



Programma Operativo FSE 2007 – 2013
Asse V "Transnazionalità e Interregionalità" DGR. 4124/08

Progetto STEPS
Verso un modello veneto di servizi integrati per l'inclusione sociale e l'occupazione

402/1/1/4124/2009

Titolarità: Istituto A. Provolo CSF



LINEE GUIDA
PER L'ADOZIONE E LA DIFFUSIONE DI UN
MODELLO DI AGENZIA PER L'INCLUSIONE
SOCIO OCCUPAZIONALE NEL CONTESTO
VENETO



*La stesura delle linee guida è stata gestita dallo staff progettuale
dell'Istituto A. Provolo Centro Servizi Formativi:
Alberto Raviola,
Giancarlo Modanesi,
Matteo Zoso*

Le Linee Guida hanno lo scopo di sintetizzare le informazioni e gli orientamenti emersi dal Progetto STEPS in merito ai sistemi e ai modelli di programmazione e gestione delle politiche di inclusione socio occupazionale, in una logica di integrazione dei servizi rivolti alle persone in situazione di disagio.

Le Linee Guida contengono una serie di indicazioni strategico - operative per la definizione di dispositivi d'integrazione della rete territoriale dei servizi, realizzabili nella formula istituzionale e organizzativa dell'Agenzia Sociale.

Le linee guida sono state elaborate in stretta collaborazione con i partner di progetto:

- Provincia di Verona – Politiche attive per il Lavoro;
- Comune di Verona – Promozione del Lavoro;
- Lavoro&Società SCARL (Verona);
- Associazione Inforjob (Padova);
- Cooperativa Sociale Energie Sociali (Verona);
- Consorzio Scuole e Lavoro (Milano);
- IFOA (Reggio Emilia);
- Wisamar (Lipsia, Germania).

La realizzazione delle linee guida è stata possibile anche grazie al prezioso contributo di enti e istituzioni che hanno accettato di essere coinvolti nel progetto:

- Comune di Verona – Servizi Sociali
- Provincia di Verona - Servizio Collocamento
Mirato
- ULSS 22 di Verona;
- COSP Verona;
- Istituto Don Calabria;
- Istituto Canossiano;
- UMANA - Agenzia per il Lavoro.

Per approfondire le caratteristiche e le fasi di realizzazione del progetto STEPS, è possibile consultare il sito:
www.stepsveneto.it

INDICE DELLE LINEE GUIDA

Sezione 1: La visione delle politiche di inclusione alla base dell'idea di Agenzia Sociale

- 1.1. Il fenomeno dell'esclusione sociale
- 1.2. La risposta ai bisogni e alle nuove povertà
- 1.3. I fattori di successo delle politiche di inclusione

Sezione 2: Modello e caratteristiche distintive dell'Agenzia Sociale

- 2.1. L'architettura di sistema dell'Agenzia Sociale
- 2.2. I principi guida e la mission

Sezione 3: Assetto istituzionale e organizzativo dell'Agenzia Sociale

- 3.1. Aspetti istituzionali
- 3.2. Assetto organizzativo generale
- 3.3. I Punti di Informazione e Accoglienza

Sezione 4: Convenienza sociale ed efficienza economica dell'Agenzia Sociale

- 4.1. Perché un'Agenzia Sociale per l'integrazione dei servizi
- 4.2. L'esperienza prodromica veronese: Lavoro&Società
- 4.3. Esclusione sociale e rete dei servizi
- 4.4. Costo di cittadinanza e valore aggiunto sociale
- 4.5. Dimensione territoriale e costi dell'Agenzia Sociale

Sezione 5: Le questioni aperte

- 5.1. L'Agenzia Sociale tra pubblico e privato
- 5.2. L'operatore chiave dell'Agenzia Sociale: il Tutor Unico

Sezione 1

La visione delle politiche di inclusione alla base dell'idea di Agenzia Sociale

1.1. Il fenomeno dell'esclusione sociale

Il problema dell'esclusione sociale è difficile da analizzare attraverso approcci top-down, con la conseguenza che, ad oggi, intere fasce di persone svantaggiate non riescono di fatto o non possono accedere all'offerta di servizi per loro essenziali.

Le azioni di contrasto all'esclusione sociale dovrebbero prevedere interventi integrati pubblico/privato in grado di superare la mancanza di flessibilità odierna, causa di un sistematico ritardo nell'intervento sui fenomeni nuovi e non sperimentati.

Vanno dunque disegnate politiche pubbliche basate non solo sui tradizionali strumenti di azione diretta ma anche sulla valorizzazione e strutturazione di operatori istituzionalmente diversi.

Diventa fondamentale dotarsi di strumenti di lettura tempestiva della realtà, capaci di produrre dati in tempo reale circa i motivi che determinano i nuovi fenomeni di povertà e di segnalare il processo di progressivo scivolamento delle persone verso condizioni di svantaggio.

Da queste brevi riflessioni sull'evoluzione del fenomeno dell'esclusione sociale, discendono alcuni capisaldi che possono informare l'azione sociale, anche al di là dei confini delle politiche di contrasto alla povertà:

- integrazione dei servizi per la persona;
- superamento delle logiche puramente assistenziali;
- integrazione dei soggetti erogatori di servizi di diversa natura;
- integrazione delle istituzioni preposte alla programmazione delle politiche.

La necessità di progettare servizi integrati per l'individuo per i servizi di pubblica utilità non rappresenta solo un possibile principio ispiratore connesso alla centralità del cittadino, ma diviene una necessità ogni volta che il fenomeno affrontato si presenta in forma multidimensionale, ovvero determinato da una molteplicità di cause e manifestato attraverso forme differenti.

Dalla necessità di un approccio olistico alla persona discende poi la necessità di un'organizzazione adeguata dell'offerta di servizi, in cui l'azione dei vari soggetti competenti sia coordinata e integrata in un unico sistema di erogazione.

In questa prospettiva ciò si traduce in due possibili opzioni concrete:

- l'attivazione di una rete di operatori indipendenti;
- la nascita di punti di accesso alla rete dei servizi con il compito di accogliere la persona, anche attivando altri operatori in possesso delle competenze necessarie a rispondere (complessivamente) ai bisogni della persona stessa.

Un tale sistema può consentire di affrontare il problema delle nuove povertà nelle sue molteplici dimensioni del bisogno: l'accesso non discriminato ai servizi, la sussistenza economica, la casa, la salute, il lavoro.

1.2. La risposta ai bisogni e alle nuove povertà

La scelta di un sistema di definizione della condizione di povertà, o di rischio, è tutt'altro che una questione accademica. Nell'attuale inquadramento normativo, infatti, può accadere che i soggetti che versano in situazioni di difficoltà non possano beneficiare di servizi e interventi, se pur previsti dalla normativa, in quanto non compresi nella lista nelle "categorie ammissibili".

La rigida definizione classificatoria delle categorie di svantaggio, quindi, finisce inevitabilmente per essere superata dall'evoluzione dei fenomeni reali, traducendosi in dinamiche discriminatorie.

Per evitare tale rischio, la classificazione in categorie dovrebbe rappresentare una sorta di indicazione di priorità, mentre **la definizione dell'ammissibilità** dovrebbe essere basata sull'incrocio di più variabili trasversali che identifichino i fattori di rischio e di svantaggio, individuando un'area grigia di vulnerabilità da monitorare al fine di evidenziare le nuove povertà.

Poiché l'approccio di definizione trasversale sopra descritto risulta piuttosto oneroso in termini di analisi e certificazione formale, l'alternativa risiede in un approccio elastico bottom-up in cui l'aggiornamento delle definizioni avviene valorizzando le segnalazioni di chi quotidianamente è a contatto con la realtà del disagio.

In altre parole, l'organizzazione che interviene a contrasto dell'esclusione sociale e occupazionale diviene contemporaneamente strumento di analisi e segnalazione.

Oggi la povertà nasce da cause non solo economiche; esistono molteplici cause che si traducono in una molteplicità di bisogni, spesso inespresi, o meglio per i quali non è chiara la

percezione dell'ordine di priorità.

In queste condizioni, casa, sostentamento, ma anche lavoro, orientamento e formazione, contatto sociale, fino agli atti più semplici come sbrigare le pratiche burocratiche per ottenere l'assistenza sanitaria, divengono un ostacolo insormontabile.

In sostanza, l'individuo in situazione di difficoltà non deve essere aiutato solo con una risposta univoca ad uno specifico bisogno, ma dovrebbe anche essere aiutato ad orientarsi e a gestire il complesso dei suoi bisogni.

Per assicurare questo tipo di aiuto serve un luogo dove poter esplicitare l'insieme delle esigenze e dove possa essere predisposto un piano di interventi successivi in grado di sostenere l'individuo in un percorso personalizzato che tenga conto della possibile soluzione della molteplicità dei suoi bisogni.

1.3. I fattori di successo delle politiche di inclusione

Il principale fattore di successo delle politiche di inclusione socio – occupazionale è rappresentato dalla capacità di adottare modelli multidisciplinari e integrati di analisi e attuazione delle politiche stesse.

