=1
UCFS25 Part 3 – FTA Appointment Illustrative Example: 05b
https://www.whatdotheyknow.com/request/454844/response/1116631/attach/5/UCFS25%20Illus%20Example%2005b.pdf
UCFS25 GEN Sanctions and Failure to Attend an Interview
https://www.whatdotheyknow.com/request/454844/response/1116631/attach/html/3/UCFS25%20GEN%20Part%203.pdf.html

[158] *Universal Credit Work Coach Accreditation*
http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/work-and-pensions-committee/universal-credit-inwork-progression/written/31678.html

[159] *City&Guilds* è un ente a livello mondiale che offre certificazioni e accreditamento per l'addestramento professionale e manageriale. https://www.cityandguilds.com

Cap 5 – Paesi Bassi

5.1 Quadro istituzionale e organizzazione dei servizi per il lavoro

Più che in altri contesti, nei Paesi Bassi la strategia di inclusione attiva si è tradotta in politiche e strumenti per favorire il ritorno al lavoro di persone disabili/inabili al lavoro. Nell'analisi dell'approccio di *case management* adottato dai SPI olandesi, il presente capitolo si concentra dunque sugli strumenti adottati per questa tipologia di *target*, identificata fra i principali destinatari di intervento

Per quanto riguarda le principali **riforme del mercato del lavoro e di politica sociale** intraprese nel Paese negli ultimi anni, ve ne sono alcune che hanno modificato in modo sostanziale l'organizzazione e le modalità di erogazione dei servizi per l'impiego e del *welfare*.

Nell'ambito del sistema di protezione sociale, l'ordinamento olandese ha attribuito a *UWV* (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen,* Istituto Nazionale di Previdenza Sociale dei Lavoratori) il compito di gestire **le politiche passive ed attive del lavoro**[160]. Si tratta di un **sistema decentralizzato con coordinamento a livello centrale**. L'Istituto è un ente di diritto pubblico, autonomo e ha competenza nazionale, opera sotto la supervisione del Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione (*SZW*) che ne definisce gli orientamenti strategici e operativi, e nomina i tre membri del consiglio di amministrazione.

Per quanto concerne le **politiche passive**, vi è una Divisione specifica di *UWV* competente per l'accertamento e il pagamento dei benefici di diretta responsabilità di *UWV* (indennità di disoccupazione, disabilità/invalidità e malattia), decidendo in merito al diritto o meno all'indennità, al suo pagamento, all'accumulo dei contributi e alla gestione dei fondi monetari relativi ai sussidi, rispetto ai vari schemi per i lavoratori.

Per quanto riguarda, invece, le **politiche attive del lavoro**, all'interno di *UWV* vi è la Divisione operativa *UWV-WERKbedrijf* che **coordina la struttura operativa dei Servizi per l'impiego**, ed è responsabile della gestione ed attuazione delle politiche attive del lavoro per alcune categorie di lavoratori. L'offerta di servizi è rivolta sia ai lavoratori, in particolare ai **percettori di indennità di disoccupazione e di disabilità**, sia al più vasto pubblico di persone in cerca di lavoro e alle **imprese**.

UWV integra dunque al suo interno, da un lato, i convenzionali servizi per il mercato del lavoro, i servizi d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, di orientamento e consulenza, servizi per il reinserimento (erogati principalmente mediante *outsourcing* a *provider* privati, cfr.§ 5.1.1); dall'altro, i servizi relativi all'erogazione di sussidi per la disoccupazione, alla protezione e alla previdenza sociale, oltre alla gestione di tutti i relativi servizi informativi.

La rete dei CPI è costituita da **35 sportelli locali** (*Workplaza*), uno per ciascun distretto territoriale del lavoro (*arbeidsmarktregio*), gestiti secondo una logica di sportello unico (cfr. § 5.2). Questi uffici dipendono dalla struttura centralizzata di *UWV-WERKbedrijf*, raggruppano i bacini di utenza delle Municipalità, sono sottoposti direttamente all'autorità del Consiglio di Amministrazione nazionale, e dispongono di un totale di 5100 dipendenti[161]. Questa articolazione lascia un grado di discrezionalità agli uffici decentrati, tanto che gli obiettivi nazionali non vengono automaticamente

[160] UWV è strutturato in cinque Divisioni organizzative: Occupazione e Servizi per l'Impiego (*UWV-WERKbedrijf*), Comunicazione con i Clienti, Valutazione delle Malattie e Incapacità Lavorativa, Politiche Passive e Gestione dei Dati.
[161] UWV *WERKbedrijf, PES Practice: to work SMART*, gennaio 2019.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en

condivisi in tutto il Paese, bensì viene mantenuta qualche misura di negoziazione tra il livello territoriale e quello nazionale.

La **legge di riforma del welfare**, c.d. ***Participation Act***, varata nel 2014, la cui attuazione è iniziata nel 2015, ha accentuato il decentramento di competenze agli Enti Locali (Comuni) in materia di politiche sociali e del lavoro. I Comuni sono dunque responsabili delle **prestazioni di assistenza sociale** e di **servizi per il lavoro**, incluse politiche attive per il lavoro, per **persone disoccupate che hanno esaurito il ricorso ad ammortizzatori di natura assicurativa** e, al tempo stesso, non hanno ancora diritto alla pensione. Il Ministero assegna ai Comuni un *budget* specifico per le politiche attive del lavoro, al fine di coprire i costi relativi alle richieste di assistenza sociale e al supporto per persone in cerca di lavoro (spesso giovani) che non hanno diritto ad altre tipologie di sussidi sociali. Nell'ambito delle politiche attive del lavoro i Comuni, essendo strutture indipendenti di governo locale, definiscono e implementano le proprie strategie secondo l'indirizzo generale del Ministero.

5.1.1 Il rapporto pubblico-privato nei servizi per il lavoro

Per quanto riguarda l'intervento degli operatori privati nel mercato del lavoro olandese, il sistema dei servizi per il lavoro costituisce un esempio di "**quasi mercato**" in quanto vi operano congiuntamente più organismi di natura pubblica (*UWV* e Municipalità) e privata, all'interno di un sistema di regolamentazione pubblico.

Con l'entrata in vigore nel 2002 della **Legge sull'Implementazione della Struttura per il Lavoro ed il Reddito** (*Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* - ***SUWI***), i servizi delle politiche attive del lavoro precedentemente erogati dal sistema pubblico sono stati acquistati da *UWV* da fornitori privati, *profit* e *non-profit*, secondo modalità contrattuali di diritto commerciale (*tendering*). In ottemperanza alla norma, anche i Comuni hanno dovuto introdurre procedure di gara aperte e acquistare sul mercato fino al 70% dei loro servizi di reinserimento (requisito, questo, valido fino al 2006) [162].

Nell'arco dei successivi dieci anni l'*UWV* ha gradualmente affinato il proprio sistema di gare d'appalto, sperimentando diverse tipologie di pacchetti di misure da esternalizzare, modelli di organizzazione degli appalti e di remunerazione dei servizi. Ciò al fine di migliorare l'efficienza delle prestazioni a contratto, personalizzare l'assistenza e puntare a servizi intensivi. Tuttavia, dopo una prima fase di espansione, il mercato dei servizi di reinserimento lavorativo è diminuito tendenzialmente. Nel 2006 anche la Legge sulla capacità di occupazione in termini di lavoro e di reddito (cfr. §5.5), ridefinendo il ruolo di *UWV* e attribuendo ai datori di lavoro la responsabilità del reintegro di lavoratori in congedo per malattia e disabili, ha comportato una riduzione del mercato di fornitori privati di *UWV* stimolando, di contro, un mercato privato dei servizi di reinserimento, acquistati direttamente dai datori di lavoro o dalle compagnie di assicurazione private con cui lavorano.

L'*UWV* ha selezionato, negli anni, un numero minore di fornitori in ogni regione le cui offerte prevedevano forme di accompagnamento completo ("traiettorie"), sotto forma, ad esempio, dei c.d. *Individuele Re-integratie Overeenkomst- IRO* (mediante i quali i clienti acquistavano i servizi direttamente dai fornitori usando *voucher* assegnati loro da *UWV*, fino ad un massimo di 5.000 €, conferendo, in questo modo, una reale leva di scelta all'utenza); o mediante servizi-quadro specifici.

[162] D.Finn, *The Organisation and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies. The Experience of Selected European Countries – the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom. Policy Research Report,* Learning and Work Institute, Maggio 2016

Tali servizi comprendevano vari tipi di prestazioni, la maggior parte delle quali erano fornite a prezzo fisso, con il solo finanziamento a risultato (*Payment by results – PbR)* per la ricerca di lavoro e il collocamento. Questo ha permesso ai *counsellor* di *UWV* di acquistare piccoli "moduli" di supporto personalizzati in base alle esigenze dei loro clienti.

Dopo importanti riduzioni di bilancio, il sistema è stato ulteriormente modificato e il vigente accordo-quadro di *UWV* (*Framework di acquisto 2016-2020*[163]*)*, in vigore dal 2016, prevede la stipula di accordi con fornitori privati che soddisfino determinati requisiti e rientrino in un **albo fornitori**[164], per la fornitura di tre sole tipologie di servizi: uno specificamente mirato a preparare le persone al lavoro; un altro mirato alla ricerca di lavoro e al collocamento, ed un terzo pacchetto composto da più moduli integrati (cfr. §5.3).

L'acquisto di servizi di reinserimento attualmente riguarda esclusivamente percettori di **indennità di disabilità/inabilità al lavoro**[165] per i quali, a seconda delle esigenze della persona emerse in fase di *profiling* e colloquio individuale, *UWV* valuta se procedere mediante l'erogazione diretta di servizi di base o attraverso l'acquisto di servizi presso fornitori privati, di cui monitora l'erogazione e l'avanzamento, anche mediante analisi di qualità e sondaggi di *customer satisfaction* il cui esito positivo costituisce un prerequisito per la stipula di eventuali accordi futuri[166].

