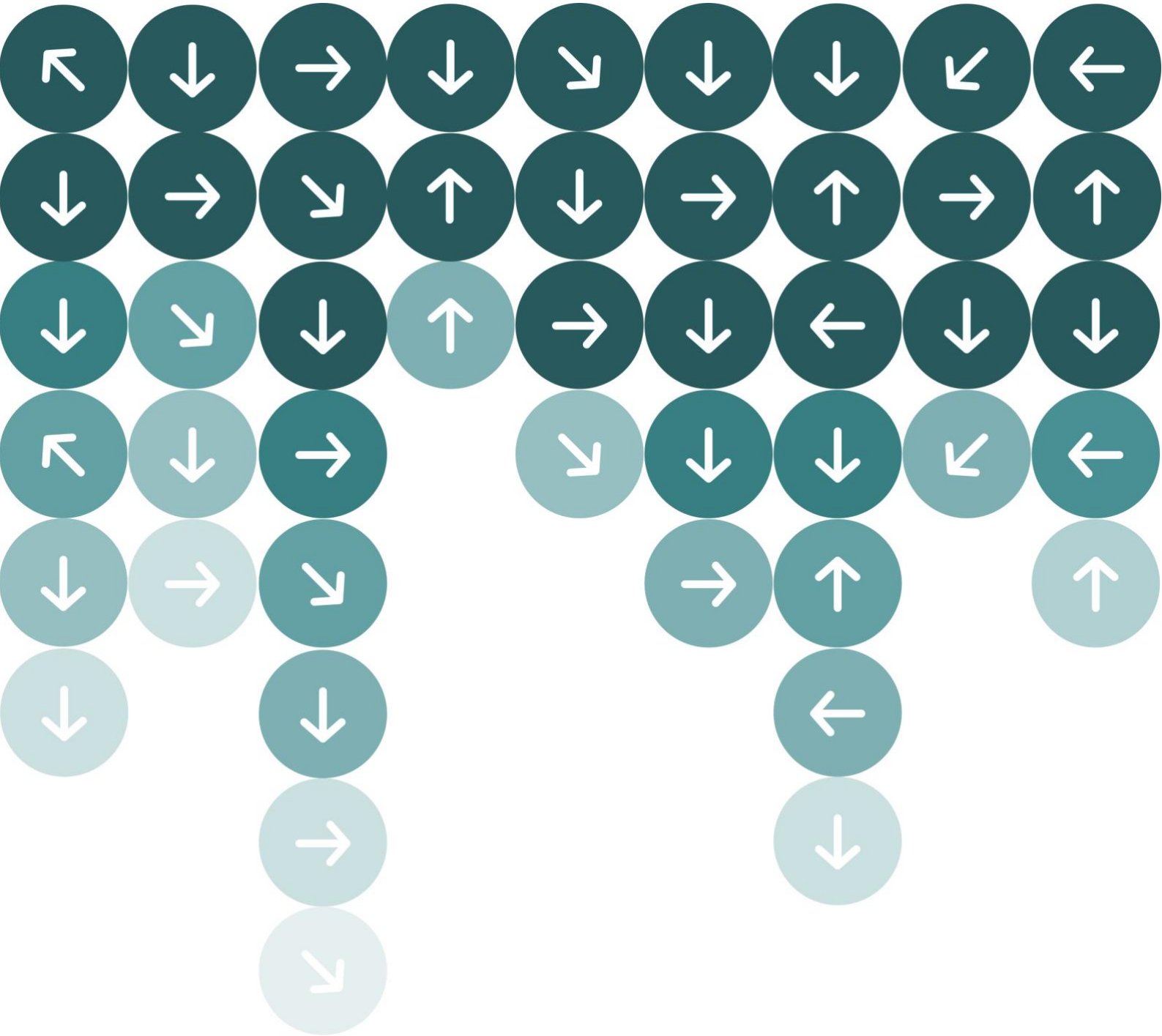




CONTRIBUTO DI RICERCA 380/2026

Il Buono Servizi Lavoro e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità: analisi di attuazione

L'IRES PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Alessandro Ciro Sciretti, Presidente
Giorgio Merlo, Vicepresidente
Giulio Fornero, Anna Merlin, Alberto Villarboito

COLLEGIO DEI REVISORI

Raffaele Di Gennaro, Presidente
Angelo Paolo Bonometti, Andrea Porta, Membri effettivi
Antonella Guglielmetti, Anna Paschero, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Antonio Rinaudo, Presidente
Mauro Durbano, Luca Mana, Alessandro Stecco, Angelo Tartaglia, Mauro Zangola

DIRETTORE

Sara Marchetti

STAFF

Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Luisa Donato, Carlo Alberto Dondona, Paolo Feletig, Claudia Galletto, Anna Gallice, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Gianfranco Pomatto, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Rosario Sacco, Bibiana Scelfo, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

©2026 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 – 10125 Torino – www.ires.piemonte.it

Il Buono Servizi Lavoro e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità: analisi di attuazione

© 2026 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

GRUPPO DI LAVORO

Santino Piazza – Dirigente Area “Valutazione” – Gianfranco Pomatto, Luigi Nava, Samuele Poy

AUTORE

Luigi Nava

Si ringraziano:

Casa di Carità, CIOFS-FP, CNOS-FAP Piemonte, Consorzio Sociale Alessandria Asti – Coala, Cooperativa Orso – Organizzazione per la Ricreazione Sociale, Consorzio Sinapsi, Enaip Piemonte, Engim Piemonte, EXAR – Social Value Solutions, Gi Group, Humangest, Il Punto scs, Immaginazione e Lavoro, Inforcoop Ecipa Piemonte, Manpower, Oggi Lavoro, Patchanka, Synergy Group, Umana.

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	V
INTRODUZIONE	IX
CAPITOLO 1	11
LA DISABILITÀ	11
1.1 LA RELAZIONE TRA DISABILITÀ, POVERTÀ E LAVORO.....	11
1.2 LA PROSPETTIVA DEGLI OPERATORI	12
CAPITOLO 2	15
LE POLITICHE PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO.....	15
2.1 LA LEGGE N. 68 "NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI".....	15
2.2 IL BUONO SERVIZI LAVORO	17
2.3 IL PROGRAMMA NAZIONALE GARANZIA DI OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI	19
CAPITOLO 3	21
L'ATTUAZIONE DEL BUONO SERVIZI LAVORO.....	21
3.1 I DATI	21
3.2 IL RUOLO DELLE AZIENDE.....	23
3.2.1 Intercettare le aziende in obbligo	24
3.2.2 Le differenze tra le aziende	25
3.2.3 "Ma un diabetico non ce l'hai?	26
3.2.4 La gestione dei tempi: due logiche a confronto	27
3.3 I VINCOLI ALL'ACCESSO	28
3.4 I VINCOLI TEMPORALI	30
3.5 LA PRESA IN CARICO, LE INFORMAZIONI E I PERCORSI "A SCATOLA CHIUSA".....	32
3.6 ELEMENTI E DINAMICHE COMUNI DEI PERCORSI DI INSERIMENTO LAVORATIVO	34
CAPITOLO 4	41
IL BUONO SERVIZI LAVORO E L'AVVIO DEL PROGRAMMA GARANZIA DI	
OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI.....	41
4.1 LA GESTIONE DELLA DOMANDA E IL PROFILING IN INGRESSO.....	42
4.2 I TEMPI E LE NUOVE PRESE IN CARICO	45
4.3 L'INTERAZIONE E L'INTEGRAZIONE TRA GLI ATTORI E I SERVIZI	46
4.4 UNA RISORSA COMPLEMENTARE	47
CONCLUSIONI.....	49
NOTA METODOLOGICA.....	52
BIBLIOGRAFIA	53
APPENDICE: I CASI CONSIDERATI "DI SUCCESSO" E "DI INSUCCESSO"	55
I casi "di successo"	55
I casi "di insuccesso"	64

EXECUTIVE SUMMARY

Il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche del Consiglio regionale del Piemonte ha identificato come esigenza conoscitiva per gli anni 2023-2025 la valutazione delle politiche attive del lavoro previste dalla legislazione regionale, con particolare riferimento alle misure rivolte alle persone con disabilità.

L'attività di approfondimento, affidata all'IRES Piemonte, prevede per il 2024 l'analisi di attuazione del Buono Servizi Lavoro dedicato alle persone con disabilità, analisi propedeutica alla valutazione degli effetti occupazionali prevista poi nel 2025.

Il Buono Servizi Lavoro (BSL) della Regione Piemonte è una misura di stampo universalista per far fronte al problema della disoccupazione e agisce sullo sviluppo delle competenze e/o dell'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro. Dal 2016 il BSL è stato rivolto a favore delle persone disoccupate, dei lavoratori in situazioni di crisi aziendali, industriali e di settore, in condizioni di particolare svantaggio ed anche alle persone con disabilità. Dal 2018 l'IRES Piemonte, nell'ambito delle attività di valutazione degli interventi a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo, ha analizzato le caratteristiche dell'attuazione e stimato gli effetti occupazionali della misura rivolta alle persone disoccupate. Gli effetti sono risultati positivi e coerenti con le evidenze già disponibili a livello nazionale e internazionale, rimarcando così l'apprezzabile funzione che le politiche attive del lavoro regionali svolgere nel favorire l'inserimento lavorativo delle persone disoccupate.