Un primo aspetto da considerare riguarda i processi di crescita e di sviluppo di un territorio che, come è noto, non dipendono esclusivamente da dinamiche di tipo economico, ma anche dall'interazione tra dimensione economica e problematiche socio occupazionali considerate nei diversi aspetti (accesso al lavoro, casa, salute, etc.).

Ciò conferma che il tema dello sviluppo locale, per essere affrontato adeguatamente, richiede soluzioni basate su un approccio multi-dimensionale e una visione integrata delle politiche economiche, sociali e del lavoro.

Un secondo aspetto riguarda la capacità di organizzare efficientemente e razionalmente le risorse finanziarie disponibili per affrontare i bisogni sempre più complessi delle persone a rischio di esclusione.

E' fondamentale quindi la creazione di fondi integrativi con il concorso di soggetti pubblici e privati il cui utilizzo risponda a logiche convergenti per la soluzione delle problematiche occupazionali e sociali emergenti nel territorio.

Un terzo elemento da considerare concerne la visione condivisa delle problematiche che si vogliono affrontare che non può prescindere da un'analisi articolata dei fenomeni e delle condizioni del disagio e della marginalità.

Le indagini condotte a questo scopo dovrebbero

essere caratterizzate da modelli di analisi pluridimensionali, partendo dal presupposto, come è già stato ricordato, che le persone in difficoltà sono portatrici di bisogni complessi di natura occupazionale, economica, sociale, psicologica, abitativa, familiare.

Tale approccio all'analisi dei bisogni del soggetto rappresenta quindi un prerequisito essenziale per un'offerta dei servizi integrati (rivolti anche al sostegno familiare) in grado di rispondere strategicamente ad una molteplicità di bisogni spesso compresenti .

Da queste considerazioni preliminari discende la necessità di programmare politiche di inclusione sempre più decisamente orientate alla collaborazione tra strutture pubbliche e private, collegate in una logica di rete e in grado di assicurare un'offerta qualificata di servizi integrati.

Le soluzioni organizzative adottate, possono differenziarsi, ma dovrebbero comunque concretizzarsi in un'offerta integrata, più o meno ampia, di servizi sociali, assistenziali, abitativi, per il lavoro, dove le strutture di erogazione conservano una loro piena autonomia, presidiando ciascuna un segmento specifico del ciclo integrato dei servizi, ad esempio: l'accoglienza e l'analisi dei bisogni, il sostegno all'inserimento lavorativo, l'attivazione di percorsi formativi, l'erogazione di servizi sociali (servizi comunque riconducibili ad un piano di intervento personalizzato attuato con il sostegno di un operatore dedicato alla persona).

In questa prospettiva, la sequenza operativa che caratterizza l'erogazione dei servizi a sostegno dell'inclusione socio – occupazionale da parte di più soggetti erogatori (ad esempio Servizi per l'impiego, Servizi sociali del Comune, dell'ASL, del Privato sociale) dovrebbero comprendere:

- a) accoglienza attiva e informazione;
- b) analisi e valutazione del bisogno in una logica

- multidisciplinare;
- c) definizione di un programma di intervento personalizzato che coinvolga diversi servizi;
 - d) attuazione dell'intervento con il concorso di più servizi e con il sostegno costante di un "tutor";
 - e) monitoraggio e valutazione dei risultati dell'intervento.

Nella sequenza sopra illustrata un elemento essenziale per garantirne la funzionalità del sistema è senza dubbio rappresentato dal coinvolgimento attivo di operatori provenienti da realtà organizzative diverse e da partenariati tra enti e strutture di erogazione con mission, vocazioni, specializzazioni diverse.

Oltre ai partenariati istituzionali e alla condivisione di una comune cultura professionale e organizzativa tra operatori di diversa appartenenza, un elemento fondamentale per il successo degli interventi di inclusione è rappresentato dalla presenza di nuove figure professionali in grado di svolgere una lettura globale dei bisogni della persona e di farsene carico attraverso percorsi di inclusione personalizzati e di operare in una logica di sistema per favorire lo sviluppo di reti integrate di servizi nel territorio di pertinenza. Nelle esperienze fin qui realizzate nel nostro Paese tali figure (con profili di competenze spesso differenziati) assumono denominazioni diverse, quali ad esempio: Case manager, Tutor unico, Operatore unico, etc. Non si tratta necessariamente di una professione in sé, ma piuttosto di una funzione/competenza attivabile nell'ambito delle professioni sociali, sanitarie, formative, già esistenti.

Sezione 2

Modello e caratteristiche distintive dell'Agencia Sociale

2.1. L'architettura di sistema dell'Agencia Sociale

Le politiche di sviluppo della Regione Veneto individuano nella programmazione negoziata territoriale e nell'integrazione delle politiche le regole fondamentali per sostenere efficacemente i processi di coesione e la competitività dei sistemi locali.

All'interno del quadro strategico previsto nel Programma Operativo Regionale (POR) 2007 – 2013 per l'utilizzo delle risorse comunitarie, la Regione definisce alcune linee di indirizzo strategico e operativo per lo sviluppo delle politiche per l'inclusione sociale da attuare prioritariamente per mezzo della concertazione e del partenariato.

In questo contesto non va dimenticato che nell'attuale quadro italiano di governance delle politiche sociali e per il lavoro, l'eventuale integrazione dei servizi implica sistemi di raccordo tra funzioni di competenza della Regione (fulcro delle politiche sanitarie e formative), della Provincia (sistema lavoro e servizi per l'impiego) e del Comune (servizi sociali).

E' quindi evidente che il livello territoriale dove realizzare operativamente l'idea dell'Agencia Sociale è rappresentato da una parte dall'Azienda ULSS responsabile della programmazione dei Piani Sociali di Zona (L.n. 328/2000), dall'altra dai bacini provinciali dei Servizi per l'Impiego di attribuzione della Province, con utenza non inferiore a 100.000 abitanti (DLGS 23.12.1997, n. 469) responsabili dell'erogazione dei servizi per il lavoro, anche in relazione a quanto previsto dai Piani Provinciali di politica attiva del lavoro.

Da punto di vista istituzionale ne deriva che

l'Agencia Sociale per intervenire con piena legittimazione nel territorio di pertinenza deve essere formalmente riconosciuta attraverso **appositi atti istituzionali** emanati dai diversi attori interessati, in primis la Regione.

La Regione può favorire l'adozione della formula "Agencia Sociale" assicurando uniformità di indirizzo e armonizzando nel loro insieme le normative di settore ed eventualmente individuando livelli e contenuti di gestione integrata tra più ambiti per il perseguimento di obiettivi specifici e per la realizzazione di linee di intervento che coinvolgano più soggetti istituzionali.

Si tratta di un aspetto che richiede ovviamente un approfondito chiarimento alla luce della normativa vigente che regola la distribuzione delle funzioni e delle competenze a livello regionale, provinciale e comunale in materia di servizi sociali e per il lavoro e più in generale dei servizi alla persona.

Un altro passaggio fondamentale per il riconoscimento dell'Agencia Sociale e della sua funzione di regolazione della rete territoriale dei servizi è indubbiamente rappresentato dagli accordi e dalle intese nelle singole realtà provinciali.

A questo livello uno strumento adeguato per la promozione dell'Agencia Sociale potrebbe essere rappresentato da **Intese Territoriali** (nella fattispecie per l'inclusione, per la coesione sociale, per il contrasto alla marginalità, etc.).

Le Intese Territoriali rappresentano oggettivamente uno strumento negoziale essenziale per:

- rafforzare le relazioni orizzontali tra istituzioni locali e promuovere forme di partecipazione attiva su problemi di interesse comune;

- creare programmi integrati di politiche sociali e del lavoro con la finalità di affrontare bisogni specifici in modo mirato.

Va ricordato che nella stipula di un'eventuale intesa/protocollo (o di altra forma di intesa interistituzionale) l'Agenzia Sociale ha ragione di esistere in quanto soggetto capace di svolgere efficacemente una funzione di raccordo e integrazione tra servizi erogati da enti e soggetti di diversa emanazione istituzionale (Servizi per l'Impiego, Servizi sociali dei Comuni, Servizi erogati dalle Aziende ULSS ed eventualmente altri). Lo svolgimento efficace e innovativo di tale funzione può essere assicurato solo da strumenti di programmazione integrata dei servizi che consentano di:

- individuare e analizzare i bisogni globali di determinati target di utenza a potenziale rischio di esclusione;
- elaborare un programma complessivo di interventi e servizi in grado di fornire risposte multidimensionali ai bisogni di inclusione (lavoro, sostegno economico, casa, salute, famiglia);
- attivare e coordinare la rete territoriale dei servizi disponibili con il concorso dei diversi soggetti interessati.

In questa prospettiva un'importante innovazione (non solo in Veneto, ma l'intero panorama nazionale) può essere rappresentata dal **"Piano unitario dei servizi territoriali"** adottato congiuntamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle Aziende ULSS locali.

Si tratterebbe in sostanza di adottare un dispositivo già previsto dalla Legge 328/2000 (Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e ampiamente sperimentato nel nostro ordinamento (il Piano di Zona) e di adattarlo in una prospettiva di erogazione integrata di servizi sociali e per il lavoro.