5.1.2 Il modello *one-stop shop* dei *Workplaza* e i partenariati

Il decentramento di competenze in materia di politiche del lavoro alle Municipalità e la riforma dei SPI hanno impattato in modo rilevante sui partenariati e l'organizzazione territoriale dei servizi.

Le modifiche apportate dalla **Legge sull'Implementazione della Struttura per il Lavoro ed il Reddito** (***SUWI***) entrate in vigore nel 2009, hanno determinato lo sviluppo di un nuovo quadro della politica del mercato del lavoro all'interno del quale *UWV* e Municipalità **operano congiuntamente** per ciò che concerne la fornitura di servizi alle persone in cerca di lavoro e alle aziende integrando i rispettivi modelli di servizio in un unico *format* coordinato. Si realizza, in tal senso, il fine ultimo di integrare i servizi in "centri polivalenti" ove siano presenti i servizi per l'impiego (*UWV-WERKbedrijf*), l'*UWV* per la previdenza sociale e i servizi a livello comunale[167].

Le norme attuative della legge *SUWI*, regolamenti e disposizioni amministrative, costituiscono il **quadro di riferimento per la stipula di accordi di cooperazione** tra *UWV* e Comuni, per l'attuazione delle funzioni loro assegnate dalla legge stessa[168]. In ottemperanza a queste norme, a partire dal 2011 *UWV*, il Ministero degli Affari sociali e del lavoro, l'Associazione dei Comuni olandesi

---

[163] https://www.uwv.nl/zakelijk/Images/inkoopkader-2016-2020-reintegratiediensten-v3.1.pdf

[164] Per approfondimenti si rimanda alla visione dei requisti per la stipula di accordi (https://www.uwv.nl/zakelijk/downloads/inkoopkader-2016-2020-re-integratiediensten.aspx) e all'elenco delle società che hanno stipulato un accordo quadro con *UWV* (https://www.uwv.nl/zakelijk/downloads/bekijken-lijst-met-bedrijven-met-een-raamovereenkomst-Inkoopkader-2016-2020.aspx

[165] UWV https://www.uwv.nl/zakelijk/leveranciers/re-integratiedienstverlening/ik-wil-dienstverlening-voor-re-integratie-aanbieden/index.aspx

[166] UWV, https://www.uwv.nl/zakelijk/leveranciers/re-integratiedienstverlening/ik-lever-dienstverlening-voor-re-integratie/detail/kwaliteitseisen/klanttevredenheidsonderzoek-inkoopkader-2016-2020

[167] In particolare gli articoli 9 e 10 della Legge *SUWI* prevedono una più stretta collaborazione tra le parti al fine di assicurare servizi di intermediazione e reinserimento rapidi ed efficaci.

[168] https://www.inspectieszw.nl/binaries/inspectieszw/documenten/rapporten/2015/04/15/samen-voor-werkgevers/Samen-voor-werkgevers.pdf

(*Vereniging van Nederlandse Gemeenten* – VNG[169]), *Divosa* (l'Associazione dei direttori comunali del settore sociale[170]) e *Cedris* (Associazione di categoria per l'occupazione e il reinserimento sociale[171]) cooperano nell'ambito del *Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt*[172], un partenariato finalizzato a sostenere e incentivare la cooperazione istituzionale nell'ambito dei 35 distretti regionali del mercato del lavoro e dei rispettivi *Workplaza*.

Come effetto del quadro normativo delineato e degli accordi di cooperazione che ne sono derivati, gli uffici dei SPI sono stati pensati come ***one-stop shop*** al fine di erogare servizi in maniera congiunta e sono organizzati su base regionale in quanto si è ritenuto, in base all'esperienza dei *Mobility Centres*, che la dimensione regionale del mercato del lavoro consenta una maggiore efficacia dell'approccio partenariale ed efficienza delle politiche per il lavoro[173].

I *Workplaza* rappresentano, pertanto, dei centri polivalenti, regolati da accordi di cooperazione -tra *UWV*, Associazioni di Comuni, istituzioni pubbliche, Parti sociali e altri centri di competenza, ma anche solo tra SPI e amministrazioni locali- per l'attuazione congiunta di politiche attive del lavoro.

La cooperazione con i Comuni prevede che *UWV* metta a disposizione delle Municipalità, o delle loro associazioni intercomunali, il sistema informativo per l'incontro domanda e offerta per le persone a loro carico, la condivisione di uffici (*Workplaza*) e infrastrutture *ICT*, gli strumenti *online* per la ricerca di lavoro, la modalità di accesso delle Municipalità ai servizi di selezione e *matching* degli SPI (anche dietro pagamento di un *fee*), così come il personale per la valutazione della disabilità lavorativa e i consulenti dei CPI per un supporto specialistico nella ricerca di lavoro. I servizi per il lavoro e i servizi sociali utilizzano, dunque, un sistema informatico comune (*Suwinet*) per lo scambio di dati e sebbene le Municipalità non siano obbligate a collegarsi alla rete, a gennaio 2018 *UWV* aveva accordi di partenariato con il 93% di esse, che consentivano lo scambio dei dati non solo con i Comuni ma anche con le loro reti di partenariato locale (che molto spesso includono emanazioni delle parti sociali).

In sintesi, attualmente *UWV* è tenuto per legge a svolgere le **seguenti azioni in favore delle Municipalità**:

- Valutare la capacità lavorativa delle persone in carico alle Municipalità
- Fornire alle persone in carico alle Municipalità i servizi di base *on-line* (attraverso il portale *werk.nl*)
- Rendere disponibili alle strutture municipali tutti gli applicativi *ICT*
- Fornire informazioni sul mercato del lavoro
- Fornire servizi alle imprese

---

[169] https://vng.nl/about-vng. E' bene segnalare, inoltre, che con l'entrata in vigore del *Participation Act* alcuni Comuni hanno deciso di adottare forme di associazionismo comunale, fra le quali i c.d. *Gemeenschappelijke regeling*, GR, che assumono la forma di *joint venture* cui i Comuni aderenti trasferiscono *budget* per lo svolgimento di funzioni. La gestione dei servizi e dell'assistenza sociale, e le relative società regionali (*SW*), rientrano spesso dunque in queste forme di gestione condivisa delle funzioni a livello inter-comunale o regionale https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/27/meer-samenwerking-lokale-overheden

[170] https://www.divosa.nl

[171] https://cedris.nl/

[172] https://www.samenvoordeklant.nl/arbeidsmarktregios

[173] I *Mobility Centres* hanno rappresentato un esempio importante di partenariato pubblico-privato. A partire dal 2009 essi sono stati realizzati nell'ambito del pacchetto di misure di contrasto alla crisi occupazionale varate dal governo olandese, attraverso lo stanziamento di specifici fondi messi a disposizione dal bilancio della rete nazionale dei Servizi pubblici per l'impiego. Questi partenariati, organizzati su scala provinciale, sono stati considerati in questi ultimi anni strumenti innovativi finalizzati ad agevolare i processi di transizione lavorativa attraverso il supporto alle aziende e ai loro lavoratori, al fine di arginare l'incremento della disoccupazione.

- Consentire l'accesso ai dati
- Accertare abusi nell'utilizzo delle prestazioni.

Il processo di revisione e razionalizzazione dei SPI adottato negli ultimi anni ha implicato, altresì, un potenziamento della cooperazione e dei **partenariati tra SPI, imprese** e settori produttivi, e quindi dei servizi rivolti alla domanda di lavoro, nella consapevolezza che l'efficacia del sistema si basa in gran parte sulla disponibilità e attendibilità di *vacancies* (anche facendo appello a principi della *Corporate Social Responsibility*). Negli anni, infatti, importanti accordi sono stati conclusi a livello di settore produttivo e di grandi imprese per l'inserimento di particolari categorie di lavoratori, spesso disoccupati di lunga durata o giovani disabili (nell'ambito della Legge *Wajong*).

Nel 2014, in particolare, l'**Accordo con le Parti Sociali (*Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten – c.d.Job Arrangements Act)*[174],** propedeutico alla legge di riforma del *welfare* (cd. *Participation Act*) che ha previsto il **rientro al lavoro del maggior numero possibile di persone con disabilità con capacità lavorativa residua**, ha previsto la creazione entro il 2026 di 125.000 posti di lavoro supplementari specificamente rivolti alle persone con disabilità/inabili al lavoro entro il 2026: 100.000 posti di lavoro garantiti dalle imprese private e 25.000 dalle aziende del settore pubblico[175]. Un regime di quote può entrare in vigore se non viene raggiunto il numero di posti di lavoro previsto dall'Accordo[176]. A livello nazionale, si esamina se i datori di lavoro del settore pubblico e i datori di lavoro del settore di mercato hanno raggiunto il numero che si applica al loro settore. La legge disciplina una serie di importanti questioni di cui i datori di lavoro hanno bisogno per collocare nel mercato le persone appartenenti al gruppo *target* e per controllare se i datori di lavoro hanno realizzato i posti di lavoro aggiuntivi previsti per ciascun anno. Se non si raggiunge la quota fissata, i datori di lavoro appartenenti al settore sono tenuti a pagare una multa[177]. A luglio 2018, il Ministero degli affari sociali e dell'occupazione (*SZW*) ha pubblicato il terzo *National Monitor on Job Arrangements* rendendo pubblici i dati relativi allo stato di avanzamento dell'Accordo in questione. Secondo il Ministero, fino ad allora erano stati creati complessivi 30.432 posti di lavoro per questa categoria di lavoratori (rispetto all'obiettivo intermedio di 23.000 nuovi posti entro la fine del 2017) ma il numero di posti nel settore pubblico è stato inferiore al previsto [178].