Il BSL dedicato alle persone con disabilità, finanziato grazie al Fondo Regionale Disabili, prevede l'offerta di un insieme di servizi per l'inserimento lavorativo da parte di operatori accreditati (servizi al lavoro – SAL): agenzie per il lavoro, agenzie formative, cooperative sociali e altri soggetti pubblici o del Terzo settore, nonché la collaborazione dei Centri per l'impiego pubblici (CPI). Gli operatori accreditati erogano servizi di orientamento, di tutoraggio e di incontro domanda/offerta. I servizi possono essere accompagnati dal rimborso dell'indennità di tirocinio. Possono ricevere i servizi del BSL le persone disoccupate iscritte presso i servizi di collocamento mirato (Legge 68/1999) dei Centri per l'Impiego.

Durante il 2024, attraverso lo studio degli atti di natura amministrativa, l'esame dei dati del monitoraggio quantitativo e un piano di interviste in profondità, è stata svolta l'analisi di attuazione del BSL. Le interviste hanno avuto l'obiettivo di identificare le modalità con le quali i destinatari usufruiscono dei servizi e in particolare **rilevare il punto di vista degli operatori in merito ai principali problemi riscontrati nell'attuazione.**

L'analisi ha in particolare permesso di evidenziare, da un lato, alcune problematiche di carattere generale che riguardano cioè il contesto sociale, culturale e organizzativo entro cui vengono poi attuati tutti gli interventi di inserimento lavorativo e, dall'altro, alcune prospettive di sviluppo del BSL. È opportuno evidenziare che **alcuni elementi di difficoltà emersi in relazione ai percorsi di inserimento lavorativo non sono strettamente derivanti da eventuali deficit di implementazione del BSL ma da fattori che riguardano complessivamente l'insieme degli interventi** (non solo sul fronte del lavoro) **rivolti alle persone con disabilità.**

Il BSL è una misura di politica attiva ormai consolidata nel panorama delle iniziative introdotte a livello regionale, largamente apprezzata da parte dei SAL coinvolti nell'analisi di attuazione.

L'apprezzamento riguarda in particolare la relativa possibilità di personalizzare gli interventi, potenziandoli attraverso le indennità per il tirocinio e con gli incentivi per l'assunzione.

I dati di sintesi

Il BSL per le persone con disabilità è stato attuato in tre edizioni dal 2017, attraverso uno stanziamento complessivo di poco più di 29 milioni di euro a favore di quasi 14.000 destinatari che hanno usufruito dei servizi per il lavoro erogati da – in media nel periodo considerato – 50 operatori accreditati attraverso 190 sportelli disseminati sul territorio regionale. Circa il 24% di chi ha usufruito del BSL ha preso parte ad un tirocinio ed il 50% delle persone complessivamente prese in carico è stata avviata al lavoro.

Il ruolo delle aziende

I soggetti attuatori hanno espresso la difficoltà ad intercettare le aziende chiamate ad assolvere l'obbligo di assunzione, difficoltà in alcuni casi imputata alla incompleta disponibilità delle informazioni delle aziende in questa condizione.

È stata inoltre evidenziata una generale resistenza delle aziende ad accogliere le persone con disabilità, una resistenza maggiore quando la disabilità è di tipo cognitivo o psichico. Le dimensioni delle aziende sembrano offrire differenti vincoli o margini d'azione per l'inserimento lavorativo: quelle di dimensioni maggiori possono probabilmente offrire diverse mansioni tra le quali cercare una corrispondenza con i desideri e le caratteristiche del lavoratore mentre, in linea di massima, ciò sembra essere meno probabile nelle aziende più piccole. Allo stesso tempo, nelle realtà di dimensioni più ridotte gli interventi di sostegno all'inserimento sono potenzialmente più efficaci.

La resistenza – o la disinformazione in merito ai relativi obblighi – da parte delle aziende all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità può far sì che inizino a prendere in considerazione i potenziali lavoratori da assumere solo in prossimità del termine entro cui assolvere all'obbligo previsto dalla Legge 68. Questo può determinare che l'azienda sia interessata ad un qualsiasi lavoratore pur di non incorrere nelle sanzioni ma che sia molto debole la corrispondenza tra le competenze e le aspirazioni del lavoratore e l'offerta di lavoro.

I criteri di accesso, le informazioni e i tempi di gestione dei percorsi

I percorsi di inserimento lavorativo promossi dal BSL sono possibili solo in presenza della cosiddetta "Relazione conclusiva", un documento che accerta lo stato di disabilità e i cui tempi di rilascio sarebbero nell'ordine dei 4-6 mesi. Se la persona con disabilità non è in possesso di questo documento si determina di fatto un ritardo nell'avvio delle attività e quindi nelle opportunità di inserimento lavorativo.

L'erogazione dei servizi, e quelli di orientamento in particolare, rappresentano l'occasione nella quale conoscere l'utenza, rilevare le informazioni sulla condizione di disabilità e sulle sue aspirazioni. Secondo i SAL questa attività è tanto più fruttuosa ai fini dell'inserimento lavorativo quanto maggiore è il tempo a disposizione; il tempo massimo previsto per la prima presa in

carico (3 mesi), e il monte ore previsto per le attività di orientamento (18 ore), in alcuni casi possono essere insufficienti. Nei casi delle persone prese in carico una seconda volta si riduce la possibilità di erogare un monte ore di servizi ritenuto pienamente adeguato.

La conoscenza dell'utenza, della sua storia lavorativa pregressa, delle caratteristiche della sua disabilità, della situazione familiare e della presenza/assenza di una rete di supporto dei servizi sociosanitari rappresentano un bagaglio informativo non sempre disponibile ai SAL nel momento in cui l'utente entra nel percorso del BSL. L'assenza di una base informativa accurata in sede di avvio del percorso può talvolta essere in contrasto con i limiti temporali dello svolgimento delle attività che, almeno nei casi più complessi, richiederebbero di conoscere le condizioni di vita dell'utente così da compiere scelte di intervento ponderate e personalizzate. Per compensare questa debolezza informativa è stata auspicata la previsione di una figura professionale dedicata – o una forma di coordinamento organizzativo dedicato – a rintracciare le informazioni disponibili nei diversi servizi sociosanitari che nel corso del tempo possono aver incontrato la persona in cerca di occupazione.

Le dinamiche dei percorsi di inserimento lavorativo

Nel corso dell'indagine è stato chiesto ai SAL di ricostruire e raccontare la storia di persone cui erano stati erogati i servizi previsti nell'ambito del BSL così da identificare i fattori determinanti "di successo" o "insuccesso" nei percorsi di inserimento lavorativo. Tipicamente il caso "di successo" è stato identificato con il raggiungimento di un'occupazione.

L'inserimento lavorativo ha maggiori probabilità di verificarsi quando un candidato ha elaborato emotivamente le conseguenze della sua condizione di disabilità, quando non viene del tutto compromesso dalle sue fragilità e quando la mansione è coerente con le sue competenze, anche grazie alla cultura inclusiva dell'azienda che ospita il tirocinio; l'inserimento lavorativo è invece meno probabile nei casi in cui manca almeno una di queste condizioni, così da determinare situazioni di stallo tanto nelle possibilità di impegno del candidato quanto nei margini di azione degli altri attori coinvolti.

I casi di insuccesso avrebbero beneficiato dell'intervento congiunto anche di attori con particolari specializzazioni (educativa, sociale, sanitaria, etc.) così da rafforzare il sostegno della persona e sostenere il suo livello di benessere complessivo ritenuto dai soggetti attuatori generalmente preliminare, e non subordinato, all'ottenimento di un'occupazione.

Le interazioni con il programma Gol

Di recente l'offerta delle Politiche attive regionali è stata ampliata grazie al programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol), azione di riforma prevista dal Piano nazionale ripresa e resilienza (PNRR), che prevede percorsi di aggiornamento e di riqualificazione professionale, di accompagnamento al lavoro, e percorsi da attuare attraverso la collaborazione tra i diversi servizi del territorio (sociali, sociosanitari, di conciliazione, educativi) nel caso di bisogni complessi, quali quelli delle persone con disabilità.

La coesistenza delle due misure, il BSL e Gol, distinte ma ugualmente spendibili a favore delle persone con disabilità, ha alimentato alcune incertezze nell'avvio dei percorsi e nell'operato dei SAL impegnati contemporaneamente sui due fronti; in particolare l'incertezza ha riguardato

il se, e sulla base di quali criteri e caratteristiche dell'utenza, si sarebbe dovuto privilegiare l'uso di una misura rispetto all'altra.

È opportuno evidenziare che l'attuazione di Gol – relativamente in avvio nel periodo in cui è stato realizzato questo approfondimento – è stata progressivamente oggetto di modifiche in corso d'opera che potrebbero aver risolto, nel corso del tempo, queste incertezze. In particolare i Centri per l'impiego hanno visto un relativo cambio di ruolo e funzioni poiché, mentre nel BSL erano impegnati in mansioni di carattere prevalentemente amministrativo, nel programma Gol sono coinvolti nella guida dei percorsi (di inserimento lavorativo e formativi) e sono i proponenti delle équipe territoriali che, coinvolgendo diverse organizzazioni, rendono possibile una visione più estesa e completa della persona e delle sue esigenze. Il programma Gol consente inoltre di inserire i partecipanti nel percorso senza che debbano necessariamente possedere dei requisiti formali (non è necessaria la diagnosi funzionale come nel BSL) ed inoltre sembra essere più elastico per quanto riguarda i tempi di attuazione.

Si tratta di alcuni aspetti positivi per la gestione dei percorsi di inserimento lavorativo ma la cui portata è però al momento incerta anche in ragione del limite temporale e finanziario del PNRR.

INTRODUZIONE

Il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche del Consiglio regionale del Piemonte ha definito¹ come esigenza conoscitiva per gli anni 2023-2025 la valutazione delle politiche attive del lavoro previste dalla legislazione regionale, con particolare riferimento alle misure rivolte alle persone con disabilità.