Il Piano unitario dei servizi potrebbe essere adottato nell'ambito di un apposito **"Tavolo di programmazione"** composto da Provincia, Comuni, Azienda ULSS, con l'Assistenza tecnica dell'Agenzia Sociale.

Il tavolo rappresenterebbe il luogo tipico della programmazione unitaria nel medesimo territorio all'interno del quale individuare priorità d'intervento, modalità organizzative e gestionali, ripartire i costi e definire indicatori di qualità e criteri di valutazione degli interventi.

A seguito della definizione condivisa degli obiettivi prioritari, delle linee di intervento da attuare e delle risorse necessarie per l'attuazione del Piano unitario, il Tavolo di programmazione potrebbe dare mandato all'Agenzia Sociale per l'attuazione del Piano stesso, con il concorso dei servizi pubblici e privati accreditati presenti nel territorio.

All'interno di questo quadro di riferimento generale, ogni servizio sarebbe chiamato a fornire il proprio contributo in relazione agli obiettivi di inclusione e di coesione sociale definiti nell'ambito del Tavolo di programmazione territoriale.

Il processo decisionale top down appena descritto dovrebbe essere integrato da un approccio bottom up in quanto i diversi servizi della rete territoriale, coordinati dall'Agenzia Sociale, sarebbero chiamati a fornire indicazioni e orientamenti in merito alle priorità e ai bisogni delle persone in condizioni di disagio, attraverso l'analisi condotta sul campo ed il contatto diretto con le realtà del territorio.

In sostanza, il processo di elaborazione delle politiche di inclusione socio occupazionale a livello territoriale, si articola su due livelli:

- il livello politico istituzionale, orientato all'elaborazione degli indirizzi e delle strategie di intervento, rappresentato dal Tavolo di programmazione come sede dell'integrazione istituzionale;

- il livello tecnico operativo, rappresentato dal Piano unitario finalizzato ad assicurare l'apporto di servizi e professionalità adeguate all'attuazione delle politiche concordate nell'ambito del Tavolo di programmazione.

L'elemento che completa l'architettura di sistema dell'Agenzia Sociale è rappresentato dalle modalità di accesso dell'utenza alla rete territoriale dei servizi e dal successivo percorso di sostegno all'inclusione socio-occupazionale attraverso approcci e metodologie condivise dai tutti i soggetti che compongono la rete.

Tale condizione (modalità omogenee di programmazione, attuazione e valutazione dei percorsi a sostegno dell'inclusione) può essere garantita attraverso l'istituzione di **Punti di Informazione e Accoglienza** in grado di svolgere funzioni di informazione e analisi globale dei bisogni della persona, caratterizzati dalla presenza di figure professionali capaci di accogliere la persona e accompagnarla nella definizione di piani di intervento personalizzati, con il concorso di servizi e apporti specialistici di diversa natura.

Non si tratta ovviamente di dare vita ad altri servizi oltre a quelli che già operano nella rete, ma di progettare e diffondere una funzione (un dispositivo organizzativo) che va ad innestarsi in base a precisi criteri di funzionalità nei principali punti di potenziale accesso da parte dei cittadini alla rete dei servizi.

Per fare qualche esempio il Servizio InformaGiovani o lo Sportello Lavoro di un Comune, un servizio dell'ULSS, un Servizio per l'impiego, un servizio del terzo settore, rappresentano alcune delle strutture ideali per attivare un Punto di Informazione e Accoglienza senza che ciò implichi alcuna necessità di reclutare altre risorse professionali.

Si tratterà semplicemente di creare le condizioni

culturali, professionali e organizzative affinché gli operatori dei servizi adottino modalità comuni per rispondere ai bisogni dei cittadini portatori di situazioni multiproblematiche.

2.2. I principi guida e la mission

Una prima considerazione utile per comprendere i motivi che suggeriscono l'istituzione e la diffusione della formula "Agenzia Sociale" nel territorio veneto, è rappresentata dalla mission dell'Agenzia che ha un carattere più generale rispetto ad altri enti e strutture di servizio che già operano nel territorio.

L'Agenzia Sociale svolge un ruolo di "catalizzatore" della capacità strategica e operativa, delle risorse finanziarie e informative e delle competenze del sistema locale dei servizi di inclusione, per realizzare soluzioni condivise a problemi comuni svolgendo una vera e propria funzione di sostegno alla pianificazione e programmazione strategica, mentre gli altri soggetti che operano nel territorio si pongono il problema di offrire, direttamente o indirettamente, specifici servizi alle persone.

L'attività dell'Agenzia Sociale è prevalentemente di facilitazione di una rete di rapporti tra diverse realtà (strutture, servizi e competenze) in vista della promozione, in un "unicum", di attività di indagine territoriale e analisi dei bisogni, raccordo strategico delle risposte e ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili.

L'Agenzia Sociale è il soggetto che, collaborando in modo organico e sistemico con gli attori istituzionali interessati, garantisce un'efficace governance territoriale del network degli operatori pubblici e privati impegnati nell'erogazione di servizi di diversa natura.

Volendo utilizzare alcune rappresentazioni metaforiche, l'Agenzia Sociale si configura come "nodo" di trasmissione dei fabbisogni di interventi di inclusione, come "veicolo" per la messa in relazione delle risorse e delle competenze professionali disponibili nel territorio, come interfaccia tra domanda e offerta potenziale di

servizi, come "antenna" in grado di registrare la complessità del disagio e del cambiamento dei fenomeni di esclusione.

La mission dell'Agenzia Sociale si traduce in alcuni obiettivi strategici:

- sostenere l'Ente Pubblico nello sviluppo dei processi di governance della rete territoriale degli enti gestori dei servizi dedicati alle cosiddette fasce deboli.
- promuovere nei servizi l'applicazione di standard di erogazione rispondenti a livelli essenziali di prestazione, identificati secondo principi di qualità, efficacia, economicità.
- contribuire al rafforzamento delle capacità operative e tecniche di gestione integrata dei servizi in un'ottica di superamento della frammentazione delle risorse e delle opportunità dedicate ai cittadini.
- sostenere l'attività delle strutture di erogazione dei servizi ad individuare le soluzioni possibili (cioè realisticamente praticabili e sostenibili) per rispondere ai fabbisogni individuati.
- supportare i referenti istituzionali nell'identificazione, reperimento e messa a disposizione di del territorio di risorse finanziarie (locali, pubbliche e private, ma anche nazionali ed europee) per assicurare ai cittadini un servizio completo e specialistico, efficace ed efficiente.
- favorire l'interazione tra servizi pubblici, privati e del privato sociale con particolare attenzione a migliorare le pratiche dedicate all'informazione e comunicazione verso i beneficiari finali.
- coinvolgere i beneficiari anche attraverso processi di finanziamento della domanda (voucher, carte di credito elettroniche, piattaforme web).
- rilevare e interpretare i fabbisogni sociali e occupazionali del territorio attraverso approcci e strumenti di rilevazione scientifici condivisi.

Sezione 3

Assetto istituzionale e organizzativo dell'Agencia Sociale

3.1. Aspetti istituzionali

In relazione alla forma giuridica dell'Agencia Sociale, di cui si tratterà successivamente, è importante sottolineare come essa debba rispondere a due istanze: la configurazione di soggetto aperto alla partecipazione più ampia possibile di enti e organizzazioni e la prerogativa di soggetto intermedio che eroga servizi su mandato dell'ente pubblico e a questo rende conto.

L'Agencia Sociale, solo così, può svolgere il ruolo di snodo principale della rete, poiché soggetto giuridico nel quale la rete evolve da "rete empirica", costituita su base informale perché connessa alla realizzazione di progetti finanziati a vario titolo, a "rete di diritto" identificabile in un soggetto giuridico stabile.

Per quanto riguarda il "modello istituzionale" su cui si regge l'Agencia Sociale si può ipotizzare un sistema articolato su tre livelli:

- il livello istituzionale e strategico in capo alla Provincia, ai Comuni, all'Azienda ULSS;
- il livello operativo di sistema in capo all'Agencia Sociale;
- il livello operativo territoriale in capo ai servizi pubblici, privati e del privato sociale della rete territoriale.

In sostanza l'Agencia Sociale diventa il soggetto che facilita operativamente, sulla base degli obiettivi programmati a livello istituzionale, le risorse strategiche della rete (finanziamenti, tecnologia, progetti, risorse umane, informative, ecc.).

La creazione di un sistema integrato dei servizi, che si appoggi ad un sistema reticolare sul territorio, deve prevedere naturalmente la stipula di

"protocolli operativi" tra l'Agencia Sociale, che diventa strumento di integrazione della rete, e le diverse tipologie di servizio presenti nel territorio (servizi sociali, assistenziali, del lavoro, ecc.).

In questa ottica si prevede che l'Agencia Sociale sia istituita con un'apposita dotazione necessaria a coprire i costi essenziali di funzionamento, ma che il finanziamento della domanda sociale possa attingere da numerosi fondi specializzati.

Ciò risulta fondamentale in quanto il fenomeno dell'esclusione sociale e occupazionale si situa all'incrocio di problematiche differenti (salute, lavoro, casa e sostentamento, educazione, cultura ed inclusione sociale), ed è dunque corretto, oltre che opportuno che gli interventi per contrastarla emergano come sinergia fra azioni e risorse diverse.