Le persone cui sono destinati i posti di lavoro previsti nell'ambito di questo Accordo sono iscritte ad uno specifico **registro dei gruppi *target (doelgroepenregister*)** gestito e aggiornato da *UWV*. Se un datore di lavoro assume una persona iscritta al registro, quel posto di lavoro conta ai fini del *Job Agreement* e del sistema di quote[179]. Il Comune può chiedere all'*UWV* di effettuare una valutazione della capacità lavorativa per un (potenziale) lavoratore. Anche un datore di lavoro può verificare con il Comune/*UWV* se un possibile candidato può beneficiare di una sovvenzione per il costo del lavoro. Le stesse persone inabili al lavoro, gruppo *target* della *Legge sulla partecipazione*, possono

[174] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking
[175] Un posto di lavoro viene calcolato in termini di 25,5 ore retribuite alla settimana. I lavori superiori o inferiori alle 25,5 ore settimanali contano in quota parte.
[176] La percentuale della quota si applica solo ai singoli datori di lavoro con 25 o più dipendenti.
[177] Alla luce del mancato raggiungimento del numero di posti di lavoro stabili per il settore pubblico, nel 2018 è entrata in vigore l'attivazione del sistema di quote per le aziende appartenenti a questo settore. La percentuale di quote per il settore pubblico per il 2018 è del 1,93%.
[178]UWV https://jaarverslag.uwv.nl/jaarverslag-2018/a1032_Wajong-dienstverlening
[179] Sono i Comuni o *UWV* a determinare l'iscrizione o meno di una persona al registro. I datori di lavoro possono utilizzare il portale dei datori di lavoro dell'*UWV* per verificare se un candidato o dipendente è incluso nel registro dei gruppi *target*. Per un approfondimento sulle regole di appartenenza e cancellazione dal registro si veda https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/documenten/publicaties/2015/03/06/kennisdocument

richiedere all'*UWV* una valutazione della propria capacità lavorativa ai fini del reinserimento nel mercato.

In generale, i partenariati tra SPI e sistema datoriale, si avvalgono di una rete di sportelli localizzati all'interno dei *Workplaza* in una logica di *"bridge point"*, mettendo in relazione più istituzioni e autorità competenti. Un *National Employers' Servicepoint*, presso la sede centrale di *UWV*, si occupa di definire accordi di collaborazione con settori produttivi e grandi aziende, in particolare per l'inserimento al lavoro di persone con maggiore distanza dal mercato del lavoro, e di orientare la ricerca di posti di lavoro verso settori a più elevato potenziale di crescita, secondo un c.d. piano di *marketing* nazionale costruito in modalità *bottom-up* dagli uffici locali di *UWV* insieme alle imprese e alle loro associazioni rappresentative presenti sul territorio.

Inoltre, la maggior parte delle Municipalità condivide alcuni dati relativi alle persone a loro carico con i datori di lavoro attraverso una piattaforma integrata *(Gws4all)*. Le imprese possono postare le loro *vacancies* attraverso gli sportelli di *UWV-WERKbedrijf* o direttamente sul sito *werk.nl*[180]. I datori di lavoro possono fornire informazioni, richiederne sui candidati ed entrare in contatto diretto con loro tramite il *Punto di servizio del datore di lavoro (Werkgeversservicepunt).*

In generale, gli SPI dedicano particolare attenzione ai **servizi offerti ai datori di lavoro** che si rendono **disponibili a impegnarsi socialmente** nel reclutare persone con una certa distanza dal mercato del lavoro. In questo caso, i professionisti di *UWV-WERKbedrijf* non offrono soltanto servizi di supporto al *matching* e alla selezione del personale, bensì offrono gratuitamente servizi di reclutamento attivo (invitando i datori di lavoro a sottoscrivere specifici accordi di collaborazione), e consulenza specialistica nell'analisi dei processi e delle funzioni produttive aziendali all'interno delle quali sviluppare percorsi di inclusione lavorativa. In questo caso offrono, altresì, servizi di formazione e *coaching* dei neo assunti e dei loro supervisori.

Tra i partenariati attivi nell'ambito del sistema dei SPI olandesi, quelli relativi al sistema datoriale, come sintetizzato schematicamente nella tabella che segue, riguardano:

- **Agenzie di lavoro interinale e loro federazioni nazionali.** Mirano alla creazione di un quadro e procedure adeguate per l'utilizzo di posti di lavoro temporanei come canale efficace per aiutare i clienti di *UWV* ad affrontare la transizione dalla disoccupazione al reinserimento occupazionale stabile. Si configurano come accordi di collaborazione con le federazioni nazionali e accordi più specifici con le singole agenzie di lavoro interinale. Esistono dei centri denominati *Flex-Service point* per supportare la collaborazione a livello operativo.
- **Imprese private per il *placement* e loro federazioni nazionali,** finalizzati alla creazione di un quadro di riferimento e di procedure adeguate per i servizi di reinserimento in *outsourcing* (esclusivamente per le persone con disabilità);
- ***Business communities* bilaterali.** Riguardano questioni più ampie di politica attiva del mercato del lavoro, ma in particolare la mobilità *job-to-job*, oltre a fornire una maggiore disponibilità di posti di lavoro per specifici gruppi *target*. Si configurano come *business plans* di settore e accordi rivolti a specifici *target groups*.

[180] Questo sito, mediante un codice unico di identificazione, integra le piattaforme pubbliche per il *matching* tra domanda e offerta di lavoro, l'accesso *on-line* per la richiesta di sussidi sociali e di disoccupazione, e i servizi digitalizzati per le imprese e per le persone in cerca di lavoro. Al momento non esiste un obbligo per le imprese di mettere a disposizione del sistema le proprie *vacancies*. Le imprese hanno accesso al *data-base* dei *CV* e possono contattare le persone in cerca di lavoro o direttamente o attraverso lo sportello *Workplaza*. Ugualmente, le agenzie interinali accedono ai servizi di *UWV-Werkbedrijf* e mettono a disposizione le loro *vacancies*. Sul sito nel 2016 sono state pubblicate 1.615.000 offerte vacanti a fronte di 534.700 cv caricati (Dati UWV, 2018)

Tab. 5.1 - Partenariati attivi nell'ambito del sistema degli SPI olandesi

Partner	Finalità del partenariato	Modalità del partenariato
Municipalità	Erogazione di servizi per richiedenti prestazioni di assistenza sociale e persone senza alcun diritto a social benefits. In generale, mira a creare un quadro regionale coerente per la gestione di tutte le questioni relative al mercato del lavoro.	Un comitato nazionale per il confronto relativo a problemi attuativi
Agenzie di lavoro interinale e loro federazioni nazionali	Creazione di un quadro e procedure adeguate per l'utilizzo di posti di lavoro temporanei come un canale efficace per aiutare i clienti del UWV ad affrontare la transizione dalla disoccupazione al reinserimento occupazionale stabile.	Un comune accordo di collaborazione con le federazioni nazionali e accordi più specifici con le singole agenzie di lavoro interinale. Esistono dei centri denominati 'Flex-Service point' per supportare la collaborazione a livello operativo.
Imprese private per il placement e loro federazioni nazionali	Creazione di un quadro di riferimento e di procedure adeguate per i servizi di reinserimento in outsourcing (esclusivamente per le persone con disabilità)	Contratti in essere.
Business communities bilaterali	Questioni più ampie di politica attiva del mercato del lavoro, ma in particolare la mobilità job-to-job, oltre a fornire un maggiore accesso ai posti di lavoro per specifici gruppi target	Business plans di settore e accordi rivolti a specifici target groups.

Fonte: EC, *PES Business Models Study - Country Fiche Netherlands*, 2014

5.2 *Target group* di competenza dei servizi pubblici per l'impiego

Se da un lato, UWV gestisce tutti i dispositivi a supporto del reddito, per quanto concerne le politiche attive, laddove si applicano, *UWV-WERKbedrijf* attraverso la rete dei Centri per l'Impiego, ha in carico principalmente i **percettori dei sussidi di disoccupazione assicurativa** e i **percettori di disabilità/inabilità al lavoro**[181], mentre i Comuni hanno la competenza sulle persone in cerca di lavoro che, non avendo diritto a questi sussidi, richiedono altre tipologie di prestazioni sociali (es. reddito minimo).

Per quanto riguarda il primo gruppo (disoccupazione assicurativa), il sistema olandese prevede un **Regime di assicurazione sociale obbligatoria *(Werkloosheidswet, WW)*** finanziato dai contributi del datore di lavoro a copertura dei lavoratori dipendenti, che fornisce una prestazione forfettaria a breve termine o una prestazione connessa all'ultimo salario giornaliero lordo (durata variabile da 3 a 24 mesi)[182]. Non è invece previsto alcun regime specifico di assistenza alla disoccupazione: il disoccupato che non ha o ha esaurito il diritto al trattamento di disoccupazione contributiva può accedere alle prestazioni del **reddito minimo**, regolamentato dalla **Legge sulla partecipazione** del 2015 *(Participatiewet)*[183].

[181] Si tratta di persone con disabilità di vario tipo che, pur avendo una ridotta capacità lavorativa, non escludono del tutto la possibilità di svolgere un lavoro. La capacità lavorativa viene valutata dal personale UWV specializzato (Unità *Social Medical Affairs*) mentre l'accompagnamento al lavoro è affidato al personale dei SPI.

[182] Nel 2019 importi e durata sono stati ridotti. Il diritto al sussidio di disoccupazione si applica nel caso in cui il lavoratore sia disoccupato involontariamante; sia abile al lavoro e disponibile a lavorare, di età inferiore all'età legale della pensione, stia cercando attivamente lavoro e sia registrato presso *UWV*. Sono in *phasing-out* inoltre alcuni dispositivi gestiti da *UWV* per i disoccupati più anziani (almeno 60 anni) (*IOW*) e per i disoccupati anziani con limitate capacità (*IOAW*).