L'attività di analisi e valutazione, affidata all'IRES Piemonte, prevede per il 2024 l'analisi di attuazione del Buono Servizi Lavoro dedicato alle persone con disabilità – oggetto di questo contributo –, propedeutica alla valutazione degli effetti occupazionali prevista nel 2025.

Tra le diverse misure di politica attiva del lavoro che costituiscono il ventaglio dell'offerta regionale, l'attenzione viene in questa sede rivolta al Buono Servizi Lavoro (BSL), una misura di stampo universalista che rappresenta l'attuale punto di approdo del percorso evolutivo di questo campo di *policy* a livello regionale. Dal 2016 il BSL è stato rivolto a favore delle persone disoccupate, dei lavoratori in situazioni di crisi aziendali, industriali e di settore, in condizioni di particolare svantaggio e alle persone con disabilità.

Il BSL dedicato alle persone con disabilità, finanziato grazie al Fondo Regionale Disabili, prevede l'offerta di un insieme di servizi per l'inserimento lavorativo da parte di un'estesa platea operatori accreditati (servizi per il lavoro – SAL) – agenzie per il lavoro, agenzie formative, cooperative sociali e altri soggetti pubblici o del Terzo settore – nonché la collaborazione dei Centri per l'impiego pubblici (CPI). Gli operatori accreditati erogano servizi di orientamento, di tutoraggio e di incontro domanda/offerta di lavoro; i servizi possono essere accompagnati dal rimborso dell'indennità di tirocinio. Possono ricevere i servizi del BSL le persone disoccupate iscritte presso i servizi di collocamento mirato (Legge 68/1999) dei Centri per l'Impiego.

L'analisi di attuazione è orientata a identificare le modalità organizzative adottate dall'amministrazione regionale e dai diversi soggetti coinvolti (Servizi al lavoro – SAL) nel tradurre in attività e servizi concreti il mandato contenuto nelle norme, nei regolamenti e più in generale in tutti i documenti di disegno e programmazione degli interventi di *policy*. L'obiettivo è quello di individuare i fattori che caratterizzano il processo di messa in opera delle politiche nonché gli elementi che hanno eventualmente determinato il raggiungimento solo parziale degli obiettivi previsti, facendo emergere le difficoltà, gli imprevisti, gli adattamenti in corso d'opera. Può inoltre servire a spiegare sulla base di quali combinazioni di fattori si sono prodotti determinati esiti e a indagare le percezioni degli attori in merito al processo di attuazione e ai suoi esiti. L'analisi può attingere ad informazioni di natura quantitativa (ad es. dati provenienti dai sistemi di monitoraggio), qualitativa (ad es. interviste in profondità, *focus group*) e documentale (ad. es. atti amministrativi).

Questo documento illustra i principali esiti dell'analisi di attuazione del BSL per le persone con disabilità realizzata nel corso del 2024 svolta attraverso lo studio degli atti di natura amministrativa, l'esame dei dati del monitoraggio quantitativo realizzato dall'assistenza tecnica

¹ Deliberazione n. 1 del 12 gennaio 2023.

della Regione² e un piano di interviste in profondità. Tra i mesi di febbraio e aprile 2024 sono state complessivamente realizzate interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) che hanno riguardato 19 soggetti attuatori e coinvolto 41 tra operatori, coordinatori o responsabili dei SAL, impegnati nell'attuazione del BSL³. Le interviste hanno avuto l'obiettivo di identificare le modalità con le quali i destinatari sono coinvolti nel percorso di politica attiva e in particolare rilevare il punto di vista dei soggetti attuatori in merito ai principali problemi riscontrati nell'attuazione.

Il primo capitolo è dedicato a trattare la disabilità e la sua relazione con il rischio di povertà e la disoccupazione; in questo capitolo si attinge anche alle interviste effettuate per delineare, dalla prospettiva dei soggetti attuatori, quali sono le principali difficoltà per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Il secondo capitolo è dedicato a presentare i principali elementi che definiscono i percorsi di inserimento lavorativo delle persone con disabilità: la Legge n. 68 del 1999, che di fatto crea le condizioni affinché sia possibile qualsiasi altro intervento occupazionale in questo campo di policy, il BSL per le persone con disabilità, oggetto di questo approfondimento, e il recente programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol), azione di riforma prevista dal Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per rafforzare, potenziare e qualificare i servizi di politica attiva del lavoro.

Il terzo capitolo è dedicato a presentare gli esiti dell'analisi attingendo ad informazioni di natura quantitativa, sullo stato di attuazione e sulle principali caratteristiche dell'intervento, e in particolare informazioni qualitative raccolte grazie alle interviste e che riguardano sostanzialmente quattro temi: i vincoli nella gestione della misura, il ruolo dei datori di lavoro, gli elementi e le dinamiche comuni nei percorsi di inserimento lavorativo e, infine, l'integrazione tra le politiche. È opportuno sottolineare che **molti aspetti emersi dalle interviste e trattati in questo contributo riguardano estesamente l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità all'interno del quadro generale degli incentivi e delle sanzioni definito dalla Legge 68 del 1999 e non strettamente o esclusivamente il BSL**. Il quarto capitolo, infine, è dedicato al programma Gol e in particolare a illustrare le interazioni con il BSL dedicato alle persone con disabilità.

² Si ringrazia la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro e il gruppo di lavoro dell'assistenza tecnica di IS-LM "Innovazione e Sistemi per il Lavoro e il Mercato" per il supporto tecnico e la collaborazione.

³ Si ringraziano tutte le organizzazioni e il personale per il tempo e l'attenzione dedicati a questa iniziativa: Casa di Carità, CIOFS-FP, CNOS-FAP Piemonte, Consorzio Sociale Alessandria Asti – Coala, Cooperativa Orso – Organizzazione per la Ricreazione Sociale, Consorzio Sinapsi, Enaip Piemonte, Engim Piemonte, EXAR – Social Value Solutions, Gi Group, Humangest, Il Punto scs, Immaginazione e Lavoro, Inforcoop Ecipa Piemonte, Manpower, Oggi Lavoro, Patchanka, Synergy Group, Umana.

CAPITOLO 1

LA DISABILITÀ

1.1 LA RELAZIONE TRA DISABILITÀ, POVERTÀ E LAVORO

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UN 2006) dedica uno specifico articolo (art. 27) al tema del lavoro sancendo il diritto delle persone con disabilità «*di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità*».

Quello del mercato del lavoro rappresenta, infatti, uno specifico ambito della vita quotidiana dove possono innescarsi processi di discriminazione che, in forme esplicite o poco evidenti, possono concorrere all'esclusione sociale e determinare l'impoverimento materiale.

Circa il 16% della popolazione mondiale ha una disabilità (WHO, 2022) e in letteratura è stato evidenziato che queste persone hanno anche maggiori probabilità di vivere a rischio di povertà (Banks *et al.*, 2017).

La relazione tra disabilità e povertà può manifestarsi in due direzioni (Pinilla-Roncancio, 2015): la povertà può causare la disabilità, per effetto delle conseguenze sulla salute derivanti da una nutrizione inadeguata, dal limitato accesso alle cure mediche, da comportamenti non corretti e condizioni di vita o lavorative pericolose. Da questo consegue che il rischio di impoverimento delle persone con disabilità è connesso strettamente al contesto sociale ed economico delle loro famiglie (Pinilla-Roncancio e Alkire, 2021; Shahtahmasebi *et al.*, 2011). La disabilità può, per il verso opposto, determinare l'impoverimento, poiché la sua gestione comporta costi⁴ che possono influenzare negativamente il reddito familiare e più in generale il tenore di vita (Brown e Clark, 2017).

Da ciò deriva che i sistemi di welfare rivestono un ruolo fondamentale per limitare questi rischi e assicurare un'adeguata protezione e misure utili a garantire un adeguato tenore di vita (Sainsbury *et al.*, 2017). A livello generale, pur con differenze significative tra i diversi paesi, i sistemi welfare si sono progressivamente attrezzati con un ventaglio di politiche dedicate a ridurre il rischio di disabilità, ridimensionare i costi derivanti dal manifestarsi di questa condizione, preservare i livelli di reddito e contenere il rischio di povertà. Tuttavia, non mancano disparità – tra i paesi e all'interno di essi – nella generosità, nella diffusione territoriale, nei criteri di accesso

⁴ I costi possono essere diretti o indiretti. I costi diretti riguardano l'insieme delle spese necessarie a soddisfare i bisogni medici, sanitari e più in generale quelli assistenziali; le persone con disabilità possono cioè aver bisogno di beni particolari o devono sostenere spese per servizi specifici utili a facilitare e migliorare la loro condizione di vita. I costi indiretti riguardano invece i redditi da lavoro: le persone con disabilità che lavorano guadagnano meno delle persone prive di disabilità a causa di livelli di istruzione mediamente inferiori, per effetto di un sistema di istruzione non sempre in grado di limitare gli effetti della disabilità sull'apprendimento e, infine, per le diverse difficoltà che le persone con disabilità incontrano nel trovare e mantenere stabilmente un impiego nel corso del tempo. Anche i familiari delle persone con disabilità possono indirettamente subire le conseguenze di questa condizione poiché, per esigenze di cura o per le conseguenze in termini di salute, possono vedersi costrette (o essere indotte) a ridurre, se non interrompere, la loro partecipazione al mercato del lavoro (Brekke e Nadim, 2017).

e nelle modalità di attuazione delle diverse misure che concorrono a limitare il rischio di disabilità, quello di povertà, nonché la relazione che intercorre tra loro (Morris e Zaidi, 2020).