3.2. Assetto organizzativo generale

La struttura organizzativa dell'Agazia Sociale dovrebbe essere tendenzialmente agile, flessibile, capace di aderire ai bisogni del territorio, tempestiva nelle risposte, congruente con la molteplicità delle domande delle persone in difficoltà, capace di innovazione e apprendimento continui e quindi in grado di assicurare l'attivazione di una ampia gamma di interventi e azioni a sostegno dell'inclusione socio-occupazionale.

La struttura organizzativa dell'Agazia Sociale dovrebbe essere articolata su tre livelli:

- A) il livello direttivo (Presidenza, Direzione ed Organismi di indirizzo);
- B) il livello dei servizi trasversali (strumenti di supporto organizzativo);
- C) il livello dei servizi di prossimità al cittadino (modalità di contatto capillare con l'utenza).

A) Il livello direttivo

Al livello direttivo afferiscono le funzioni di indirizzo, coordinamento e gestione delle risorse finanziarie. Inoltre a questo livello spettano non solo compiti di rappresentanza, ma anche funzioni di relazione esterna con attori locali, regionali e nazionali per la promozione dell'immagine dell'Agazia e per l'eventuale acquisizione/attivazione di finanziamenti. Dalla direzione dipenderanno naturalmente alcuni servizi specializzati, ma di utilità generale, quali ad esempio: i servizi di segretariato, i servizi amministrativi, l'eventuale ufficio fund raising.

B) Il livello dei servizi trasversali

I servizi trasversali di supporto rappresentano funzioni specializzate, create con il compito di interfacciarsi con la direzione e con i servizi della rete territoriale, al fine di fornire alcune funzionalità di interesse comune interno (ad esempio

funzionamento e coordinamento del sistema organizzativo) ed esterno (ad esempio analisi del fenomeno povertà, monitoraggio e valutazione dei risultati come supporto ai policy makers).

I servizi trasversali rispondono alle seguenti funzioni:

- la gestione del sistema informativo
- la facilitazione del networking
- la finanza e controllo
- il monitoraggio

La gestione del sistema informativo (presidiata da un Operatore esperto in programmazione e gestione di sistemi informatici) avviene attraverso una piattaforma informatica dedicata. Si tratta di promuovere la condivisione di un semplice ed accessibile sistema di gestione dati e comunicazione in grado di facilitare l'integrazione degli interventi a sostegno dell'inclusione attraverso l'interoperabilità tra i sistemi informativi degli enti e delle strutture della rete.

Le funzioni della piattaforma sono:

- rendere comunicanti i sistemi informativi dei nodi della rete e degli enti pubblici che sull'Agazia hanno competenza;
- standardizzare le informazioni raccolte in modo da renderle disponibili e rielaborabili a scopo operativo o di analisi.

Le aree informative coperte dovrebbero essere le seguenti:

- a. caratteristiche del fenomeno povertà;
- b. caratteristiche dei casi seguiti dalla rete;
- c. caratteristiche dei servizi offerti dal territorio;
- d. misurazione qualitativa e quantitativa dei servizi erogati e degli obiettivi conseguiti.

La facilitazione del networking è una funzione specializzata dell'Agazia orientata al sostegno operativo, da una parte, del livello direttivo, nei compiti di relazione istituzionale con i soggetti pubblici e privati afferenti alla rete territoriale e, dall'altra, degli operatori impegnati nei servizi di

prossimità al cittadino.

A questo proposito, si prevede l'impiego un operatore, il Facilitatore di Rete, che raccoglie l'eredità della figura professionale del Case Manager, impiegato in servizi e progetti di accompagnamento al lavoro di persone svantaggiate, ma ne amplia e articola compiti e mansioni.

Il Facilitatore, infatti, deve sostenere gli operatori dei servizi nell'informazione e comunicazione reciproca, quale primo passo del processo di accoglienza e accompagnamento dei cittadini che si rivolgono ai servizi di prossimità. Egli deve altresì promuovere e mantenere i rapporti tra i differenti servizi promuovendo prassi di integrazione tra opportunità utili e professioni necessarie alla messa in campo di risposte efficaci ed efficienti alle domande dei cittadini.

Il Facilitatore di Rete inoltre si relaziona con la rete locale favorendo il contatto tra differenti enti e organizzazioni, mettendosi a disposizione del servizio da cui è partita la richiesta, coinvolgendo altri servizi per la predisposizione e l'attuazione delle azioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni del cittadino. Infine la funzione di facilitazione del networking è necessaria per garantire l'attivazione della rete nelle situazioni per le quali non esista ancora una prassi di intervento consolidata e quando nuovi partner intendano entrare nella rete dei servizi integrati.

L'esistenza di una struttura di gestione finanziaria e di controllo, interna all'Agenzia, è motivata dal fatto che i servizi di prossimità al cittadino, siano essi erogati da servizi pubblici o privati, presentano una chiara rilevanza pubblica: ciò significa prevedere dispositivi e strumenti di controllo di gestione sia economica che di verifica sulle prestazioni erogate e sulle caratteristiche strutturali alle quali sono legati i finanziamenti.

Per quanto riguarda la struttura finanziaria, questa

si rende necessaria perché l'Agenzia Sociale deve essere non solo uno strumento di intervento delle politiche di inclusione socio-occupazionale, ma anche un dispositivo di reperimento (a differenti livelli e da differenti fonti) e allocazione di fondi dedicati alla lotta all'esclusione sociale. Per questo motivo, oltre al normale servizio di gestione amministrativa, l'Agenzia deve prevedere una funzione interna di finanza dedicata alla gestione dei flussi di finanziamento sia dei servizi che della domanda.

Il sistema di monitoraggio adottato dall'Agenzia Sociale intende rispondere all'esigenza di raccogliere e sistematizzare dati qualitativi e quantitativi, in grado di alimentare costantemente un quadro informativo esaustivo e di facile lettura, per l'assunzione da parte delle istituzioni di efficaci decisioni a sostegno della lotta all'esclusione socio-occupazionale dei cittadini.

Tale sistema prevede di verificare le criticità di processo, i risultati effettivamente conseguiti, le azioni correttive da porre in atto sul versante organizzativo e della erogazione dei servizi.

Ambiti privilegiati di monitoraggio saranno:

- le modalità di realizzazione e gestione di un dato processo (processo di pianificazione, rispetto di eventuali standard, coerenza del sistema dei ruoli e delle responsabilità);
- la soddisfazione dei cittadini fruitori e degli operatori impiegati nei servizi ad essi dedicati;
- i risultati di inclusione sociale e occupazionale effettivamente conseguiti in corso d'opera e al termine dei percorsi effettivamente attivati;
- il rapporto costi-benefici nella attuazione del servizio e di ogni specifico intervento dedicato;
- i risultati quantitativi conseguiti dal servizio (rapporto tra accessi e percorsi integrati attivati, rapporto tra accessi/percorsi attivati e percentuali di successo/insuccesso, etc.).

Particolare attenzione verrà dedicata alla rilevazione dei costi sostenuti e dei benefici prodotti, secondo un approccio contro fattuale che permetta di misurare sia in termini economici che di 'costo sociale', l'efficacia e l'efficienza dei servizi di prossimità sulla base del confronto con la situazione che si sarebbe verificata in assenza di tali servizi.

C) il livello dei servizi di prossimità al cittadino

Il livello di contatto con il cittadino avviene attraverso i Punti di Informazione e Accoglienza che si connotano come terminali operativi della rete. Tali Punti informano, accolgono, orientano e, se opportuno, garantiscono l'analisi globale dei bisogni della persona, propongono e concordano con il cittadino, in stretta connessione con i servizi sociali, i servizi per il lavoro e altri servizi specializzati, un piano di intervento personalizzato.

L'Agenzia Sociale, a fianco del personale interno addetto alle principali funzioni previste per il suo funzionamento, potrà avvalersi sulla base di specifiche e motivate necessità di collaboratori e professionisti esterni, quali ad esempio:

- esperti di orientamento, bilancio di competenze, consulenza, formazione, servizi sociali e per il lavoro;
- esperti di rapporti con il sistema delle imprese per la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- tutor con funzione di accompagnamento all'inserimento professionale;
- esperti di politiche sanitarie e sociali;
- esperti in materia giuridica e finanziaria, etc.

3.3. I Punti di Informazione e Accoglienza

I Punti di Informazione e Accoglienza sono vere e proprie porte di accesso alla rete integrata dei servizi. Tali Punti possono essere gestiti da e collocati presso soggetti di diversa natura (enti e servizi, pubblici e privati, del privato sociale, associazioni informali). Ciò è motivato dalla necessità che siano caratterizzati dal massimo grado di *prossimità al cittadino*, il quale deve poter usufruire di una rete capillare adeguatamente distribuita nel territorio: i Punti di Informazione e Accoglienza acquisiscono senso in quanto potenziano e valorizzano enti ed organizzazioni già esistenti, piuttosto che sovrapporsi ad essi.

La qualità del servizio dei Punti di Informazione e Accoglienza viene garantita dall'Agenzia Sociale, che, sulla base del rispetto di alcuni fondamentali requisiti minimi relativi a procedure omogenee e standardizzate di erogazione del servizio, ne accerta la natura e ne promuove la riconoscibilità attraverso un logo facilmente riconoscibile dalla cittadinanza.