[183] La legge sulla partecipazione prevede assistenza finanziaria (reddito minimo) a tutti i residenti nei Paesi Bassi in condizioni di bisogno, con almeno 18 anni di età, sulla base di un diritto oggettivo e della situazione dell'individuo e della sua famiglia. Il reddito minimo è complementare a tutte le altre prestazioni sociali e viene fornito come risorsa di

Per quanto riguarda, invece, il target affetto da disabilità, la **legge sul lavoro e il reddito in base alla capacità lavorativa** *(Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, **WIA**)* copre tutti i **lavoratori subordinati, inabili al lavoro**. Nel sistema olandese non si opera alcuna distinzione per quanto concerne la causa dell'inabilità (invalidità o infortunio sul lavoro) e al lavoratore che ha perduto la capacità lavorativa si applicano le stesse norme che disciplinano le prestazioni di malattia: se un lavoratore diventa inabile al lavoro, il suo datore di lavoro è tenuto a versargli almeno il 70% della retribuzione fino ad un massimo di 2 anni. Se la persona non aveva un datore di lavoro, è l'*UWV* a versare l'indennità di malattia. Coloro che sono stati malati per più di due anni e rimangono disabili/inabili al lavoro per almeno il 35% hanno diritto a richiedere l'indennità assicurativa per invalidità prevista dalla previdenza sociale (WIA). Le prestazioni di invalidità per disabilità sono fornite nell'ambito di schemi separati, regolati da differenti leggi nazionali:

- L'attuale **regime WIA**, entrato in vigore nel 2006, copre il **rischio di incapacità lavorativa per i lavoratori dipendenti che non sono in grado di lavorare** (o che lo sono diventati a partire dal 2004). Il livello minimo di incapacità lavorativa per accedere al dispositivo è del 35%. Il sistema WIA è basato sull'assicurazione sociale, le prestazioni sono correlate all'importo dell'ultimo salario percepito o in base al minimo sociale[184].

Questo regime si compone di due dispositivi:

- per i **parzialmente inabili al lavoro**, l'accento è posto sulla **possibilità di ritornare al lavoro**. Il regime di ritorno al lavoro per i disabili *parziali (Regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgehandicapten, **WGA**)* incoraggia il dipendente e il datore di lavoro a riabilitare il dipendente.
- il regime di previdenza per persone **completamente/permanentemente inabili al lavoro** *(Regeling inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, **IVA**)* fornisce supporto al reddito in caso di incapacità lavorativa completa e permanente, senza prospettive o solo una piccola possibilità di recupero.

Alla fine del 2018, le persone parzialmente inabili al lavoro *(WGA)* ammontavano a 190.000 unità. Mediamente si registrano 30.000 nuovi ingressi l'anno nel dispositivo WIA, a fronte di 10.000 uscite, con un conseguente aumento del numero totale dei percettori dell'indennità. L'afflusso riguarda, in particolar modo, persone di età superiore ai 60 anni in quanto, all'aumentare dell'età, aumenta la possibilità di problemi di salute e il rischio di inabilità al lavoro, soprattutto in considerazione dell'abolizione dei piani di prepensionamento. Essendo un dispositivo entrato in vigore nel 2006, relativamente poche persone percettori di *WIA* stanno raggiungendo l'età pensionabile. In proposito, l'*UWV* stima che il flusso aumenti costantemente nei prossimi 2 decenni e che solo dopo il 2040 il numero dei percettori si stabilizzi.

---

ultima risorsa (rete di sicurezza). Gli importi sono stabiliti da norme nazionali che correlano il reddito minimo al livello del salario minimo, secondo tariffe *standard* differenziate in base alla numerosità del nucleo familiare, che vengono indicizzate due volte all'anno. I Comuni possono fornire altre indennità (es. Indennità di affitto, *Huurtoeslag*; un'assistenza speciale per costi imprevisti, *bijzondere bijstand*). La prestazione è soggetta al *test* dei mezzi e non può superare un determinato massimale. Il beneficiario deve essere registrato presso i SPI ed è tenuto a cercare attivamente lavoro e ad accettare un'offerta di lavoro congrua o, in alternativa, a frequentare corsi di formazione, o a svolgere attività di lavoro socialmente utile assegnatogli dal Comune, in base alle sue capacità. Non esiste un limite temporale alla durata della prestazione.

[184] Corte dei Conti olandese *(Algemene Rekenkamer)* https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid

- La legge sull'assistenza per i **giovani disabili** *(Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten,* ***Wajong*** **2015**), finanziato dalla fiscalità generale, offre un beneficio minimo per giovani che non sono in grado di lavorare (prima del loro 17° compleanno) o durante gli studi (scuola o università) (incapacità lavorativa del 100%).

Va evidenziato il fatto che, ad eccezione dello schema *Wajong 2015* per i giovani disabili, non esiste in Olanda un regime di assistenza sociale specifico per l'invalidità, il cui finanziamento avviene attraverso l'assicurazione sociale.

5.3 Il modello di servizio di *UWV-WERKbedrijf*

Nel 2011, a seguito delle misure di austerità prescritte dal Governo, in un'ottica di riduzione di costi e di incremento dell'efficienza, si è provveduto a una **riorganizzazione e ridefinizione del concetto di servizi per l'impiego**, attraverso il cosiddetto ***"Redesign Programme"*** (2011-2015), che ha inteso espandere l'utilizzo dei servizi via *internet (e-services)* fino al 90% della clientela e a ridurre al massimo i servizi in presenza (10% servizi intensivi) [185].

A seguito del programma di riorganizzazione dei SPI, nel 2015 è stato introdotto un modello di servizio coerente con il *ridimensionamento del budget del 50% e, conseguentemente, del personale di UWV-WERKbedrijf*. Questo modello di servizio si basa sulla **compresenza di diversi canali di erogazione** (digitale, telefonico e in presenza) e nei primi anni veniva privilegiata l'erogazione digitale mentre il canale *face-to-face* era riservato a utenti vulnerabili e a rischio di disoccupazione di lunga durata (circa il 10%). A partire dal 2016 si è optato per un'integrazione della ***digital-first strategy*** (concetto di servizi basato quasi esclusivamente su *e-services* per le persone in cerca di lavoro più vicine al mercato del lavoro), con un approccio **di servizi individualizzati e *blended***, con un maggior ricorso ai servizi *face-to face* rivolti, in particolar modo, ai beneficiari di indennità di disoccupazione[186].

I servizi erogati ai lavoratori vanno dalla registrazione per l'assegno di disoccupazione al supporto per la ricerca di un lavoro. Ogni passaggio avviene *on-line*, attraverso il Portale *werk.nl* dove viene aperto lo spazio personale (*werkmap*) per tenere traccia di ogni fase del percorso, dalla disoccupazione alla ricerca di un nuovo lavoro: verifica dei requisiti per il sussidio, pagamento del sussidio, supporto alla ricerca di lavoro, disponibilità di *vacancy*, contatto via *chat* o posta elettronica con i consulenti[187].

---

[185] Il processo operativo di presa in carico applicato fino al 2011 prevedeva frequenti colloqui individualizzati per tutte le tipologie di utenza. Per un approfondimento sul processo di riforma dei SPI nei Paesi Bassi si veda AnpalServizi, *I sistemi informativi nei Servizi per l'impiego - Paesi Bassi*, settembre 2018

[186] UWV WERKbedrijf, *Evidence based PES services: RCT for the scientific evaluation of the impact of intensified face-to-face services*, Novembre 2018. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1206&langId=en

[187] Per un approfondimento specifico sul tema in chiave comparativa si veda Anpal Servizi, *Digitalizzazione delle Agenzie nazionali per l'occupazione I casi di studio in Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito* (maggio 2019) http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=be3680d1-28d9-45a1-9f3a-c9c2544a4ec4&title=scheda
e Anpal Servizi, *Report di restituzione della Visita di studio nei Paesi Bassi sul tema dei sistemi informativi nei Servizi per l'impiego* (settembre 2017)
http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=8d1390ce-b5fe-4151-8744-e92e163f4790&title=scheda

5.3.1 Registrazione e *soft-profiling*

Il percorso dell'utente ha inizio attraverso la registrazione al portale web *werk.nl* e la compilazione del *CV*. A partire dal 2016 è stata introdotta una nuova applicazione, il c.d. ***CV Wizzard***, che consente di unificare in una sola scheda i dati della registrazione al portale *uwv.nl*, per i *benefit*, e quelli più qualitativi legati alle esperienze professionali, formative e di istruzione del lavoratore, conferiti attraverso il portale *werk.nl.*

Successivamente l'utente procede con la compilazione di un questionario di ***self-profiling*** che consente la contestuale apertura di un *e-folder* nel quale confluiscono il *curriculum* dell'utente, il piano di azione individuale redatto sulla base dei risultati della profilazione, nonché le informazioni relative alla ricerca del lavoro, alle candidature effettuate e alle offerte di lavoro corrispondenti al profilo del *jobseeker*. Attraverso l'*e-folder* le attività svolte dall'utente vengono monitorate dall'*e-coach* che ha accesso al fascicolo e interagisce con l'utente attraverso di esso.