Le difficoltà di ingresso e permanenza nel mondo del lavoro per le persone con disabilità derivano da varie barriere individuali e ambientali, che vanno dalla resistenza dei datori di lavoro nell'assumere le persone con disabilità fino alla loro relativa capacità di trovare o svolgere un impiego in virtù delle difficoltà derivanti dalla loro condizione o dagli effetti generati quando la loro condizione interagisce con l'ambiente. Ogni forma di disabilità (fisica, psichica, intellettiva) può determinare particolari problematiche per l'individuo, a partire dalle difficoltà derivanti dalla propria condizione fino alle difficoltà di adattamento pratico e di gestione emotiva delle limitazioni (ad esempio se sopraggiunte nel corso della vita).

Lo stigma è inoltre un ostacolo rilevante e significativo che può assumere diverse forme, a partire dalla riluttanza dei datori di lavoro e degli altri lavoratori ad assumere o collaborare con le persone con disabilità (Johnstone, 2001).

Il sommarsi di processi di esclusione sociale derivanti dallo stigma insieme al timore da parte delle persone con disabilità di essere escluse può contribuire a indebolire la loro fiducia e autostima, minando la loro volontà di cercare un'occupazione e la loro stessa serenità nell'affrontare un colloquio di lavoro, determinando così un processo di esclusione. Il reiterarsi di questi fenomeni nel corso del tempo può tramutarsi in uno stigma interiorizzato al punto che il lavoratore cominci a credere di non essere idoneo per il lavoro e rinunci a cercarlo (Overton e Medina, 2008).

Per provare a disinnescare il circolo vizioso che intercorre tra la disabilità, l'esclusione dal mercato del lavoro e il rischio di povertà, vengono messe in campo politiche e interventi promossi e gestiti da diversi livelli di governo (nazionale o locale) a valere su differenti fonti di finanziamento. Tutte queste politiche nel corso del tempo hanno fatto riferimento a diverse definizioni della disabilità con lo scopo di intercettare, di volta in volta, attraverso specifici criteri di eleggibilità, i destinatari cui erogare i servizi e le prestazioni sociali e quelle dedicate all'inserimento lavorativo.

Prima di presentare le misure dedicate a sostenere l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, nel paragrafo che segue illustriamo le problematiche che caratterizzano questo campo di *policy*. Nel farlo adottiamo la prospettiva dei soggetti che quotidianamente operano in questo settore di intervento ai quali è stato chiesto di descrivere in generale le principali difficoltà che devono fronteggiare per favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. In questo modo è possibile identificare l'insieme delle caratteristiche del sistema sociale entro cui si muovono gli addetti al settore nel quale vengono attuati gli interventi.

1.2 LA PROSPETTIVA DEGLI OPERATORI

I principali e più noti fattori che, anche in combinazione tra loro, possono rallentare, se non del tutto impedire, l'accesso al mercato del lavoro e la continuità dell'occupazione lungo il corso del tempo sono generalmente rappresentati dall'assenza di titoli di studio, o di elevate specializzazioni professionali, insieme al genere femminile e all'età avanzata. Se a questi fattori si somma la presenza di una disabilità l'accesso al mercato del lavoro si deve confrontare con

un'ulteriore barriera. L'intensità di questa barriera e la possibilità di superarla dipendono da molteplici aspetti soggettivi e del contesto sociale e culturale di appartenenza.

Nel corso delle interviste gli operatori hanno riportato gli elementi che rendono complesso l'intervento a favore delle persone con disabilità in vista dell'inserimento lavorativo. Questi elementi sono:

- 1) Tipo di disabilità.** L'inserimento lavorativo diretto è più probabile per le persone con disabilità fisica. Ciò vale soprattutto in determinate condizioni: quando la disabilità non sia particolarmente invalidante e/o quando non comporti investimenti da parte dell'azienda per l'adattamento della postazione di lavoro. In questi casi saranno solo le aziende con maggiori risorse economiche e organizzative, e quindi in grado di sostenere i costi di transazione per accedere ai finanziamenti pubblici per l'adattamento della postazione, a favorire questi inserimenti. La persona con (solo) una disabilità fisica è in una certa misura la candidata "ideale e desiderata" da parte dei datori di lavoro mentre le persone con disabilità intellettive e psichiche sono quelle che si ritiene incontrino maggiori problemi nell'accesso all'occupazione, anche per l'effetto dello stigma cui sono più intensamente soggette.
- 2) Comorbidità, doppia diagnosi e interazioni.** Le difficoltà possono acuirsi nel caso in cui si presentino congiuntamente più condizioni di disabilità (cd. *comorbidità*), ad esempio una di tipo fisico invalidante affiancata da una di tipo intellettivo o psichiatrico, oppure queste due ultime insieme; oppure casi in cui si somma la dipendenza da sostanze (cd. *doppia diagnosi*). Il concorso di più fattori può amplificare le difficoltà nella ricerca di opportunità occupazionali e la continuità lavorativa nel tempo, anche per effetto dell'eventuale evolversi delle condizioni che hanno determinato le disabilità. Queste condizioni possono essere affiancate ed da una vasta gamma di problematiche, ad esempio di tipo sociale, culturale ed anche linguistica, che possono essere esasperate dalla condizione di disabilità (o che possono incidere ulteriormente sulla condizione di disabilità).
- 3) Il tempo di convivenza con la disabilità e il grado di consapevolezza.** Sull'individuo può incidere il fatto che la condizione di disabilità sia emersa relativamente da poco tempo; in questo caso possono innescarsi sentimenti di sfiducia e abbattimento emotivo in grado di compromettere la condizione di benessere, quindi l'accettazione della nuova condizione e di conseguenza la ricerca e il mantenimento di un lavoro. Nel caso di disabilità di "lungo corso" il susseguirsi di tentativi di inserimenti lavorativi che non si sono poi concretizzati, o il reiterarsi di contratti di lavoro di breve durata (o di tirocini), insieme ad altrettanto rinnovati accessi ai diversi servizi per il lavoro nel corso del tempo senza che abbiano generato un esito positivo, possono far sì che la persona in cerca di occupazione sia sfiduciata e poco disponibile alla "flessibilità in ingresso" talvolta richiesta dal mercato del lavoro. Un ulteriore elemento di complessità è dato dal grado di consapevolezza della persona, ed anche della famiglia di appartenenza, rispetto ai vincoli della condizione e al tipo di aspettative occupazionali. Per effetto del tipo di disabilità e/o della difficoltà ad accettare la propria condizione (ad esempio quella recentemente acquisita e che ha

compromesso le capacità fisiche), la persona con disabilità in cerca di lavoro potrebbe nutrire la speranza di svolgere mansioni molto distanti dalle proprie competenze o, in altri casi, che possono entrare in contrasto con le proprie attitudini caratteriali (o con la condizione di disabilità). Si tratta ovviamente in entrambi i casi di aspirazioni legittime che, di volta in volta, anche grazie al supporto dei servizi per il lavoro durante il percorso di inserimento lavorativo, possono essere soddisfatte o ridefinite per favorire l'incontro con l'offerta di lavoro.

4) La famiglia e il contesto sociale. La famiglia di origine e di appartenenza può giocare un ruolo chiave nel limitare i processi di esclusione sociale o di impoverimento materiale derivanti anche dalla condizione di disabilità oppure, al contrario, può favorirli in ragione di una ridotta dotazione di capitale sociale, culturale ed economico. Ad esempio, una famiglia che dispone di consistenti risorse – relazionali, economiche e culturali – potrebbe più agevolmente di quelle che ne sono sprovviste supportare la persona con disabilità valutando se e come ricorrere ai servizi (pubblici o privati); potrebbe, in un caso limite, essere anche poco interessata al fatto che il proprio familiare cerchi un'occupazione o che questa sia necessariamente stabile. Per queste famiglie il lavoro può essere una compente non esclusiva e non prioritaria dell'inserimento sociale poiché può concretizzarsi anche attraverso altre attività come quelle sportive o ricreative (quando ad esempio la persona con disabilità è un figlio adolescente). In altre situazioni le famiglie possono essere “eccessivamente protettive” nei confronti dei loro componenti con disabilità limitando o disincentivando la partecipazione ad opportunità lavorative che loro ritengono poco coerenti con lo *status* di appartenenza, tanto più che l'occupazione può non essere strettamente necessaria al sostentamento materiale. Le famiglie che dispongono di risorse (culturali, sociali o economiche) potrebbero limitare (o, al contrario, favorire) la partecipazione sociale del proprio componente con disabilità sulla base della loro esperienza con i servizi di assistenza, delle aspettative soddisfatte o deluse, delle necessità contingenti.

Questi elementi vincolano l'azione delle persone con disabilità e contribuiscono a processi di esclusione sociale oppure, al contrario, a seconda della loro intensità e per come si combinano tra loro, possono limitarli. Questi elementi rappresentano il contesto di cui gli operatori devono, di volta in volta, tener conto per instaurare una relazione di fiducia con la persona con disabilità (e con la sua famiglia) e supportarla nel percorso di inserimento lavorativo.

CAPITOLO 2

LE POLITICHE PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO

La Legge n. 68 del 12 marzo 1999 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", rappresenta il principale riferimento normativo a livello nazionale e costituisce l'ossatura su cui si poggia qualsiasi altro intervento occupazionale in questo ambito di *policy*. Questa legge crea vincoli, opportunità e istituisce il campo su cui si giocano le possibilità di inserimento lavorativo in senso ampio, dall'avvicinamento al lavoro (nella formula del tirocinio) sino alla sottoscrizione di un contratto vero e proprio. Essa è il primo riferimento per il disegno e l'attuazione delle politiche per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, come il BSL e il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori⁵ (GOL) dei quali di seguito presenteremo i principali elementi.

2.1 LA LEGGE N. 68 "NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI"

In Italia la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità in ambito lavorativo trovano espressione nella Legge n. 68 del 12 marzo 1999 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"⁶, legge che ha posto le basi per una trasformazione procedurale e culturale dell'inserimento lavorativo.