1) Punto di Informazione.

Esso è caratterizzato da due elementi fondamentali: apertura al pubblico in orari prestabiliti e presenza di una persona responsabile del rapporto con i cittadini. Se adeguatamente formata e successivamente abilitata ad accedere alla piattaforma informatica dell'Agenzia Sociale, tale persona a contatto con il cittadino assume la funzione chiave di informazione e primo orientamento. In virtù di queste competenze e responsabilità, la persona impiegata assume il ruolo di **Operatore di Base**.

Nello specifico, l'Operatore di Base è abilitato a:

- informare il cittadino sui servizi del territorio, distribuire materiale e guide e fornire un primo orientamento alla rete dei servizi disponibili, quali ad esempio i Servizi Sociali e i Servizi per

l'Impiego;

- utilizzare il sistema informativo accedendo alla piattaforma informatica gestita dell'Agenzia Sociale;
- indirizzare il cittadino verso il Punto di Informazione e Accoglienza più vicino.

2) Punto di Informazione e Accoglienza.

Esso fornisce un livello di prestazione più articolato e complesso rispetto al Punto di Informazione, perché aggiunge a tutti i servizi descritti in precedenza (che comunque devono essere garantiti) alcune funzioni di supporto diretto al cittadino e di sostegno alla soluzione dei suoi bisogni.

In tal senso, requisito fondamentale del Punto di Informazione e Accoglienza è la presenza di una figura professionale chiave, il **Tutor Unico**. Egli attraverso un percorso formativo ad hoc deve essere in grado di poter garantire alcune funzioni determinanti per rispondere in maniera adeguata ai bisogni del cittadino.

In particolare, il Tutor Unico è abilitato a:

- effettuare l'analisi della situazione di vita del cittadino;
- effettuare l'analisi della domanda specifica e valutare i bisogni complessivi, in continua e stretta collaborazione con tutti i servizi del territorio, in particolare con i Servizi Sociali e i Servizi per l'Impiego;
- elaborare, proporre e concordare con il diretto interessato un percorso per la risoluzione dei problemi emersi;
- sostenere e accompagnare il cittadino lungo tale percorso.

Sezione 4

Convenienza sociale ed efficienza economica dell'Agenzia Sociale

4.1. Perché un'Agenzia Sociale per l'integrazione dei servizi

L'Agenzia Sociale, per quanto illustrato nelle precedenti sezioni, si ispira ad un approccio:

- a. orientato alla lettura globale dei bisogni delle persone (bisogni di natura personale, sociale, economica, professionale e lavorativa);
- b. teso alla valorizzazione della rete di servizi socio-assistenziali e per il lavoro presenti e attivabili nel territorio in una logica di integrazione;
- c. finalizzato alla ottimizzazione delle opportunità e degli strumenti, istituzionalmente previsti e immediatamente disponibili, di supporto ai "diritti di cittadinanza" delle persone.

In questo senso l'Agenzia Sociale articola il proprio operato sostanzialmente secondo tre funzioni:

1. la funzione operativa, svolgendo un ruolo di servizio di costante aggiornamento informativo e di consulenza professionale agli operatori impegnati nei servizi sociali e per il lavoro, pubblici e privati, formali e informali afferenti ad un territorio. Focalizzando la sua attenzione alla soluzione delle problematiche dei cittadini, il tutor unico e il facilitatore del network, promuovono e realizzano azioni integrate per la soluzione dei problemi che ostacolano l'inclusione sociale ed occupazionale dei cittadini.

2. la funzione organizzativa, svolgendo un doppio ruolo, da una parte di promozione del processo di integrazione/connessione tra le istituzioni pubbliche, le organizzazioni private, gli enti e le organizzazioni informali presenti nel territorio e dall'altra di motore di ricerca e di individuazione delle fonti di finanziamento disponibili e/o acquisibili (locali, nazionali ed europee) da mettere

a disposizione per il miglioramento delle prestazioni

3. la funzione di governance svolgendo un ruolo di manutenzione dei processi di integrazione tra i servizi, di monitoraggio dell'efficacia ed efficienza, oltre che della misurazione della qualità delle prestazioni erogate, di autorizzazione di enti e organizzazioni ad entrare nella rete dei servizi locali integrati per l'inclusione socio occupazionale dei cittadini.

In relazione a tali funzioni, è necessario evidenziare come l'Agenzia Sociale trova un quadro normativo e assetti istituzionali che aiutano solo parzialmente la chiara identificazione dell'interlocutore istituzionale al quale essa dovrebbe rispondere. Se da una parte le Amministrazioni Provinciali rappresentano gli enti di riferimento per il governo del territorio per quanto riguarda le politiche per il lavoro e per l'occupazione, dall'altra i Comuni (che direttamente o attraverso il conferimento alle Aziende ULSS) rappresentano il riferimento per la erogazione di servizi socio assistenziali ai cittadini.

L'ipotesi sulla quale proponiamo di lavorare è quella che l'Agenzia Sociale si configuri come strumento per integrare e ottimizzare (secondo quanto previsto dal D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150 in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15), i servizi dedicati ai cittadini in situazione di svantaggio sociale, di pertinenza delle amministrazioni pubbliche sopra identificate:

- assicurando elevati standard qualitativi rispondenti a costi standard ispirati al principio di economicità
- prevedendo strumenti di informazione e comunicazione che garantiscano la massima trasparenza alle comunità territoriali
- realizzando standard territoriali di

soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi attuati.

L'attivazione condivisa tra enti pubblici afferenti ad un territorio, se possibile formalizzata attraverso un Protocollo di Intesa, dell'Agenzia Sociale potrebbe garantire sia una visione complessiva delle risorse (economiche, umane e strumentali) attivabili sia disporre di una gamma integrata di strumenti finanziari per promuovere e/o sostenere iniziative adeguate di risposta ai bisogni di inclusione sociale e occupazionale dei cittadini.

4.2. L'esperienza prodromica veronese: Lavoro & Società

Come segnalato poc'anzi, il processo di integrazione tra servizi al cittadino per l'inclusione sociale e per il lavoro, siano essi pubblici o privati, formali o informali, presuppone intenti condivisi e costante scambio informativo tra i soggetti istituzionalmente preposti all'erogazione di tali servizi.

Ciò significa pensare e progettare in un'ottica di sistema all'interno di un quadro condiviso di valori e obiettivi. Il coordinamento e dialogo tra amministrazioni ed operatori che in queste pagine viene assegnato ad un soggetto privato l'Agenzia Sociale, si realizza secondo un'ottica di "rilevanza pubblica".

E' infatti evidente che i servizi di cui si parla non possano che essere pubblici, chiunque sia il soggetto che li eroghi e dunque da gestire in assenza di scopo di lucro, in quanto rivolti ad un interesse generale ed in quanto regolati da modalità operative ed organizzative fissate dall'amministrazione pubblica.

Nell'esperienza presa a riferimento in queste Linee Guida, l'Amministrazione Provinciale di Verona promuove nel 2006, tra l'approvazione della cosiddetta legge Biagi e la nuova legge regionale del 2009, la costituzione di una società consortile non a scopo di lucro, denominata Lavoro&Società. Caratteristiche specifiche della società consortile sono:

- a. integrazione interaziendale tra gli aderenti per mettere in comune parte delle attività;
- b. possibilità di svolgere un'attività che rappresenta una novità rispetto all'oggetto e alle attività specifici di ciascun singolo socio consorziato (quid novi)
- c. assetto societario tipicamente aperto ove si precisa che "la possibilità di adesione di nuovi soci, configurando così la società come aperta".

Nell'intento della Provincia, Lavoro&Società, risponde al D.lgs. n.276/03 applicativo della cosiddetta Legge Biagi. In specifico, l'articolo 13 di tale Decreto Legislativo definisce il sistema di raccordo pubblico-privato, chiamando su questo anche le Regioni a legiferare in base alle proprie specificità territoriali. Il Consiglio regionale del Veneto il 13 marzo 2009 licenzia la legge 3 – disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro – superando così la legge n. 31 del 1998.

Lavoro&Società opera in specifico nei confronti di lavoratori che si trovano in situazioni di particolare svantaggio (così come classificati dall'articolo 2, comma 1 lettera f), del REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 della Commissione europea, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione.).

Essa svolge attività di presa in carico e di accompagnamento al lavoro di lavoratori svantaggiati in convenzione diretta con la Provincia di Verona, in base alla delibera del Consiglio provinciale del 15 aprile 2009, n. 29 che le affida il "servizio di accompagnamento al lavoro per categorie di lavoratori svantaggiati nonché l'integrazione tra politiche attive e passive". La successiva Delibera della Provincia di Verona n° 134 del giugno 2010 assegna a Lavoro&Società un ruolo strategico anche come punto di animazione e di coordinamento operativo della rete. L'intenzione chiaramente espressa dalla Provincia è quella di formalizzare la rete attraverso la costituzione di un "soggetto giuridico stabile" per superare la logica delle intese, delle collaborazioni e dei protocolli transitori.