Nel 2016, inoltre, è stato inserito nel portale il c.d. ***Workprofiler***, uno strumento di autovalutazione che consente alle persone in cerca di lavoro di elaborare il proprio profilo professionale e confrontarlo con la situazione del mercato di lavoro locale per una diagnosi di occupabilità. Il servizio di *back office* dei SPI per la gestione della cartella personale permette di monitorare le attività di ricerca di lavoro da parte del cliente attraverso sistemi di *business intelligence*, di supportarlo in tale ricerca e di rafforzarne la candidatura attraverso suggerimenti sulla formazione adatta a colmare delle lacune o orientando la ricerca in ambiti professionali affini alle proprie caratteristiche. In base ad un *test* di profilazione (*on-line*), basato su 20 domande relative a come la persona si percepisce nel mercato del lavoro e a come vorrebbe posizionarsi, il sistema è poi in grado di suggerire *vacancies* personalizzate e offerte formative, *webinar* in particolare.

Da una prima standardizzazione dei servizi elettronici e la riorganizzazione dei modelli di servizio per uniformare le prestazioni in tutto il Paese, si è passati ad una **progressiva personalizzazione** degli stessi, all'interno dei quali si ritiene che il *profiling* svolga un ruolo sempre più decisivo. Si fa sempre più impellente, infatti, l'esigenza di creare strumenti efficienti per integrare al meglio le risorse tecnologiche ad oggi disponibili, con i principali servizi per supportare gli utenti nelle loro scelte individuali professionali e formative[188].

Al momento della registrazione e della profilazione si stabilisce, dunque, se l'utente sia in grado di attivarsi autonomamente, facendo buon uso degli strumenti di ricerca attiva del lavoro che gli vengono offerti prevalentemente in via digitale.

Per quanto attiene all'attivazione vera e propria, il supporto alla ricerca di lavoro, una volta effettuata la registrazione al portale *werk.nl*, avviene attraverso il supporto dell'area personale denominata ***Werkmap***. Nella cartella personale si trovano strumenti utili per la compilazione e aggiornamento del *CV*, oltre al piano individuale di attivazione e le segnalazioni in merito agli obblighi che il lavoratore è tenuto a rispettare se percettore di sussidio di disoccupazione assicurativa o di invalidità, nonché le relative sanzioni in caso di inadempienza.

[188] Per un approfondimento sul sistema di profilazione in Olanda, si veda Italia Lavoro, *Nota Tecnica al Seminario "Modelli avanzati di profiling"*, Progetto PON FSE "Supporto alla Transnazionalità', 2014 http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=BUONEPRASSI&uid=15d8c03a-0c63-41bc-ad21-13f8882c218e&title=scheda

5.3.2 Percorso di attivazione: il Piano di accompagnamento al lavoro

Attraverso un unico strumento informatico, dunque, l'utente si registra ai SPI, carica il proprio *CV*, inserisce le attività di ricerca attiva svolte, riceve messaggi di sollecito alla ricerca di lavoro, inclusa la segnalazione delle *vacancy* in linea con il proprio profilo professionale, ed ha uno scambio costante con l'operatore *on-line*, in quanto la piattaforma digitale consente ad entrambi di accedere ad uno spazio riservato che traccia i percorsi individuali e le attività svolte. Se la ricerca autonoma di lavoro non dà esito positivo entro i primi tre mesi dalla registrazione, un consulente contatta il disoccupato e viene effettuata un'intervista tramite telefono oppure *on-line*[189].

Se dall'intervista emergono difficoltà in merito a competenze digitali, come prima cosa la persona viene indirizzata ad un corso di formazione (anche di gruppo) per ridurre la lacuna. Spesso questo è il caso di lavoratori anziani o con basse competenze professionali. Ugualmente, se si rileva che il principale problema per l'inserimento al lavoro è la conoscenza della lingua, la persona viene inserita in corsi di formazione.

In generale, solo circa il 15% dei beneficiari richiede supporto nella ricerca di lavoro attraverso incontri con gli operatori dei servizi pubblici, in particolare sono *over*-55 o persone con disabilità/inabilità al lavoro, alcuni di questi sono percettori di assegni sociali, la cui presa in carico spetta alle Municipalità.

I centri per l'impiego possono decidere con un certo grado di autonomia alcune misure specifiche di accompagnamento finanziate da *UWV*, quali ad esempio la formazione digitale o linguistica, oppure un'esperienza lavorativa in impresa, che di norma non supera i 15 giorni, e la cui remunerazione rimane a carico di *UWV*. La gran parte dei servizi e il c.d. percorso di attivazione (*Jobseeker's journey*) sono standardizzati a livello nazionale. Ad esempio, in ottemperanza agli *standard* concordati con il Ministero degli affari sociali e dell'occupazione, *UWV* deve realizzare colloqui di orientamento in presenza con almeno l'80% dei percettori di indennità di disoccupazione (*WW*) che risultino avere un profilo "debole o moderatamente debole", entro 4 settimane dall'assegnazione dell'indennità.

Il percettore di sussidio di disoccupazione è tenuto a presentare almeno quattro domande di lavoro al mese per mantenere il diritto al sussidio. La mancanza di rispetto delle **condizionalità** espresse nell'ambito delle misure di attivazione comporta sanzioni monetarie fino alla perdita del diritto al sussidio.

Quando il cruscotto di lavoro dell'operatore segnala inadempienze o ritardi nelle scadenze della cartella personale del lavoratore, il consulente può chiedere spiegazioni via *mail* o al telefono, oppure invitare la persona ad un colloquio in presenza, per capire meglio quali sono le difficoltà nella ricerca di lavoro e come superarle.

5.4. Il processo di *case management* e il reinserimento per le persone disabili/inabili al lavoro

A partire dal 2019 il governo ha stanziato 70 milioni di euro aggiuntivi per i servizi di reinserimento di *UWV* rivolti alle persone che beneficiano di sussidi (disoccupati, persone parzialmente inabili al lavoro e giovani disabili). Di questi, 40 milioni di euro all'anno sono allocati per le persone inserite

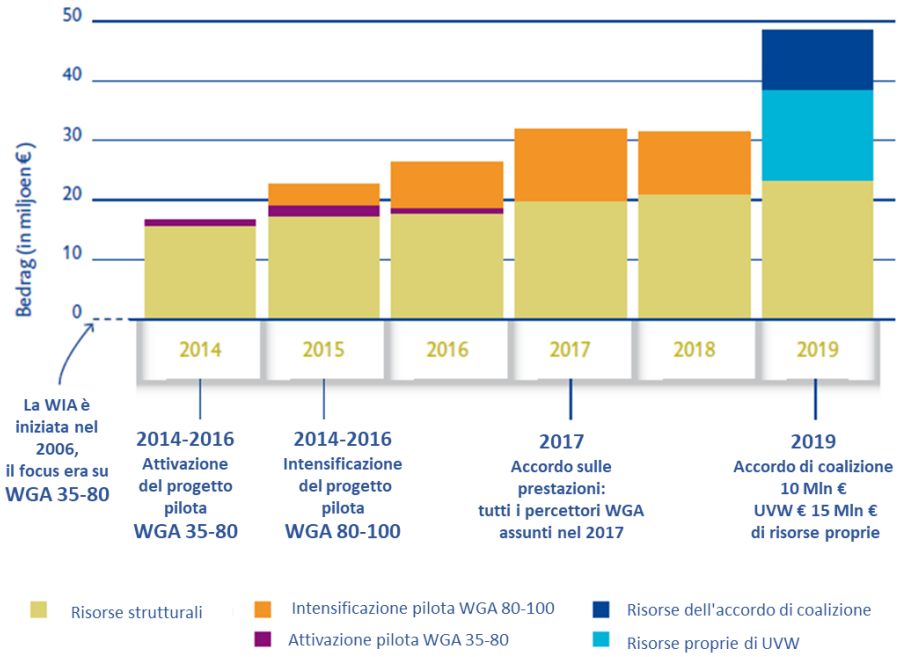
[189] Nel 2018, i consulenti di *UWV* hanno effettuato 107.800 colloqui di orientamento al lavoro con percettori di indennità di disoccupazione assicurativa (*WW*), in particolare coloro che, secondo il *software* di *profiling Work Explorer*, avevano un massimo del 50% di possibilità di trovare un lavoro entro 1 anno in maniera completamente autonoma (*UWV*, Rapporto attività 2018)

negli schemi per la disabilità (percettori di *WGA* e *Wajong*), per incrementare al massimo la loro possibilità di trovare un lavoro (Accordo di coalizione, 2017)[190].

Questa scelta di fondo del governo olandese, rilevabile già da alcuni anni e confermata nelle allocazioni di *budget* dei Servizi per l'impiego per il 2019[191], ha portato alla concentrazione di una parte sempre più consistente dei finanziamenti sui servizi per il **reinserimento delle persone disabili/inabili al lavoro** e sempre meno sui servizi rivolti a percettori di indennità di disoccupazione. *UWV* afferma che nel 2018 due terzi dei percettori di indennità di disoccupazione sono rientrati al lavoro entro 1 anno [192].

Ciò è, in parte, motivato dalla tendenziale diminuzione di questi ultimi a fronte della maggiore permanenza nello stato di disoccupazione della prima categoria, portatrice di esigenze e svantaggi multipli, ma che rappresenta un potenziale bacino di forza lavoro da attivare[193]. Il governo olandese ha dunque interesse a ridurre il numero dei percettori di indennità per invalidità/disabilità. In anni recenti, i propositi legislativi sono stati impegnati nel rivedere la condizione di disabilità di lungo periodo nell'ottica di far sì che tutti coloro in grado di compiere qualche lavoro possano rientrare nel mercato.

Figura 5.1 - Cronologia dei servizi rivolti ai disabili (*WGA)* e dei finanziamenti stanziati nel periodo 2014-2019[194].