La Legge 68/99 segna il passaggio dall'assunzione obbligatoria presso gli enti pubblici e privati, prevista dalla precedente normativa⁷, e basata su criteri numerici e coercitivi, al collocamento "mirato" inteso come «*quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione*» (art. 2). Secondo l'approccio del collocamento mirato la persona con disabilità non deve essere inserita in qualunque posto compatibile con il suo stato di salute ma nella posizione di lavoro più congeniale alle sue caratteristiche personali e professionali e alle esigenze dell'organizzazione produttiva.

Coerentemente con quanto stabilito dalla legge 104/1992⁸, il collocamento mirato prevede, nel caso in cui non sia possibile concretizzare immediatamente l'inserimento lavorativo, la messa in campo di azioni per fare in modo che la persona possa sviluppare le competenze necessarie e per supportare i datori di lavoro nel modificare il posto di lavoro in modo che sia adeguato alle mansioni assegnate alla persona con disabilità.

I beneficiari della Legge 68/99 sono:

⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2021 n. 306.

⁶ In linea generale, fatta salva qualche integrazione e semplificazione, la ricostruzione fatta in questo paragrafo attinge ampiamente a Agovino M., Parodi G. e Sciulli D., (2020), Capitolo 3, cui si rimanda per eventuali approfondimenti e rimandi alla bibliografia.

⁷ Legge n. 482 del 1968 "Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private".

⁸ Legge n. 104 del 5 febbraio 1992 "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

- le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%;
- le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%;
- le persone non vedenti o sordomute;
- le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio;
- i figli e i coniugi superstiti.

Secondo quanto disposto dalla Legge 68, il diritto al lavoro delle persone con disabilità è tutelato grazie al riconoscimento dell'obbligo di assunzione, per i datori di lavoro pubblici e privati, di una cosiddetta quota di riserva (art. 3), calcolata in base al numero di lavoratori dipendenti⁹, rivolta ai lavoratori con disabilità¹⁰. Le imprese con più di 35 dipendenti, e che quindi sono soggette all'obbligo di assunzione, possono fare richiesta di esonero nei casi in cui l'attività lavorativa sia faticosa, pericolosa o richieda una particolare modalità di svolgimento (art. 5, comma 3)¹¹. Le aziende che si avvalgono di questa possibilità versano un contributo esonerativo per ogni persona non assunta¹² al *Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità* (art. 14); questo fondo, istituito dalle Regioni ai sensi della presente legge, ed al quale sono destinati anche gli importi delle sanzioni amministrative previste dalla stessa legge (art. 15), viene destinato dalle Regioni, tramite l'erogazione di contributi, agli enti che svolgano attività di sostegno e integrazione lavorativa a favore delle persone con disabilità e per rimborsare le spese necessarie per l'adozione di accomodamenti ragionevoli per il lavoratori con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%¹³.

L'ultimo aspetto da segnalare è relativo alle convenzioni di integrazione lavorativa (art. 11): i datori di lavoro possono stipulare con gli uffici competenti specifiche convenzioni nelle quali vengono stabiliti i tempi e le modalità delle assunzioni, con possibilità di scelta nominativa, dello

⁹ Per la determinazione della quota di riserva la Legge 68/1999 prevede che l'assunzione da parte dei datori di lavoro di persone con disabilità nella seguente misura: a) sette per cento dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti; b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti; c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

¹⁰ Sono esclusi dall'obbligo di assunzione i datori di lavoro, pubblici e privati, che operano nel settore del trasporto pubblico (aereo, marittimo e terrestre) e nel settore edile (per quanto concerne il personale di cantiere e gli addetti al trasporto, art. 5) e possono inoltre essere temporaneamente esonerati dall'obbligo di assunzione i datori di lavoro che ricorrono ai contratti di solidarietà, per la durata della procedura di mobilità (artt. 4 e 24 legge 223/1991) o interessati dal trattamento straordinario di integrazione salariale (artt. 1 e 3, legge 223/1991 e successive modifiche). I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici, che per le speciali condizioni della loro attività, non possono occupare l'intera percentuale di persone con disabilità, possono richiedere di essere parzialmente esonerati dall'obbligo delle assunzioni; essi sono, però, tenuti a versare un contributo esonerativo, a titolo compensativo, al "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili" (Art. 5, comma 3).

¹¹ Gli esoneri possono essere richiesti dai datori di lavoro che si trovino nella situazione prevista dal d.lgs. 14 settembre 2015, n.151, art. 5: "I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che occupano addetti impegnati in lavorazioni che comportano il pagamento di un tasso di premio ai fini INAIL pari o superiore al 60 per mille". Le tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono stabilite dal Decreto Ministeriale 12 dicembre 2000, distinte per gestioni e relative modalità di applicazione. Le gestioni considerate sono quattro, industria, artigianato, terziario, e altre attività. I datori di lavoro sono inquadrati in queste gestioni tariffarie secondo la classificazione disposta ai fini previdenziali e assistenziali in base all'art. 49 della legge 88/1989. Il d.lgs. 38/2000 all'art. 1 dà specifiche disposizioni, e all'art. 2 prevede che per i datori di lavoro non soggetti alla classificazione di cui sopra siano inquadrati direttamente dall'INAIL.

¹² Il d.lgs. 185/2016, pubblicato dalla GU 7 ottobre 2016, n. 235, al Capo IV, art. 5 determina il contributo esonerativo giornaliero per ogni persona con disabilità non assunta in €153,20.

¹³ Agovino (et al., 2020), richiamando un lavoro di Acemoglu e Angrist (2001), ha messo in evidenza che l'istituto del contributo esonerativo non sarebbe in realtà un adeguato disincentivo per le aziende rispetto ai costi di riadattamento del posto di lavoro per le persone con disabilità. Alle imprese conviene cioè pagare il contributo ed essere esonerate invece che assumere un lavoratore con disabilità. Infatti, è stato stimato (Agovino et al., 2020) che il costo del lavoro (per una retribuzione media del V e del VII livello) annuo sia maggiore del contributo esonerativo.

svolgimento di tirocinio con finalità formative o di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine, lo svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo, purché l'esito negativo della prova, qualora sia riferibile alla menomazione da cui è affetta la persona, non costituisca motivo di risoluzione del rapporto di lavoro.

Posto che l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità dipende anche dall'entità e dal tipo di domanda di lavoro, ed è evidentemente condizionato dalla volontà dei datori di lavoro di avvalersi o meno della possibilità dell'esonero dell'assunzione obbligatoria, l'attuazione della Legge 68 richiede il coinvolgimento di diversi attori, come l'ASL, impegnati nell'accertamento della condizione di disabilità (tipo e intensità) e altri, come i Centri per l'impiego e altri enti privati accreditati all'erogazione dei servizi, nell'affiancare le persone verso l'occupazione.

2.2 IL BUONO SERVIZI LAVORO

Il Buono Servizi Lavoro (BSL) rappresenta il più recente frutto del percorso evolutivo delle politiche attive del lavoro a livello regionale utile a fronteggiare il problema della disoccupazione attraverso lo sviluppo delle competenze e/o dell'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro. Il BSL si configura come una misura di impianto universalista che permette ai destinatari di usufruire gratuitamente di servizi per l'inserimento lavorativo offerti da una platea di soggetti pubblici e privati.

Tra il 2016 e il 2017 la Regione Piemonte ha definito quattro diversi tipi di BSL, ognuno dedicato a sostenere un diverso percorso di politica attiva e rivolto a differenti categorie di persone in cerca di occupazione: il BSL a favore delle persone disoccupate, quello destinato ai lavoratori in situazioni di crisi aziendali, industriali e di settore, quello rivolto alle persone disoccupate e in condizioni di particolare svantaggio e quello per le persone con disabilità. Dal 2020 le tipologie di BSL sono tre: per le persone disoccupate, in condizioni di particolare svantaggio e per le persone con disabilità, quest'ultimo finanziato con le risorse del Fondo Regionale Disabili. Il BSL prevede l'erogazione di un insieme di servizi: servizi di orientamento e di ricerca attiva del lavoro, inserimenti in impresa attraverso tirocini o contratti con l'affiancamento di un tutor, avviamenti al lavoro attraverso contratti.

La versione del BSL dedicata alle persone con disabilità – esito della delibera della Giunta Regionale nel 2016¹⁴ attuata dal 2017¹⁵, poi rinnovata nel 2018¹⁶ e nel 2021¹⁷ – prevede l'erogazione di:

¹⁴ Deliberazione della Giunta Regionale 7 novembre 2016, n. 15-4165, Approvazione, ai sensi dell'articolo 35 della l.r. 34/2008, della Direttiva pluriennale per la programmazione del Fondo Regionale Disabili per il periodo 2016-2018. Dotazione finanziaria di euro 8.000.000.