Nella visione della Provincia di Verona Lavoro&Società, soggetto giuridico di rappresentanza della rete dei servizi per il lavoro, ha l'obbligo di coinvolgere in modo attivo e

paritario tutti i partner interessati: essa rappresenta un organismo in grado di sostenere in modo sistematico e non estemporaneo il network sul piano operativo.

In sostanza, dunque, la Provincia ha assunto un modello di governance articolato su due livelli: il livello istituzionale e strategico in capo alla Provincia e il livello operativo in capo a Lavoro&Società. Quest'ultima è il soggetto che coordina operativamente, sulla base degli obiettivi definiti a livello istituzionale, le risorse strategiche della rete (finanziamenti, tecnologia, progetti, risorse umane) ed è chiamato in particolare a garantire:

- la manutenzione continua della rete e delle relazioni tra gli attori;
- la diffusione trasparente e tempestiva delle informazioni;
- il sostegno allo sviluppo del lavoro in rete;
- il presidio delle logiche e delle dinamiche di rete tra diversi attori, rispetto al raggiungimento di obiettivi condivisi;
- il monitoraggio del funzionamento della rete e l'individuazione di eventuali azioni correttive.

4.3. Esclusione sociale e rete dei servizi

La spesa sociale dei comuni nel welfare veneto, ricerca sul campo realizzata e pubblicata nel 2009 dalla Fondazione Zancan, rileva come pressante la necessità da parte dei comuni di erogare prestazioni in risposta ad una domanda aggiuntiva di welfare, non coperta dai servizi gestiti direttamente o conferiti alle ULSS, e dunque la necessità di reperire risorse aggiuntive che o vengono conferite direttamente dai cittadini o vengono reperite da altre fonti di finanziamento, pubbliche o private, di provenienza non ordinaria.

Ciò in relazione alla crescente difficoltà da parte della rete dei servizi di intercettare i cosiddetti nuovi fenomeni di esclusione che colpiscono persone con:

- problemi di salute fisica e mentale (non sempre riconducibili a disabilità; sintomatologie depressive reattive legate alla perdita di lavoro, ad una separazione familiare, ad un lutto o una malattia improvvisa).
- disagio abitativo (morosità nel pagamento di mutuo o affitto, sfratto, impossibilità di accedere agli alloggi di edilizia popolare per mancanza di lavoro).
- emergenze finanziarie (debiti, fallimenti, pagamento di alti interessi passivi per il ricorso a finanziarie o all'usura, dipendenze da gioco, pendenze penali che rendono impossibile il ricorso anche al microcredito).
- carichi di cura familiare (minori, anziani, disabili) in assenza di reti parentali/amicali di sostegno e di condizioni economiche (possibilità di acquistare servizi in forma regolare) che consentano l'accesso al bonus di conciliazione.
- mancanza di mezzi autonomi di trasporto e, talvolta, di reddito necessario ad attivare un semplice spostamento (es. recarsi presso la sede di un servizio) o una semplice comunicazione (es. credito telefonico per contattare aziende e servizi).

Questi cittadini presentano difficoltà nell'identificazione di informazioni e lo svolgimento di pratiche/procedure finalizzate all'utilizzo di strumenti utilizzabili, di carattere economico e socio-occupazionale, come ad es. il sostegno/integrazione al reddito per mancanza di lavoro, l'accesso a forme di accompagnamento in percorsi di transizione al lavoro che ne aumentino l'occupabilità futura, l'accesso ad agevolazioni per il pagamento di bollette, la rinegoziazione del mutuo della prima casa oppure il sostegno nella ricerca della casa e nel pagamento del canone d'affitto.

In altre parole cittadini e cittadine che presentano situazioni di fragilità multi problematiche che faticano a trovare la 'porta di accesso' alla fruizione dei servizi base di informazione e orientamento alla rete dei servizi potenzialmente dedicati al miglioramento della propria condizione economica e sociale. Cittadine e cittadine che avrebbero bisogno di una risposta olistica possibile solo se differenti servizi afferenti a differenti amministrazioni fossero in grado di integrare strategie, strumenti, operatori, risorse economiche.

4.4. Costo di cittadinanza e valore aggiunto sociale

Il Rapporto sul Costo di Cittadinanza elaborato dall'Osservatorio Prezzi e Tariffe del Ministero dello Sviluppo Economico (MSE), presentato lo scorso dicembre 2009, parte dall'ipotesi che il costo di cittadinanza sia largamente correlato alla spesa per i servizi pubblici locali e quindi, in definitiva, all'assetto di regolazione e pricing che fa capo direttamente alle amministrazioni locali.

La definizione del "costo di cittadinanza" è assente nella letteratura scientifica.

Il MSE, nel definire il costo di cittadinanza*, si basa sulla constatazione che le famiglie, per una parte dei beni e servizi che consumano, sono costrette a servirsi quasi esclusivamente da fornitori locali o, comunque, prossimi al luogo di residenza: i trasporti locali, l'assistenza sanitaria, l'asilo nido, la raccolta dei rifiuti e la fornitura di gas, acqua ed elettricità.

Le stesse famiglie, in quanto residenti in un determinato territorio sono tenute al pagamento di vari tributi, come l'ICI, le addizionali IRPEF, le tasse di circolazione stabilite dalle Regioni e dai diversi enti locali. I cittadini sono dunque soggetti ad uscite monetarie che dipendono in misura limitata dalla quantità e qualità dei beni e servizi acquistati e che, piuttosto, appaiono collegate al luogo di residenza. Gli elementi che connotano le varie voci del Costo di cittadinanza sono il carattere di territorialità del consumo e la limitata possibilità di sostituzione del servizio o del fornitore per

* Nella definizione del Costo di Cittadinanza intervengono diversi attori, sia istituzionali, sia di mercato che, nel loro complesso, concorrono a determinare l'impatto economico sulle famiglie connesso al fatto di essere residenti in un determinato territorio. L'insieme dei beni e servizi può essere rappresentato con una serie di cerchi concentrici, dal nucleo alla quarta fascia:
- NUCLEO (servizi pubblici locali a domanda individuale e forniture essenziali: asili nido, raccolta rifiuti, servizi sanitari, trasporti pubblici locali, acqua, energia)
- SECONDA FASCIA (imposte locali; addizionali IRPEF, ICI, bollo auto)
- TERZA FASCIA (RC auto; mobilità privata; affitti; sanità non convenzionata; ecc.)
- QUARTA FASCIA (acquisti frequenti)

fattori che sono legati alle caratteristiche tecniche dalla produzione, con la struttura del mercato o con la necessaria regolazione del prezzo e delle condizioni di accesso da parte dell'autorità pubblica.

Al costo di cittadinanza così definito si deve sommare un "costo sociale" aggiuntivo. Per costo sociale si intende la somma dei costi interni (ovvero di quelli effettivamente sostenuti dagli attori per la conduzione delle proprie attività) e dei costi esterni (diseconomie esterne o esternalità) che sono associati ad una qualsivoglia attività. In particolare i costi esterni sono quei costi che non ricadono su chi li ha determinati ma sui fruitori dei servizi.

Nell'ambito dei servizi (socio-assistenziali e per il lavoro) la questione relativa alla identificazione, misurazione e valutazione dei costi sociali interni ha iniziato a trovare indicazioni di soluzione con la cosiddetta Riforma Brunetta (L.n. 15/2009). Essa prevede una serie di decreti legislativi che avviano processi e definiscono impegni e scadenze in merito a temi quali performance, trasparenza, premi e sanzioni disciplinari, contrattazione collettiva e azione collettiva.

Inoltre è da poco iniziata la promulgazione dei decreti applicativi relativi alla riforma in senso federale della Stato (Legge Delega 42/2009) che prevedono dispositivi di determinazione di costi standard e indicatori di efficienza nell'erogazione dei servizi da parte degli enti locali.

In particolare il Decreto approvato in sede bicamerale l'11 novembre scorso, identifica le competenze di Comuni e Province precisandone il fabbisogno standard che, secondo la definizione data dalla legge delega, "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica".

Il fabbisogno standard si configura quale livello ottimale di un servizio valutato a costi standard:

è inteso, cioè, come espressione delle esigenze della collettività rispetto alla quantità erogata di un determinato servizio, valutandone il suo costo in modo uniforme lungo il territorio nazionale, salvo tener conto di fattori oggettivi che giustificano eventuali scostamenti locali.

Il metodo per la determinazione dei fabbisogni prevede l'individuazione di modelli organizzativi efficaci ed efficienti di erogazione dei servizi, l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità.

La misurazione dei costi sociali esterni invece è ancora lungi da venire, trovando ostacoli nella elaborazione precisa della significatività di stime monetarie oltre che della elevata incertezza associata ai valori ottenuti. Non si è ancora in grado, in altre parole, di identificare dispositivi e applicare strumentazioni già consolidate in altri ambiti quali ad esempio quello dell'economia ambientale e dei settori ad essa afferenti quali il settore energetico, di studi di impatto ambientale, di piani di risanamento, di campagne di monitoraggio e di simulazione modellistica.