Fonte: Corte dei Conti olandese (2019)

[190] Corte dei Conti olandese https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid

[191] *UWV*, https://jaarverslag.uwv.nl/jaarverslag-2018/a1027_Dienstverlening-gericht-op-werk-%E2%80%93-de-balans-opgemaakt

[192] UWV, Rapporto attività, 2018

[193] ICON-INSTITUT Public Sector GmbH, Marjolein Peters, *Assessment Report on PES Capacity 2018*, *Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion, European Network of Public Employment Services*, 2018. https://www.pesnetwork.eu/download/assessment-report-pes-capacity2018/

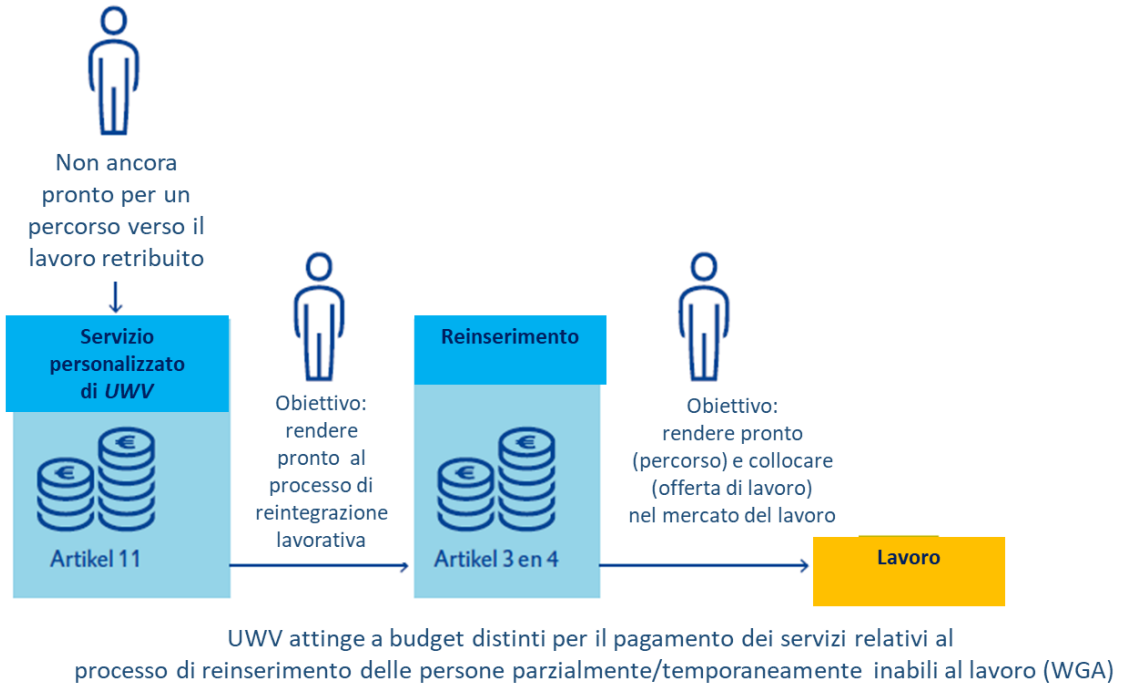
[194] La figura si riferisce ai percettori di indennità per disabilità/invalidità parziale (*WGA* 35-38%) e totale (*WGA* 80-100%)

Nella Fig. 5.1, gli investimenti di bilancio che hanno accompagnato le riforme del governo, hanno previsto l'avvio di interventi pilota rivolti, in particolare, alle persone parzialmente o temporaneamente inabili al lavoro (*WGA)* cui il Ministero per gli affari sociali ha assegnato, prima in via sperimentale e poi a regime, delle risorse aggiuntive[195].

Nell'ambito del regime *WIA*, sulla base della valutazione della perdita della capacità di guadagno, l'*UWV* determina quale beneficio riceve la persona (se totale o parziale). Le persone parzialmente disabili/inabili al lavoro (*WGA*) cui l'*UWV* riconosce una perdita di capacità di guadagno tra il 35% e l'80% hanno diritto a ricevere i **servizi di reinserimento lavorativo** di *UWV*. I beneficiari di *WGA* hanno infatti l'obbligo di reintegrazione; devono, pertanto, compiere ogni sforzo per garantire l'utilizzo della loro capacità di guadagno residua. Per i primi 5 anni dalla ricezione di questa tipologia di indennità, *UWV* è responsabile della fornitura di servizi per il loro reinserimento nel mercato del lavoro. Successivamente, l'iniziativa spetta interamente agli stessi beneficiari *WGA*.

Come illustrato nella figura 5.2, per l'erogazione dei servizi di politica attiva rivolti a persone parzialmente/temporaneamente inabili al lavoro, *UWV-WERKbedrijf* ha a disposizione due distinte fonti di finanziamento[196].

Figura 5.2 - *Budget* per i servizi di *UWV-WERKbedrijf* per il reinserimento lavorativo di persone parzialmente inabili al lavoro (WGA)



Fonte: Corte dei Conti olandese (2019)

[195] Corte dei Conti olandese (Algemene Rekenkamer), Risultati dell'indagine sulla responsabilità del Ministero per gli affari sociali 2018 (M*inisterie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) - Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*) https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid

[196] Corte dei Conti olandese (Algemene Rekenkamer), Risultati dell'indagine sulla responsabilità del Ministero per gli affari sociali 2018 (M*inisterie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) - Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*) https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid

Nell'ambito di accordi quadro con società rispondenti a requisiti specifici, gli SPI acquistano dei servizi di reinserimento lavorativo presso fornitori privati e, sulla base della profilazione e di un colloquio individuale in presenza, provvedono ad abbinare i clienti ai percorsi di reinserimento e alle offerte di lavoro disponibili. Nel 2018 gli SPI hanno acquistato 27.925 servizi di reinserimento (oltre a 649 programmi basati sul metodo IPS, cfr. a seguire nel testo), per una spesa complessiva di 85,4 milioni di euro (degli 85 disponibili per il 2018)[197].

In generale esiste un **modello di servizi di base** e uno di **servizi aggiuntivi**. A differenza del modello base, l'offerta di servizi aggiuntivi prevede la possibilità di usufruire di un maggior numero di colloqui in presenza (nell'ordine di 2-3 l'anno), prevedendo anche particolare attenzione all'integrazione con i servizi di competenza comunali[198].

In particolare, *UWV* acquista dalle società private diverse tipologie di servizi di reinserimento, suddivisi in tre Lotti[199]:

- il servizio "Adeguare al lavoro" (*Perceel 'Werkfit maken'*), rivolto a clienti che non sono in grado di poter rientrare immediatamente nel mercato del lavoro, mira a rafforzare le competenze dei lavoratori, migliorarne l'efficacia personale, e a fornire loro un quadro della loro posizione sul mercato del lavoro;

- il servizio "Al lavoro" (*Perceel 'Naar werk'*), che mira a collocare sul mercato quei clienti che potrebbero riprendere immediatamente il lavoro, aiutandoli a mantenerne uno, o ad avviare un'attività in proprio.

A partire da maggio 2019 è entrato in vigore anche un terzo Lotto "Servizi di reinserimento modulare" (*Modulaire Reintegratiediensten*), articolato nei seguenti 4 moduli: "Intervento di partecipazione" e "Promuovere la partecipazione sociale", destinato ai clienti per i quali il servizio "Adeguare al lavoro" non è (ancora) appropriato; "Valutazione pratica" rivolto ai clienti per i quali è difficile stimare le reali possibilità di lavoro; e "Supporto alla formazione", attivo dal 1 giugno 2019 per i clienti che necessitano di supporto quando seguono un corso finalizzato al rientro lavorativo[200].

Nel corso dei cinque anni previsti, gli SPI monitorano i progressi compiuti dal cliente nelle sue attività di reinserimento e anche gli aspetti amministrativi legati alle prestazioni stesse. Trascorsi i cinque anni, se il cliente lo richiede, gli SPI offrono nuovi servizi di integrazione lavorativa. Al cliente è

---

[197] *UWV*, Rapporto attività 2018 https://jaarverslag.uwv.nl/jaarverslag-2018/a1036_Inzet-re-integratiediensten

[198] Secondo il Ministero per gli affari sociali, delle persone che sono entrate nel regime *WGA* nel 2017, ad ottobre 2018 solo il 54% aveva ricevuto da *UWV* un primo colloquio individuale in presenza. Secondo i dati forniti da *UWV*, a partire da ottobre 2018 l'Ente è riuscito a svolgere colloqui in presenza con poco meno della metà (circa il 47%) delle persone che percepivano l'indennità per disabilità/invalidità (*WGA* parziale e totale) nel 2017. Nello specifico hanno svolto un colloquio in presenza circa i due terzi (65%) delle persone parzialmente inabili al lavoro (*WGA* parziale). Alla luce delle difficoltà di *UWV* di fornire servizi di base per il reinserimento lavorativo di questo potenziale bacino di forza lavoro, il Ministero per gli affari sociali ha comunicato al Parlamento l'intenzione di avviare delle sperimentazioni che consentiranno di valutare il grado di efficienza dei servizi erogati da *UWV* per i percettori di *WGA*, i cui esiti saranno disponibili a partire dal 2021. In una comunicazione al Parlamento del 20 dicembre 2018, il Ministro degli affari sociali ha anche annunciato che avrebbe affinato ulteriormente lo strumento di profilazione per identificare al meglio i clienti dell'indennità *WGA* e poter fornire i servizi in modo più efficace.

[199] https://www.uwv.nl/zakelijk/Images/inkoopkader-2016-2020-reintegratiediensten-v3.1.pdf

[200] *Modulaire Re-integratiediensten.* UWV, Rapporto attività 2018 https://www.uwv.nl/zakelijk/leveranciers/re-integratiedienstverlening/ik-wil-dienstverlening-voor-re-integratie-aanbieden/detail/inkoopkader-2016-2020-re-integratiediensten

richiesto di continuare a impegnarsi per il suo reinserimento lavorativo e di segnalare all'*UWV* eventuali cambiamenti.