¹⁵ D.D. 5 aprile 2017, n. 244 – Approvazione bando regionale finalizzato all'istituzione dell'elenco dei soggetti attuatori della misura Buono servizi lavoro per persone con disabilità di cui alla D.G.R. 15-4165 del 07/11/2016. Prenotazione di impegno di spesa di € 3.000.000,00 sul bilancio di previsione finanziario 2017-2019, esercizio 2017

¹⁶ D.D. 25 luglio 2018, n. 818 – Approvazione bando regionale finalizzato all'istituzione dell'elenco dei soggetti attuatori della misura Buono servizi lavoro per persone con disabilità di cui alla D.G.R. 15-4165 del 07/11/2016 e successive integrazioni. Prenotazione di impegno di spesa di € 12.000.000,00 sul bilancio finanziario gestionale 2018-2020

¹⁷ D.D. 16 dicembre 2021, n.760 – Deliberazione della Giunta regionale 30 aprile 2021, n. 5-3144. Approvazione dell'Avviso di Chiamata di progetti finalizzata all'istituzione dell'elenco dei soggetti attuatori dell'intervento Buono servizi lavoro per persone con disabilità. Intervento complessivo € 14.000.000,00

- servizi di orientamento, base e specialistico, azioni di ricerca attiva del lavoro e accompagnamento al lavoro, anche in raccordo con i servizi socioassistenziali che hanno in carico la persona;
- servizi di tutoraggio in impresa per tirocinio o contratti di lavoro brevi e lunghi
- servizi di incontro domanda/offerta

Questi servizi, che possono essere accompagnati dalle cosiddette misure incentivanti gestite dall'Agenzia Piemonte Lavoro in particolare per quanto riguarda il rimborso dell'indennità di tirocinio¹⁸, sono destinati alle persone con disabilità che al momento dell'avvio del percorso siano iscritte presso i servizi di collocamento mirato dei Centri per l'Impiego della Regione Piemonte ed in possesso della "Relazione conclusiva"¹⁹.

I Centri per l'impiego informano la persona circa le opportunità offerte dal BSL e la indirizzano verso i soggetti attuatori autorizzati ad erogare i servizi. I costi sostenuti per l'erogazione dei servizi vengono rimborsati dalla Regione mediante un meccanismo "a processo" per alcune prestazioni e, per altri, secondo una modalità "a risultato", cioè in base al raggiungimento di obiettivi predefiniti.

L'impianto del BSL, che prevede un paniere di servizi con intensità differenziabili e l'impegno di una rete di soggetti pubblici e privati accreditati²⁰ remunerati attraverso un metodo misto (processo/risultato), è progressivamente diventato il riferimento sul quale modellare eventuali nuove iniziative di politica attiva del lavoro finanziate da risorse anche di fonte nazionale. È il caso dell'attuazione regionale del programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori²¹ (Gol) finanziato con le risorse del Programma Nazionale Ripresa e Resilienza, declinato in Piemonte attraverso il Piano Attuativo Regionale²² nel quale i cinque percorsi previsti in Gol corrispondono ad altrettante versioni del "Buono servizi lavoro Gol", ciascuna delle quali prevede un diverso paniere di interventi con una differente intensità.

¹⁸ Queste misure incentivanti vengono erogate tramite il "Bando per l'erogazione di contributi rivolti ai datori di lavoro per favorire l'inserimento e il mantenimento del posto di lavoro delle persone con disabilità".

¹⁹ A questi criteri per l'accesso si somma la necessità che le persone siano a) domiciliate in Regione Piemonte; b) non inserite in altre iniziative attivate nell'ambito della programmazione regionale a sostegno del lavoro ossia non avere "Piani di Azioni Individuale" (PAI) attivi; c) disoccupate ai sensi dell'art. 19 c.1, del D.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 e delle eventuali modifiche intercorse (che abbiano rilasciato una DID convalidata e siano immediatamente disponibili) compresi i lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*), ai sensi dell'art. 4, co. 15-quater, del D.L. 28 gennaio 2019 n. 4.

²⁰ Il primo riferimento in termini di accreditamento è la Deliberazione della Giunta Regionale 11 giugno 2012, n. 30-4008 – L.r. 34/2008, art. 21. Istituzione dell'elenco per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati idonei ad erogare i servizi al lavoro. Approvazione requisiti, termini e modalità per l'iscrizione e la permanenza nell'elenco.

²¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2021 n. 306.

²² Deliberazione della Giunta Regionale 15 luglio 2022, n. 16-5369 "D.M. 5 novembre 2021. Approvazione del Piano Attuativo Regionale del Programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), in sostituzione dell'Allegato alla D.G.R. 3-4688 del 25 febbraio 2022. Dotazione finanziaria complessiva euro 59.956.000,00".

2.3 IL PROGRAMMA NAZIONALE GARANZIA DI OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI

Il programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol) è un'azione di riforma prevista dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia (Missione 5, Componente 1) per riqualificare i servizi di politica attiva del lavoro²³. Il programma si rivolge a:

- beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;
- beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro: disoccupati percettori di Naspi (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) o Dis-Coll (Indennità di disoccupazione mensile);
- beneficiari di sostegno al reddito;
- disoccupati senza sostegno al reddito: disoccupati da almeno 6 mesi, altri lavoratori con minori opportunità occupazionali (giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità), lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi;
- lavoratori fragili o vulnerabili: giovani Neet (*Not in Education, Employment or Training* – meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*), il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo è cioè inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale.

Il programma prevede percorsi di aggiornamento o di riqualificazione professionale, di accompagnamento al lavoro, e percorsi da attuare attraverso la collaborazione tra diversi servizi del territorio (sociali, sociosanitari, di conciliazione, educativi) nel caso di bisogni complessi, quali quelli di persone con disabilità.

I potenziali beneficiari vengono classificati dagli operatori del Centro per l'impiego attraverso il *profiling* quali-quantitativo (*assessment*), attività utile a rilevare le caratteristiche della persona in cerca di occupazione che vengono confrontate con le caratteristiche del mercato del lavoro locale. L'esito del *profiling* serve a classificare la persona in base al rischio di disoccupazione, inteso come la "vicinanza" o la "lontananza" dal mercato del lavoro, così da inserirla nel percorso più idoneo ad incrementare le sue opportunità occupazionali. Oltre all'*assessment* il Centro per l'impiego svolge attività di supporto alla scelta dell'operatore, di accompagnamento e inserimento al lavoro, di *case management* e monitoraggio dei percorsi.

I percorsi di Gol sono cinque, di cui quattro per le persone singole e uno dedicato a gruppi di lavoratori (nei casi di aziende in crisi). Il **Percorso 4** (Lavoro e inclusione) è dedicato alle persone che, oltre ad essere distanti dal mondo del lavoro, vivono una condizione caratterizzata dalla presenza di ulteriori ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione strettamente lavorativa e che quindi limitano le possibilità occupazionali (ad es. persone con disabilità, madri sole,

²³ Quanto disposto dalla normativa nazionale del programma GOL – pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2021 n.306 – trova declinazione in Piemonte nel Piano Attuativo Regionale: Deliberazione della Giunta Regionale 15 luglio 2022, n. 16-5369 "D.M. 5 novembre 2021. Approvazione del Piano Attuativo Regionale del Programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), in sostituzione dell'Allegato alla D.G.R. 3-4688 del 25 febbraio 2022. Dotazione finanziaria complessiva euro 59.956.000,00"

giovani, lavoratori privi di titoli di studio). Nell'ambito del Percorso 4 è previsto il coinvolgimento dei servizi territoriali (sociali, sociosanitari, educativi) che a diverso titolo possono concorrere ad offrire alla persona in cerca di occupazione un supporto ad ampio raggio.

Nella fase di *assessment* è previsto che il CPI coinvolga i soggetti attuatori del programma Gol del territorio insieme ai servizi socio-assistenziali per una gestione coordinata degli interventi; il programma prevede quindi di considerare la situazione complessiva del nucleo familiare per rintracciare eventuali difficoltà e quindi promuovere l'intervento congiunto dei servizi sociali, formativi e per il lavoro.

Dal 2016 la programmazione regionale delle politiche del lavoro per le persone disoccupate e svantaggiate, quella del Fondo Regionale Disabili e il Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (Pon log), hanno assunto come modello di riferimento, pur con le dovute calibrature a seconda della platea di riferimento, l'impianto organizzativo e gestionale del BSL. Ciò avviene anche nell'ambito del programma Gol nel quale differenti versioni del BSL sono parte integrante di ogni percorso insieme alle attività di formazione (Tabella 1). Analogamente a quanto previsto nel BSL, anche nel programma Gol l'offerta dei servizi per il lavoro è affidata agli operatori accreditati.

Tabella 1 – Buono servizi lavoro Gol

Percorso	Misura
1 – Reinserimento occupazionale	▪ Buono servizi lavoro Gol (1) – Reinserimento occupazionale
2 – Upskilling	▪ Buono servizi lavoro Gol (2) – Upskilling ▪ Corsi di formazione fino a 150 ore
3 – Reskilling	▪ Buono servizi lavoro Gol (3) – Reskilling ▪ Corsi di formazione tra le 150 e le 600 ore
4 – Lavoro e inclusione	▪ Buono servizi lavoro Gol (4) – Lavoro e inclusione ▪ Corsi di formazione – Upskilling e Reskilling
5 – Ricollocazione collettiva	▪ Buono servizi lavoro Gol (4) – Ricollocazione collettiva ▪ Corsi di formazione – Upskilling e Reskilling

CAPITOLO 3

L'ATTUAZIONE DEL BUONO SERVIZI LAVORO

3.1 I DATI

Il BSL dedicato alle persone con disabilità è stato attuato in Piemonte in tre edizioni a partire dal 2017, attraverso uno stanziamento complessivo di poco più di 29 milioni di euro a favore di quasi **14.000 destinatari** che hanno usufruito dei servizi per il lavoro erogati da – in media nel periodo considerato – **50 operatori accreditati** attraverso **190 sportelli** disseminati sul territorio regionale (Tabella 2)²⁴.

Tabella 2 – Dati di sintesi

Annualità	2017	2018	2022
Avvio	01/09/17	01/01/19	01/09/22
Conclusione	30/10/18	31/12/21	31/12/25
Risorse (€)	3.000.000,00	12.208.800,02	14.000.000,00
Operatori (numero)	47	54	57
Sportelli (numero)	133	201	240
Persone prese in carico (numero)	2.013	6.424	5.489

Fonte: Regione Piemonte

I destinatari sono in larghissima parte italiani (93%, valore medio sulle differenti annualità di finanziamento), in maggioranza di genere maschile (56,6% in media), nella metà dei casi con un titolo di studio che arriva al massimo alla licenza media inferiore (48,5% in media) e in maggioranza con un'età superiore a 25 anni. La disabilità prevalente è di tipo fisico (59% in media) (Tabella 3).