Nell'elaborazione delle Linee Guida si è tenuto in debito conto del gap di conoscenze e metodi relativi alla valutazione dei costi sociali cosiddetti esterni. Si è potuto rispondere non tanto in termini di contenuto ma in termini di indicazione "strategico-operativa" identificando alcuni indicatori di "costo sociale esterno" che ricadono sui cittadini che necessitano di una risposta articolata a bisogni complessi, acquisibile solo attraverso differenti servizi afferenti a differenti istituzioni.

Il cittadino infatti sostiene dei costi sia di tipo immateriale (quali il tempo) sia di tipo materiale (permessi, ferie, costi di trasporto e comunicazione telefonica e/o web) che

potrebbero essere abbattuti con un efficace servizio di informazione, orientamento e accompagnamento che l'Agenzia Sociale attua attraverso l'implementazione della rete dei servizi di prossimità e di conseguenza la facilitazione ai cittadini di:

- reperire e accedere alle informazioni;
- orientarsi nella rete dei servizi;
- identificare la procedura per accedere ad uno o più servizi;
- espletare tale procedura;
- preparare materialmente eventuali documenti;
- recarsi al servizio giusto per recapitare tali documenti;
- utilizzare l'offerta di tale servizio.

4.5. Dimensione territoriale e costi dell’Agenzia Sociale

La struttura organizzativa dell’Agenzia Sociale deve essere agile, flessibile, capace di aderire ai bisogni del territorio, tempestiva nelle risposte, congruente alla molteplicità delle domande delle persone in situazione di difficoltà, capace di innovazione e apprendimento continui. Dunque in grado di assicurare l’attivazione di una ampia gamma di opportunità finanziarie e strumentali a sostegno dell’inclusione socio-occupazionale. In questo senso il personale impiegato e le dotazioni strumentali, afferenti all’Agenzia Sociale, devono essere ispirate al principio dell’economicità e sottoposte ad un costante monitoraggio, ad un processo continuo di valutazione di efficacia/efficienza e di controllo finanziario.

Per quanto riguarda le funzioni di Direzione e dei Servizi Trasversali (così come illustrato nella sezione 3.2. – Assetto organizzativo generale) la copertura economica delle relative figure professionali prevede un impegno di spesa intorno ai 160.000 euro/anno.

Tale cifra appare sufficiente e necessaria per poter impiegare, con rapporti di lavoro a tempo pieno, un Direttore dell’Agenzia, un Operatore esperto in programmazione e gestione di sistemi informatici, un Facilitatore di Rete, un Operatore di Segreteria-Amministrazione.

Considerando, inoltre, la dimensione territoriale provinciale come realisticamente praticabile per l’integrazione dei servizi, è nostra convinzione che, in relazione alla densità di popolazione residente e alla morfologia del territorio, la funzione di “facilitazione del networking” debba essere ricoperta da più di un operatore. A questo proposito, la nostra proposta è quella di prevedere un Facilitatore per il territorio di ciascuna Azienda ULSS afferente ad una Provincia.

Per quanto riguarda i costi generali, le spese previste non superano i 40.000 euro/anno.

All’interno di questa indicazione budgetaria ritroviamo le spese per la struttura (affitto, pulizie, utenze), le consulenze (consulente del lavoro e commercialista), le spese per dotazioni (PC e materiali d’uso), gli eventuali oneri finanziari e i materiali di consumo.

Il budget che può dunque garantire un’efficace funzionalità e un’efficiente gestione dell’Agenzia Sociale si colloca intorno ai 200.000 euro/anno. Nel caso di territori provinciali particolarmente estesi e popolati, all’interno dei quali sono presenti una città capoluogo e due o più Aziende ULSS (e di conseguenza due o più Facilitatori di Rete, con un costo per ciascuno di ca. 35.000 euro/anno), si può arrivare fino a 300.000 euro/anno.

Per quanto riguarda la funzione operativa dell’Agenzia Sociale, relativa ai Punti di Informazione e Accoglienza, il personale da impiegare è quello dell’Operatore di Base e del Tutor Unico. Il primo afferisce all’organizzazione pubblica o privata, che ospita il servizio e, dunque, non si prevede alcun costo per il suo impiego, mentre per svolgere i compiti precedentemente identificati si prevede che al Tutor Unico siano necessarie almeno 20 ore/persona, per un costo complessivo di 600 euro/persona. Tali costi possono essere coperti attraverso l’erogazione di una dote/voucher alla persona, in accordo con i più recenti sistemi di finanziamento della domanda e le conseguenti prassi operative sperimentate in diverse regioni italiane, tra cui il Veneto e la Lombardia.

Infine, vale la pena segnalare come le necessità di finanziamento dei costi di gestione e dei servizi dell’Agenzia Sociale può trovare forme di significativa compartecipazione: se consideriamo che tra le funzioni dell’Agenzia Sociale vi è anche quella di ‘motore di ricerca’ per l’individuazione delle fonti di finanziamento disponibili e/o acquisibili per progetti dedicati all’inclusione

socio-occupazionale, l'opportunità che i costi di gestione e di servizio siano cofinanziati sia a livello pubblico locale (provincia, comune, ULSS), regionale, nazionale ed europeo, che privato (fondazioni, donors, associazioni di categoria, parti sociali) risulta concreta e realizzabile.

Sezione 5

Le questioni aperte

5.1. L'Agenzia Sociale tra pubblico e privato

L'Agenzia Sociale si candida a svolgere un ruolo di governance della rete di servizi socio-assistenziali e per il lavoro presenti e attivabili nel territorio in una logica di integrazione. In relazione a tale funzione, abbiamo già evidenziato in precedenza, come l'Agenzia Sociale trova un quadro normativo e assetti istituzionali che aiutano solo parzialmente la chiara identificazione dell'interlocutore istituzionale al quale essa dovrebbe rispondere. Se da una parte le Amministrazioni Provinciali rappresentano gli enti territoriali di riferimento per il governo delle politiche per il lavoro e per l'occupazione, dall'altra i Comuni rappresentano il sistema di governance per la erogazione (direttamente o attraverso il conferimento alle Aziende ULSS) di servizi socio assistenziali ai cittadini.

Nell'esperienza prodromica veronese, la Provincia di Verona ha scelto la via di favorire la costituzione di soggetto privato, Lavoro&Società - società consortile non a scopo di lucro -.

La SCARL presenta un assetto societario tipicamente aperto che presenta caratteristiche di significativa integrazione interaziendale tra gli aderenti per mettere in comune parte delle attività e di possibilità di svolgere iniziative nuove – quid novi- rispetto alle mission e alle attività specifiche di ciascun singolo socio consorziato.

Lavoro&Società deve però operare sulla base della programmazione delle politiche del lavoro e della predisposizione di un sistema di dispositivi e azioni di sostegno delle persone in cerca di lavoro, elaborati dall'Amministrazione Provinciale. Essa si qualifica come soggetto gestore di servizi, specificamente rivolti ai lavoratori svantaggiati finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo:

si tratta di servizi la cui titolarità originaria, per legge, spetta tanto alle Province, quanto alle Agenzie per il Lavoro autorizzate ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs 276/2003.

Ma a differenza di queste ultime, Lavoro&Società si struttura come gestore di servizi il cui scopo è evidentemente sociale e l'indirizzo generale "a rilevanza pubblica": essa infatti, agisce in risposta alle istanze di cui all'articolo 13, del d.lgs 276/2003. E, poiché il medesimo d.lgs dispone il divieto espresso di chiedere corrispettivi alle persone in cerca di lavoro nell'espletamento dei servizi di incontro domanda/offerta, l'Agenzia Sociale svolge le sue attività in maniera necessariamente gratuita perchè a beneficio delle persone in cerca di lavoro, in nome e per vece dell'Ente Locale.

L'Amministrazione Provinciale, in relazione alla sua funzione di regia pubblica delle politiche per il lavoro, ha scelto di rimanere fuori dal capitale o dalle quote di Lavoro&Società. D'altro canto la natura dello scopo dell'Agenzia Sociale e il rilievo "pubblico" della sua attività ne accentuano il ruolo di "soggetto" di riferimento per la attuazione delle politiche di work-fare territoriale provinciali. L'orientamento assunto dalla Provincia di Verona attraverso la costituzione di una società privata consortile non a scopo di lucro, sembra dunque essere adeguata per la gestione di servizi di politica attiva/passiva per il lavoro anche alla luce delle esperienze realizzate sul campo nell'ultimo triennio. Ciò non esclude che, per rispondere efficacemente alle istanze di integrazione tra servizi alla persona di differente natura, potrebbe essere perseguita un'altra strada come, ad esempio, la costituzione un ente pubblico strumentale dotato di personalità giuridica propria diretta emanazione dell'Amministrazione Provinciale e/o Comunale.

Questo orientamento vorrebbe significare la costi-

tuzione di una "Agenzia Sociale -Azienda Speciale per il Welfare" all'interno della quale l'ente Provincia e gli enti locali comunali potrebbero essere presenti con capitale e/o quote significative, rappresentando già nella forma giuridica un modello di governance integrata delle politiche di inclusione socio-occupazionale dei cittadini.