Inoltre, nell'ambito degli interventi finanziati, nel 2017 gli SPI hanno introdotto in via sperimentale un nuovo modello di servizio per percettori di indennità di disabilità/invalidità al lavoro con disturbi mentali: ***Individuele plaatsing en steun – IPS*** (Posizionamento Individuale e Supporto)[201] che prevede opportunità di lavoro di durata quinquennale finalizzate a promuovere l'autosufficienza delle persone e a massimizzare il loro potenziale lavorativo[202].

Si tratta di un modello applicato negli *USA* e introdotto nei Paesi Bassi a partire dagli anni 2000, che prevede la presa in carico integrata da parte di un *team* di assistenti specializzati (certificati nel metodo *IPS*) che accompagna la persona in tutte le fasi, dalla ricerca del lavoro, alla contrattualizzazione e al mantenimento del lavoro.

A partire dal 2019 l'offerta di un percorso *IPS* si integra nell'ambito degli schemi gestiti da *UWV* ed esternalizzata a fornitori privati (8.000€/percorso *IPS*) e prevede l'offerta combinata di attività di assistenza, reinserimento e *coaching* al lavoro. Il metodo è applicato da enti privati, anche consortili, che si occupano di assistenza sanitaria mentale *(GGZ)*, in stretto raccordo con *UWV*, con le società di assicurazioni private e le Municipalità. La sperimentazione del metodo, presente ad oggi in 30 distretti olandesi, è attuata mediante finanziamenti stanziati dalle varie leggi in materia di assistenza sociale (assistenza a lungo termine, legge sull'assicurazione sanitaria, ecc).

5.4.1. Misure a supporto delle imprese che assumono *target* svantaggiati

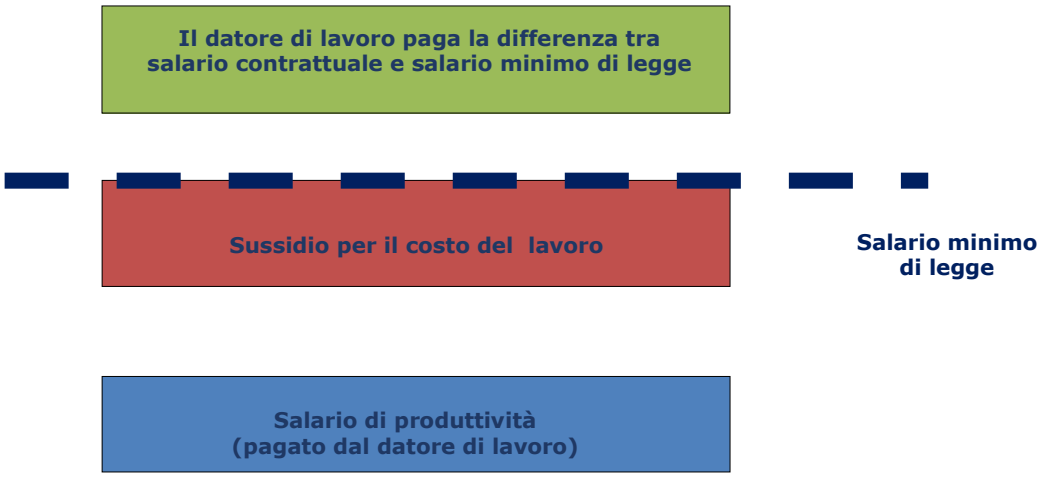
Il *Participation Act* ha introdotto due strumenti di intervento per l'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti con disabilità: il **sussidio per il costo del lavoro** (*Labour cost subsidy, Loonkostensubsidie - LKS*) e il **lavoro protetto** (*Beschut werken*).

Il **sussidio per il costo del lavoro (LKS)** prevede un principio di compensazione che si misura in base all'incapacità del soggetto disabile di lavorare e di guadagnare l'equivalente del salario minimo (fissato per legge). In sintesi, per stabilire in che misura una persona è inabile al lavoro, *UWV* confronta la capacità lavorativa residua del lavoratore disabile con la sua capacità di guadagno. Le Municipalità, pagano la differenza tra il salario minimo nazionale fissato per legge e il salario che il lavoratore disabile è in grado di guadagnare (sulla base della sua produttività), fino ad un massimo del 70% del salario minimo nazionale, mentre il datore di lavoro paga la differenza tra il salario contrattuale (previsto dai contratti collettivi di lavoro) e il salario minimo nazionale. È prevista la valutazione annuale della produttività del lavoratore da parte del *UWV*.

[201] *Individuele plaatsing en steun*, *IPS* (Posizionamento Individuale e Supporto) è un metodo per aiutare le persone con una grave malattia mentale a ottenere e mantenere un lavoro retribuito. Fonte *UWV* https://www.uwv.nl/zakelijk/leveranciers/re-integratiedienstverlening/ik-wil-dienstverlening-voor-re-integratie-aanbieden/detail/onderzoeksubsidieregeling-individuele-plaatsing-en-steun-ips

[202] UWV https://jaarverslag.uwv.nl/jaarverslag-2018/a1031_WIAWGA-dienstverlening

Figura 5.3 Schema di compensazione dei datori di lavoro



Il dispositivo può inoltre accompagnarsi a servizi di j*ob coaching* rivolti sia al lavoratore disabile che al datore di lavoro, finalizzati ad un positivo inserimento in azienda del lavoratore.

Per quanto concerne, invece, il sistema del **lavoro protetto,** le persone con un grado elevato di disabilità fisica, mentale o psichica, ricevono un impiego, regolato da specifico contratto collettivo, nell'ambito del quale e ai sensi della Legge sulla partecipazione il Comune svolge il ruolo di datore di lavoro[203].

5.4.2. Il *Gatekeeper Act* e il reintegro di lavoratori in congedo per malattia

Nei Paesi Bassi il *case management* è citato specificamente nell'ambito della normativa sui servizi previsti per il reintegro di persone in congedo per malattia, al fine di evitare che richiedano l'indennità di disabilità[204]. In questo caso, tuttavia, è da intendersi come **strumento di verifica e controllo del percorso di rientro al lavoro del lavoratore**.

Per contestualizzare meglio la questione si segnalano due aspetti importanti in vigore in questo settore specifico: la privatizzazione parziale del regime di inabilità temporanea (il datore di lavoro è obbligato a pagare i salari fino a due anni); e l'attribuzione al datore di lavoro della responsabilità del reinserimento degli impiegati inabili (c.d. Protocollo *Gatekeeper*).

Con riferimento al primo punto, in generale, il sistema di previdenza sociale olandese prevede per i lavoratori subordinati la copertura assicurativa automatica in tutti i settori, fra i quali l'indennità di malattia. Nei Paesi Bassi vi è altresì un obbligo che prevede che tutte le persone soggette ad imposta sul reddito da lavoro (residenti e non), siano tenute a sottoscrivere un'assicurazione privata contro i rischi per malattia. Il datore di lavoro provvede al versamento dei contributi del lavoratore subordinato per le varie prestazioni previdenziali mentre la quota di contributi a carico del lavoratore viene trattenuta dalla retribuzione. Un datore di lavoro è tenuto a versare al proprio dipendente in congedo per malattia, almeno il 70% della retribuzione dovuta, per i primi due anni. La **legge sul sussidio in caso di malattia *(Ziektewet, ZW)*** si applica come rete di sicurezza sociale

[203] https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/beschut-werken
[204] Codice civile olandese (Libro 7), *Burgerlijk Wetboek (BW) Boek* 7. https://www.st-ab.nl/wetten/0059_Boek_7_Burgerlijk_Wetboek_BW.htm

"safety net" nel caso di lavoratori che non hanno o non hanno più un datore di lavoro e in altre particolari circostanze[205].

Al fine di ridurre al massimo le richieste di indennità per malattia e per disabilità e, al tempo stesso, combattere l'assenteismo di lungo termine e i relativi costi per la previdenza sociale, a partire dal 2002 sono state varate delle norme specifiche, fra le quali il c.d. ***"Gatekeeper Improvement Act"***[206]. Il Protocollo *Gatekeeper* istituisce l'obbligo per i datori di lavoro e i dipendenti in congedo per malattia a redigere un **Piano di rientro al lavoro** entro le prime otto settimane di assenza, e ad impegnarsi al massimo per consentire il prima possibile la reintegrazione, pena sanzioni salariali del *UWV* al datore di lavoro[207].

Il principio alla base della riforma è che il sistema di previdenza sociale debba creare le condizioni tali per cui i lavoratori dipendenti non necessitino prestazioni a supporto del reddito (**prevenzione**) e, qualora ciò fosse inevitabile, il sistema dovrebbe incoraggiare i richiedenti ad attivarsi per cercare un altro lavoro o a tornare al lavoro prima possibile (**reintegrazione)**.

La gestione e il monitoraggio del Piano di rientro al lavoro sono di competenza di un *case manager*, il cui scopo, in questo caso, è ridurre e abbreviare il periodo di assenza del dipendente. La legge non vincola l'azienda a ricorrere ad un *case manager*, ma la nomina di questi gli garantisce che il processo di reintegro del lavoratore si svolga in ottemperanza alle linee guida previste da *UWV* e svolge gli adempimenti normativi per suo conto. Come già segnalato, l'esternalizzazione alle agenzie private delle attività a supporto del reinserimento di lavoratori malati è un elemento caratteristico del sistema olandese. La legge stabilisce inoltre che in quanto datori di lavoro anche gli enti pubblici come *UWV* o i Comuni, possano acquistare i servizi di reinserimento in un mercato libero[208].

L'obiettivo è promuovere insieme (datore di lavoro, *case manager* e lavoratore) le condizioni che consentano una soluzione strutturale, ma il datore di lavoro è e rimane responsabile del reinserimento. Alla fine del secondo anno della malattia, il *UWV* valuterà se entrambe le parti hanno fatto tutto il possibile per mantenere il lavoratore parzialmente invalido nell'impiego, o per farlo ritornare al lavoro.