Per quanto riguarda l'avvicinamento al lavoro, e più in generale gli esiti occupazionali, **circa il 24% di chi ha usufruito del BSL** (valore medio tra le diverse annualità) **ha preso parte ad un tirocinio** (in circa il 40% dei casi con indennità) **ed il 50% delle persone complessivamente prese in carico è stata avviata al lavoro**²⁵ (Tabella 4).

È opportuno sottolineare che questi avviamenti al lavoro rappresentano esclusivamente ciò che si è verificato dopo la partecipazione alla misura ma non il risultato, in senso causale, del BSL. Per verificare se e in che misura il BSL “abbia fatto la differenza” rispetto ad altri fattori che possono aver influenzato gli esiti occupazionali sarebbe infatti necessario confrontare il livello di occupazione dei destinatari del BSL con quello di chi, pur avendo le medesime caratteristiche

²⁴ Le analisi descrittive riportate sono basate sui dati di monitoraggio del BSL aggiornati al 30 agosto 2024. Poiché l'edizione avviata nel 2022 è tuttora in corso di attuazione non si può escludere che in corso d'opera potrebbero esserci delle variazioni rispetto ad alcuni/e dati/variabili che potrebbero in futuro determinare il cambiamento di quanto illustrato in questa sede.

²⁵ Persone con un qualsiasi contratto di lavoro entro un anno dalla prima presa in carico.

socio anagrafiche e di pregressa partecipazione al mercato del lavoro, non ha ricevuto i servizi previsti dalla misura²⁶.

Tabella 3 – Destinatari: caratteristiche principali

Annualità	2017	2018	2022
Tipo di disabilità (Prevalente) – (%)			
Fisica	59,3	62,8	56,2
Psichica	36,9	34,4	40,8
nd	3,9	2,7	3,0
Genere – (%)			
Femmine	40,4	44,2	45,7
Maschi	59,6	55,8	54,3
Nazionalità – (%)			
UE	2,3	2,4	3,0
EXTRA-EU	3,6	4,1	5,4
Italiana	94	93,5	91,6
Classi di età – (%)			
15-24	13,6	14,5	14,8
25-39	32,6	30,3	28,9
40-49	27,4	26,5	21,8
Oltre 49	26,4	28,7	34,5
Titolo di studio – (%)			
Elementare	3,2	2,6	2,6
Media oppure obbligo	49,5	48,3	47,6
Istruzione professionale	10,7	10,6	10,4
Diploma	29,5	31,8	34
Laurea	5,9	6,3	4,8
nd	1,2	0,4	0,5

Fonte: Regione Piemonte

Tabella 4 – Lavoro e Tirocini

Annualità	2017	2018	2022
Avviati al lavoro	1.212	3.572	2.147
Avviati al lavoro (%)	60,2	55,6	39,1
Contratti attivati (numero)	2.005	5.923	3.164
Tirocini (numero)	675	1.421	1.185
Tirocini (%)	33,5	22,1	21,6
Stabili (%) ²⁷	26,7	33,9	39,8
Tirocini indennizzati (numero)	379	721	670

Fonte: Regione Piemonte

²⁶ Per la verifica di questi aspetti si rimanda allo specifico approfondimento ad essi dedicato e successivo a questo documento dedicato esclusivamente all'analisi di attuazione. Dal 2019 sono state prese in esame diverse edizioni del BSL nella versione dedicata alle persone disoccupate (senza disabilità) considerando i partecipanti (target disoccupati da almeno 6 mesi) del 2017 (Poy, 2019), del 2018 (Poy, 2020) e poi quelli del 2019 (Poy, 2023). Tutte le valutazioni hanno stimato effetti occupazionali positivi e coerenti con le evidenze già disponibili a livello nazionale e internazionale che sottolineano il ruolo positivo che le politiche attive del lavoro possono assumere nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate.

²⁷ Sono stati definiti "stabili" i contratti con durata maggiore o uguale a 6 mesi.

3.2 IL RUOLO DELLE AZIENDE

Come anticipato in precedenza, in Italia la "Legge sul collocamento mirato dei disabili" (L. 68/99) è il principale strumento per garantire l'occupazione delle persone con disabilità. La legge in particolare prevede che:

- i datori pubblici e privati a partire dai 15 dipendenti²⁸ assumano le persone con disabilità²⁹ in una quantità crescente parametrata al numero dei dipendenti (art. 3);
- i datori di lavoro presentino agli uffici competenti la richiesta di assunzione entro sessanta giorni dal momento in cui insorge l'obbligo (art.9);
- trascorsi sessanta giorni dalla data in cui insorge l'obbligo di assunzione, il datore di lavoro inadempiente è tenuto al pagamento di una sanzione amministrativa (art. 15) che contribuisce ad alimentare il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14) istituito dalle Regioni e destinato al finanziamento dei programmi di inserimento lavorativo;
- i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che, per le condizioni della loro attività, non sono nelle condizioni di assolvere l'obbligo di assunzione possono essere parzialmente esonerati versando al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili un contributo esonerativo (Art. 5);
- i datori di lavoro possono stipulare con gli uffici competenti convenzioni nelle quali vengono stabiliti i tempi e le modalità delle assunzioni, con possibilità di scelta nominativa, svolgimento del tirocinio con finalità formative o di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine, lo svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo, purché l'esito negativo della prova, qualora sia riferibile alla menomazione da cui è affetto il soggetto, non costituisca motivo di risoluzione del rapporto di lavoro (art. 11);
- i datori di lavoro – anche privati che non sono soggetti all'obbligo ma procedono all'assunzione di lavoratori disabili – possono beneficiare di un incentivo alle assunzioni³⁰.

Tra queste previsioni è opportuno enfatizzare quella della riserva obbligatoria di posti a favore delle persone con disabilità per la cui assunzione i datori di lavoro, anche quando non soggetti all'obbligo, possono beneficiare di incentivi economici.

Il tentativo, attraverso la combinazione obbligo-incentivo, è di vincolare ma anche sostenere i datori di lavoro nel creare le condizioni favorevoli per l'assunzione delle persone con disabilità.

È all'interno di questo quadro di sfondo che i SAL – accreditati per l'erogazione del BSL così come anche nell'ambito di eventuali altri programmi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità – operano alla ricerca di opportunità di avvicinamento al lavoro (tramite tirocinio) se non proprio di inserimento lavorativo (con contratto di lavoro).

²⁸ Sono computati di norma tra i dipendenti tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato. Per i criteri di computo si rimanda a l.68/99, art. 4.

²⁹ Per come definite nella l. 68/99, art.1

³⁰ Per quanto concerne la determinazione dell'ammontare dell'incentivo e relativi dei criteri che lo determinano si rimanda a l. 68/99, art. 13.

3.2.1 Intercettare le aziende in obbligo

Uno dei primi passi dei soggetti che sostengono il percorso di inserimento lavorativo è quello di individuare le aziende che sono in obbligo o che abbiano sottoscritto una convenzione. Sotto questo aspetto sembra ci siano alcune difficoltà e possibili eterogeneità territoriali.

Il Centro per l'impiego «è detentore delle aziende in obbligo» [Int_10b]: è cioè l'ente informato su quali siano le aziende soggette ad assolvere l'obbligo o che sono coinvolte in un processo amministrativo che prevede l'assunzione di una persona con disabilità. Sembrerebbe che i Centri per l'impiego (CPI) non sempre, e probabilmente non in maniera uniforme sul territorio regionale, pubblicizzino in forma pienamente utilizzabile **l'elenco dei datori di lavoro obbligati all'assunzione**; ad esempio, in alcuni casi è noto il nome dell'azienda, ma se è una multinazionale con più sedi a volte non sarebbe specificata su quale sede sia possibile proporre un candidato per l'assunzione; in altri casi – secondo quanto riportato dai soggetti attuatori – l'elenco non sarebbe aggiornato con frequenza.

È opportuno dire che su questo tema – la disponibilità o meno delle informazioni sulle aziende in obbligo, e più in generale la collaborazione con i CPI – non è stato svolto un approfondimento specifico ma non sembra una problematica sporadica e diversi indizi permettono di dire che la collaborazione con i CPI sia discontinua, con dei tratti, in alcuni casi, di relativa “competizione” [Int_01] con i SAL. Le ragioni di questa debole collaborazione con i CPI possono ovviamente essere diverse, talvolta legate alle singole persone ed alla loro capacità e volontà di intrattenere relazioni collaborative con le altre organizzazioni del territorio; a questo potrebbe essersi sommata anche la recente riconfigurazione del ruolo, delle funzioni e della dotazione organizzativa che ha coinvolto i Centri per l'Impiego (Box 1) nel corso degli ultimi anni, nonché anche le diverse funzioni che sono state loro assegnate nel BSL nel corso del tempo e più recentemente anche nell'ambito del programma Gol.

Box 1 – I Centri per l'impiego

Con il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 è stato ridisegnato il ruolo dei Centri per l'Impiego che sono chiamati ad erogare una serie di servizi nel novero dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) omogenei su tutto il territorio nazionale. I LEP declinano le prestazioni che i Centri per l'Impiego devono assicurare alle persone disoccupate e alla imprese/datori di lavoro.