L'ipotesi di costituzione di tale "azienda speciale" potrebbe rispondere a istanze relative a:

- territori dove i Servizi Sociali sono governati e in buona parte gestiti direttamente dalle Amministrazioni Comunali di medio - grandi dimensioni, come nel caso dei capoluoghi di provincia della Regione Veneto.
- la necessità di integrare politiche e prassi che, anche all'interno di ciascun singolo ente locale, prevedono servizi afferenti a diverse responsabilità politiche; pensiamo al fatto che spesso i servizi che concorrono alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sociali, di casa, di lavoro, etc., afferiscono a differenti Assessorati.
- l'importanza di mettere in campo una cultura e di agire pratiche di connessione tra differenti Amministrazioni afferenti al medesimo territorio, in vista di una gestione coordinata dei servizi socio occupazionali.

5.2. L'operatore chiave dell'Agenzia Sociale: il Tutor Unico

L'Agenzia Sociale presenta una struttura organizzativa agile, flessibile, capace di aderire ai bisogni del territorio, tempestiva nelle risposte, congruente alla molteplicità delle domande delle persone in situazione di difficoltà, capace di innovazione e apprendimento continui. Tale strutturazione dell'Agenzia Sociale è necessaria in quanto operare in contrasto all'esclusione socio occupazionale dei cittadini secondo un approccio olistico significa saper far fronte in tempi rapidi e in modo efficiente a forme di disagio multiplo che interagiscono e abbisognano di risposte complessive. L'esperienza e la letteratura dice che nelle persone particolarmente fragili, spesso più volte "trattate" dai servizi e dunque a rischio di "ricadute", è fondamentale la presenza di una persona di riferimento con la quale il cittadino possa instaurare un rapporto fiduciario.

Nell'assetto organizzativo dell'Agenzia Sociale tale operatore è il Tutor Unico.

Il Tutor Unico ha il compito di accogliere la persona, analizzare e schematizzare le sue esigenze, sostenerla, accompagnandola nel tempo e fungere da intermediario con le strutture di servizio che rispondono ai suoi bisogni. Conoscendo il profilo della persona, il Tutor Unico presenta significative possibilità di comprensione di quali siano gli strumenti per aiutarlo ad uscire dalla situazione di difficoltà. Per questo motivo riteniamo questa figura come centrale per l'efficacia dei servizi integrati coordinati dall'Agenzia Sociale. Sul Tutor Unico, inoltre, grava anche l'onere del cambiamento rispetto ad un modo disintegrato di procedere nel lavoro a favore dei cittadini. Per il Tutor Unico è fondamentale dunque non solo un'adeguata dote di competenze specifiche, ma anche un elevato livello di

motivazione e una predisposizione ad “apprendere ad apprendere”.

Il Tutor Unico, inoltre, offre “implicitamente” un servizio all’ente pubblico (Provincia, Comuni, Azienda ULSS) e agli operatori dei servizi, oltre che al singolo cittadino, dentro un processo di allargamento della rete formale, che rimane comunque strumento indispensabile, ad altri nodi non formali, talvolta altrettanto efficaci nel fronteggiare le problematiche del cittadino e della cittadina in situazione di disagio. Ciò significa che il Tutor Unico deve essere in grado di attivare una costante positiva azione di scambio con le professionalità coinvolgibili nel processo di sostegno e accompagnamento dei cittadini più deboli. Naturalmente senza nascondersi dietro al fatto che sia necessario affrontare e superare congiuntamente criticità quali:

- la frammentarietà diacronica dei differenti interventi promossi in favore della persona (tempi di erogazione di ammortizzatori sociali, sussidi, servizi in capo ad enti diversi);
- il carattere intermittente e i limiti temporali delle iniziative dedicate all’accompagnamento sociale e al lavoro;
- l’assenza di un quadro di chiari protocolli che consentano un margine formale di negoziazione e sintesi tra Tutor Unico e le altre professionalità sociali e per il lavoro coinvolte.

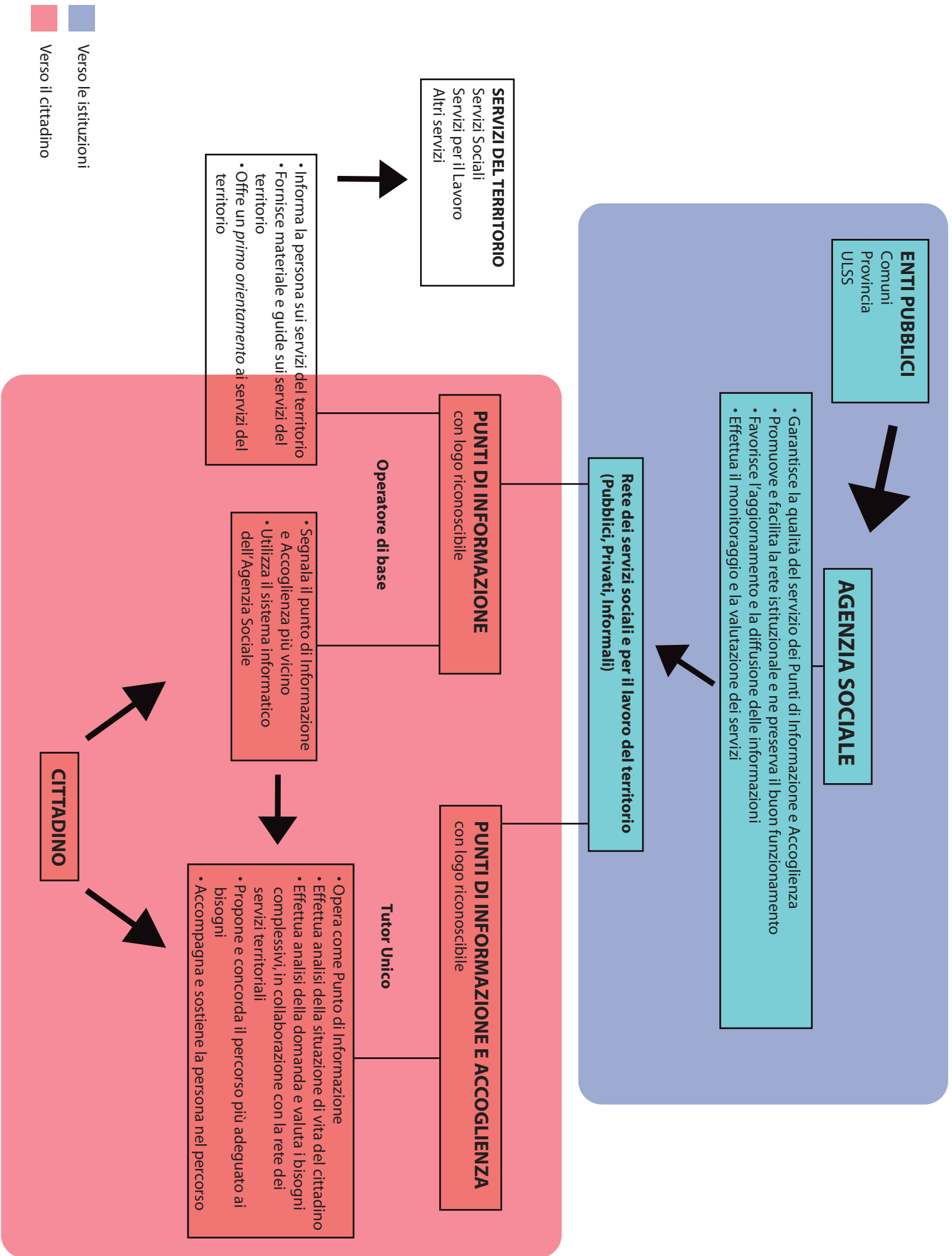
In relazione a questo ultimo punto è evidente come siano presenti nella definizione di ruolo e nella prassi operativa del Tutor Unico rischi di invasione di campo e/o sovrapposizione con altre figure professionali che agiscono all’interno di servizi comunali, provinciali, dell’Azienda ULSS, quali l’Assistente Sociale, l’Educatore Professionale, l’Operatore dei Servizi per l’Impiego.

La definizione ottimale del confine operativo e di intervento, delle pratiche di relazione tra tali figure rimangono ad oggi terreno poco esplorato, minato da incertezze e, talvolta, da reciproci pregiudizi.

Il percorso che sembra plausibile intraprendere per rispondere a tale mancanza è duplice:

- avviare una ricerca socio-economica approfondita del concreto percorso che i cittadini compiono per accedere e fruire dei servizi, laddove non sia definito a priori il bisogno di cui sono portatori e/ o la categoria di “svantaggio” a cui essi afferiscono
- promuovere tavoli di confronto tra le figure professionali coinvolte (Tutor Unico, Assistente Sociale, Educatore, Operatori dei Centri per l’Impiego e Operatori del Privato Sociale) e tra i loro Dirigenti/Responsabili, di analisi delle pratiche professionali concretamente agite nei servizi e di negoziazione di metodiche di intervento integrate a favore dei cittadini.

DIAGRAMMA DI FLUSSO





Programma Operativo FSE 2007 – 2013
Asse V "Transnazionalità e Interregionalità" DGR. 4124/08

Progetto STEPS
Verso un modello veneto di servizi integrati per l'inclusione sociale e l'occupazione



REGIONE DEL VENETO

INVESTIAMO PER IL VOSTRO FUTURO