Lo stesso Codice Civile stabilisce infatti che il *UWV*, nello specifico l'unità *Valutazione delle malattie e dell'incapacità lavorativa*, sulla base di criteri predefiniti, accerti la capacità lavorativa di individui con disabilità o patologie invalidanti e offra loro indicazioni per un recupero di funzionalità, ove possibile, e agli operatori dei Servizi per l'Impiego fornisca raccomandazioni per un opportuno reinserimento nella vita lavorativa compatibile con le limitazioni funzionali. I *team* di *UWV*, composti da consulenti medici ed esperti del lavoro, monitorano anche l'adeguatezza o meno dei Piani di rientro e, qualora un Piano venga ritenuto inadeguato, il datore di lavoro ha l'obbligo di continuare a versare l'indennità per ulteriori mesi. L'imposizione di questo tipo di sanzione al datore di lavoro è prevista dalla legge se l'azienda non ha compiuto sforzi sufficienti per riportare il lavoratore al lavoro o se i vari adempimenti amministrativi non sono stati rispettati. La minaccia del pagamento

[205] Il datore di lavoro continua a corrispondere lo stipendio al dipendente fino alla 104a settimana di malattia, ma non oltre la scadenza del contratto. Nel caso di lavoratori con un contratto a tempo determinato, o di lavoratori temporanei *(uitzendkracht)* o nel caso di percettori di sussidio di disoccupazione che si ammalano, *UWV* assume il ruolo di datore di lavoro e corrisponde una prestazione di malattia all'interessato.

[206] *Wet Verbettering Poorewachter, WVP* 2001

[207] *UWV*, https://www.uwv.nl/werkgevers/formulieren/maken-plan-van-aanpak.aspx

[208] Per attuare questa politica di prevenzione dell'assenteismo i datori di lavoro possono scegliere se rivolgersi a degli esperti esterni (*Arbodienst*, Servizi di salute e sicurezza sul lavoro); oppure scegliere di istituire il servizio internamente alla propria azienda affidandolo ad un medico certificato; oppure appaltare l'intero servizio ad una società esterna.

di una penale spinge i datori di lavoro a mettere in campo ogni possibile misura per reimpiegare i dipendenti assenti.

Il Piano include tipicamente attività di riorganizzazione del lavoro per tenere conto della capacità lavorativa del dipendente malato, così come attività di riabilitazione per i dipendenti malati da tempo[209]. Per quanto riguarda le persone con disabilità parziale (*WGA*), l'accento non viene posto sulla protezione del reddito, ma sulle possibilità di riabilitazione[210].

Questo tipo di riforma ha implicato, da un lato, che la responsabilità degli sforzi per un reinserimento precoce del lavoratore venisse trasferita da *UWV* ai datori di lavoro, dall'altra una maggiore responsabilizzazione dei lavoratori stessi e un'intensificazione degli obblighi a loro carico.

Secondo le disposizioni della legge sulla salute e sicurezza *("ARBO"),* i datori di lavoro sono obbligati a perseguire una politica di **assenteismo attivo**, una parte di questa è proprio la consulenza per i lavoratori per l'assenteismo. Con questo tipo di regolamentazione il sistema di previdenza sociale offre ora una combinazione di protezione/supporto al reddito e di attivazione.

Se, da un lato, questo protocollo viene considerato un efficace strumento di prevenzione, alcuni studi osservano una tendenza per cui alcuni gruppi vulnerabili e in cattive condizioni di salute vengono orientati dalle aziende verso posti di lavoro flessibili e atipici, che non sono soggetti alla stessa normativa.

Anche al fine di evitare questo rischio, il governo sta valutando modifiche al protocollo c.d. *Gatekeeper* e ad un sistema di incentivi che garantisca minori rischi finanziari per i datori di lavoro[211]. Inoltre, per far fronte alla segmentazione del mercato, circa l'eventuale copertura previdenziale per malattia/invalidità per i lavoratori autonomi, il governo olandese ha annunciato l'intenzione di collaborare con le società di assicurazioni private e altri enti coinvolti per sviluppare un programma volto a promuovere una maggiore consapevolezza delle persone che intendono scegliere la libera professione, circa i rischi che questa comporta in caso di inabilità al lavoro[212].

Inoltre, per quanto riguarda l'obbligo del datore di lavoro di continuare a pagare la retribuzione fino a due anni in caso di malattia, il governo nel 2018 ha annunciato che un accordo raggiunto tra le organizzazioni dei datori di lavoro e le società di assicurazioni private offrirà assicurazioni più adatte a coprire il rischio di malattia (le cosiddette *MKB verzuim-ontzorg-verzekering*). Il governo intende, altresì, prevedere una riduzione dei contributi di malattia di 450 milioni di euro a partire dal 2021 per compensare le piccole e medie imprese per i costi salariali del secondo anno di malattia.

5.4.3 Il *Counsellor* specializzato in *target* vulnerabili

Nei Paesi Bassi la figura del *case manager* non è citata specificamente tra le figure coinvolte nella gestione dei percorsi di reinserimento lavorativo di *target* svantaggiati, eccetto che nei protocolli per il reintegro dei lavoratori in congedo per malattia.

---

[209] Ágota Scharle, Márton Csillag, Budapest Institute, *Disability and labour market integration*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, Maggio 2016

[210] Come descritto nel §5.3, il regolamento sulla concessione di indennità alle persone con invalidità parziale *(WGA)* invita sia il lavoratore subordinato che il datore di lavoro a promuovere il più possibile la riabilitazione del lavoratore dipendente. Il regolamento sulla concessione delle indennità alle persone con invalidità totale *(IVA*) prevede un reddito in caso di invalidità lavorativa totale e permanente, qualora la possibilità di recupero sia scarsa o assente.

[211] Ágota Scharle, Márton Csillag, op.cit.

[212] *European Commission, Country Report The Netherlands 2019 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Brussels*, 27.2.2019 *SWD*(2019) 1018 *final* https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-netherlands_en_0.pdf

Il *Counsellor* specializzato in *target* vulnerabili

La figura dell'operatore che ricopre all'interno degli SPI le funzioni più vicine al ruolo di *case manager*, nell'accezione più ampia, è quella del *counsellor* specializzato in *target* vulnerabili.

Gli operatori di *UWV* impegnati nell'erogazione diretta di servizi all'utenza in cerca di lavoro possono distinguersi, infatti, tra le seguenti figure[213]:

1) *counsellor* con specializzazione nell'erogazione di *e-services* di base *(e-coach)* mediante il canale digitale (responsabili di incontri in presenza solo nel caso di inadempienza rispetto alle azioni di ricerca di lavoro);
2) *counsellor* incaricati dell'erogazione di servizi intensivi mediante il canale fisico (e con frequente ricorso al metodo delle sessioni di gruppo) a favore di *target* vulnerabili, il cui trattamento richiede peraltro competenze specifiche;
3) gli esperti nel trattamento di disoccupati diversamente abili.

Ai *counsellor* specializzati nell'erogazione di servizi intensivi ai gruppi vulnerabili sono richieste conoscenze in materia di previdenza sociale, mercato del lavoro, restrizioni mediche, capacità funzionali in relazione al lavoro, competenze e abilità di *coaching*, conoscenza ed esperienza nella conduzione di *test* di competenze. Tra le competenze comportamentali richieste vi sono: l'orientamento al cliente, capacità collaborative, orientamento al risultato.

Tra i requisiti essenziali di accesso per la figura del *counsellor* è prevista la laurea ed una precedente esperienza lavorativa attinente, in vista dello svolgimento di attività di *counselling* per il lavoro. Alcune discipline di studio e ambiti di istruzione vengono preferiti rispetto ad altri, tra cui: psicologia, pedagogia, sociologia, assistenza sociale.

Il *case manager* per il reintegro di lavoratori in congedo per malattia/inabilità al lavoro

Per quanto concerne, invece, il reintegro di lavoratori in congedo per malattia/inabilità al lavoro, i *case manager* svolgono il ruolo di "intermediari" che eseguono le attività previste per il rientro al lavoro (es. registrazione delle assenze e l'orientamento per i dipendenti), soprattutto nelle piccole e medie imprese. Si configurano come una sorta di gestori del processo normato dal *Gatekeeper Improvement Act (WVP)*. Sono dunque figure che si collocano, per così dire, tra il medico della compagnia assicuratrice, il *UWV* e il datore di lavoro. Assistono il processo di reintegrazione della persona malata/temporaneamente inabile al lavoro a nome del datore di lavoro. La conoscenza di leggi e regolamenti consente loro di garantire che tutte le parti coinvolte svolgano correttamente gli adempimenti previsti. In questo settore specifico, le attività di un *case manager* sono riassumibili come segue:

- agire come punto di riferimento sul caso per tutte le parti coinvolte, tra cui il datore di lavoro, il servizio di salute e sicurezza sul lavoro (esterno o interno all'azienda) e l'*UWV*;
- monitorare l'assenza mantenendo i contatti con il dipendente;
- attività di consulenza per un reinserimento rapido del lavoratore;
- sostenere la preparazione del Piano di reintegro e la preparazione del relativo *dossier*;
- supportare la valutazione del Piano in esito al primo anno di malattia;
- prendere in carico le richieste di indennità per inabilità permanente secondo le linee guida dell'*UWV*.

[213] Per approfondimenti si veda Anpal Servizi, Dossier di approfondimento: Figure professionali degli Operatori SPI, giugno 2017. http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=dcaa6364-d1ab-4a7a-89ab-f4996d8d7995.pdf&uid=dcaa6364-d1ab-4a7a-89ab-f4996d8d7995