Particolare rilievo assume la L. 56/2014, cosiddetta Legge Delrio, che ha previsto il passaggio delle funzioni, derivante dalla soppressione delle Province, in materia di politiche attive, di cui sono titolari i Centri per l'Impiego transitati in capo alle Regioni (art. 15, D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito in L. 6 agosto 2015, n. 125). Questa norma interviene sul funzionamento dei Servizi per l'Impiego e sulle funzioni amministrative inerenti le politiche attive per il lavoro attribuendo alle Regioni il compito di organizzarne il funzionamento.

Sino alla legge Delrio le Province gestivano i programmi di politiche del lavoro e avevano la responsabilità per quanto riguarda l'affidamento dei servizi che avveniva tramite un avviso di gara aperto alle ATI (Associazione Temporanea d'Impresa). Con la nuova impostazione, l'amministrazione regionale ha assunto una funzione di indirizzo, coordinamento e gestione dei programmi. A questo cambiamento si è accompagnato quello relativo alle modalità di affidamento del servizio tramite il ricorso alle graduatorie tra gli enti accreditati all'erogazione dei servizi.

Nell'attuazione del BSL, i Centri per l'Impiego hanno nel corso del tempo svolto un ruolo diversificato – talvolta prevalentemente amministrativo, in altre occasioni sono stati coinvolti nell'erogazione dei servizi di orientamento e di primo accesso dell'utenza alla rete dei servizi per il lavoro – anche per effetto della riorganizzazione delle funzioni che si è verificata in questo arco temporale.

Un ulteriore elemento che sembra rilevante nel facilitare la conoscenza dei datori di lavoro soggetti all'obbligo è il differente radicamento territoriale e la differente ricchezza di relazioni con il tessuto produttivo locale di cui dispongono i diversi soggetti titolati all'erogazione dei servizi utili per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. In linea generale i soggetti del Terzo settore possono far leva su di un radicamento minore rispetto alle agenzie per il lavoro di natura privata nei settori produttivi a più alto valore aggiunto (dall'industria, al terziario avanzato), mentre sono maggiormente radicati in ambiti di rilevanza sociale (come, ad esempio, il settore dei servizi alla persona e alla comunità) che però sono più deboli sotto il profilo economico e, verosimilmente, nella possibilità di offerte di lavoro. È in virtù di questa diversità che è più probabile che le agenzie per il lavoro siano direttamente contattate dai datori di lavoro che sono alla ricerca di personale da occupare per adempiere agli obblighi di legge; al contrario, è molto improbabile che ciò avvenga per le cooperative sociali che quindi si trovano nella condizione di dover individuare le aziende in obbligo, ricorrendo ad esempio al (variabile) supporto dei CPI. In una posizione intermedia sembrano essere gli enti formativi; in questi casi, l'organizzazione dei corsi di formazione, non solo rivolti alle persone con disabilità, che in molti casi prevedono lo svolgimento di stage e tirocini, fa sì che abbiano instaurato relazioni nel tessuto produttivo dal quale possono ricevere anche richieste di inserimento delle persone con disabilità al fine di ottemperare agli obblighi di legge.

Queste differenze tra i diversi soggetti attuatori e il mondo produttivo – come le differenti relazioni tra i SAL e i CPI – **possono influenzare in modo variabile le opportunità di inserimento lavorativo.**

3.2.2 Le differenze tra le aziende

Le aziende di grandi dimensioni sono quelle che probabilmente dispongono di un superiore capitale culturale che con maggiori probabilità può accompagnarsi ad una più diffusa cultura dell'inclusione; sono le stesse aziende che, anche in ragione delle maggiori disponibilità economiche e per l'interesse a costruire un'immagine aziendale inclusiva, possono investire nei programmi di *Corporate Social Responsibility* (CSR), o responsabilità sociale d'impresa. Il concorso di questi fattori può creare le premesse affinché, anche a prescindere dagli obblighi legge, si concretizzi l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Questi fattori si sommano alla maggiore numerosità dei lavoratori dell'azienda e quindi alla possibile diversità delle mansioni svolte: questo fa sì che in linea generale sia più facile individuare attività nelle quali coinvolgere la persona con disabilità (soprattutto nei casi in cui abbia titoli di studio bassi e/o deboli competenze professionali). Il rischio dell'inserimento in aziende di grandi dimensioni, laddove non siano almeno formalmente in vigore dei programmi di CSR o più in generale laddove l'inserimento della persona con disabilità venga gestito come mero assolvimento dell'obbligo, è l'impiego del lavoratore in mansioni dequalificate e la marginalizzazione della persona.

Al contrario delle aziende di grandi dimensioni, è improbabile che le piccole abbiano investito in programmi e servizi che ricadono generalmente sotto il cappello della CSR. Ciò non significa che non abbiano quella "sensibilità" – come spesso usano dire gli/le intervistati/e – che rappresenta l'ingrediente necessario per creare le condizioni favorevoli all'inserimento

lavorativo; in queste aziende però sembra essere più difficile assegnare una mansione soddisfacente per il lavoratore con disabilità; nel contempo il ridotto numero di lavoratori fa sì che l'intervento dei *case manager* possa avere un impatto sull'intero contesto organizzativo favorendo quindi la costruzione di un ambiente di lavoro che probabilmente potrà ben combinarsi con le esigenze e le potenzialità della persona con disabilità.

Non ci troviamo di fronte a due poli opposti – azienda grande vs azienda piccola – dove uno rappresenta la strada preferenziale rispetto all'altro in vista dell'inserimento lavorativo. Le imprese con un maggior numero di addetti dispongono però di maggiori possibilità di impiego, posto che la qualità delle condizioni di lavoro dipende dai modelli organizzativi impiegati nella divisione del lavoro interna, oltre che dalla presenza di una cultura aziendale non resistente all'inserimento dei lavoratori con disabilità.

Le aziende più piccole hanno probabilmente maggiori limiti per quanto riguarda il ventaglio di offerta delle mansioni e probabilmente sono anche quelle più in difficoltà dal punto di vista amministrativo per accedere ai finanziamenti dedicati ad esempio all'adattamento delle postazioni di lavoro; il lavoro di “sensibilizzazione”, di accompagnamento e di informazione, che i servizi per il lavoro possono svolgere ha però in questi casi, in linea di massima, la possibilità di influenzare l'intera organizzazione.

3.2.3 “Ma un diabetico non ce l'hai?”

Ad incidere sulla probabilità di avviare un percorso di inserimento lavorativo sembra essere la riluttanza, basata su **stereotipi e pregiudizi**, da parte delle aziende verso le persone con disabilità. Stereotipi e pregiudizi che sono tanto più intensi quanto più ci si sposta dalla disabilità derivante da una compromissione fisica a quella intellettiva e/o psichica; stereotipi e pregiudizi che possono determinare l'esclusione di lavoratori perché persone con specifiche disabilità.

I resoconti da parte dei soggetti attuatori sono emblematici ed espressivi di questa resistenza da parte dei datori di lavoro nei confronti (dell'obbligo di assunzione) delle persone con disabilità che, in ragione delle loro peculiari disabilità, ritengono possano compromettere la sicurezza dei lavoratori e/o la produttività dell'azienda.

L'aspettativa dei datori di lavoro è, in linea generale, quella di poter individuare, tra i possibili candidati, un «**disabile-abile**» [Int_13]: si tratta di una persona con una disabilità formale, che permetta di ottemperare agli obblighi di legge ma che sostanzialmente dovrebbe garantire una produttività analoga alla persona priva di disabilità; preferibilmente dovrebbe essere un lavoratore la cui disabilità non sia visibile al punto che tipicamente l'aspettativa – se non la richiesta esplicita dell'azienda nei confronti dei servizi per il lavoro – è quella di incontrare una persona con il diabete, non conoscendo, sottovalutando o preferendo rispetto ad altre possibili forme di disabilità le esigenze di cura che pure derivano da questa compromissione.

Questa discriminazione, perché basata sulle caratteristiche della persona prima ancora che sulle competenze del lavoratore, a favore delle disabilità “invisibili” (avere il diabete, non avere un rene, etc.), può essere declinata in forme di “discriminazione positiva”. È il caso di una piccola azienda di ristorazione che ha contattato un consorzio di cooperative con la volontà di coinvolgere dei lavoratori con disabilità, esprimendo esplicitamente il desiderio che fossero persone con sindrome di Down per svolgere il servizio ai tavoli: «perché sono carini», «perché

fanno simpatia» [Int_04b³¹]. Assistiamo in questo caso ad un tentativo di rimedio della discriminazione che è a sua volta basato su uno stereotipo estetico secondo cui le persone con sindrome di Down siano senza dubbio "simpatiche" e quindi "adatte" a svolgere il servizio ai tavoli. Anche in questo caso nella scelta di un lavoratore vengono considerate le caratteristiche personali e fisiche prima ancora delle abilità.

«a volte le aziende (...) vogliono il disabile-abile (...): qual è la disabilità più bassa che mi permetta la gestione? banalmente il diabetico, diabetico con 46%, può fare pressoché di tutto, soprattutto se sono in ambito impiegatizio» [Int_02];

«le aziende in obbligo non vogliono neanche sentir parlare del disturbo psichico, o glielo mandi perfetto, magari riconosciuto disabile perché ha il diabete o un rene in meno, eccetera...(...)...è difficile che vengano considerate persone con una disabilità intellettiva mentale» [Int. 03a];

«(...) a volte te lo dicono (...) ma un diabetico non ce l'hai? (...) Un po' come lei andasse in un supermercato e dice "la pasta Barilla ce l'hai?" (...) a volte le aziende in maniera non dichiarata, non verbalizzata però su 5 candidature, per esempio, 3 o 4 erano di fisici, 1, 2 di psichici...le aziende tendenzialmente chiedevano di vedere a colloquio prima quelli fisici...di quelli fisici uno gli piaceva, gli altri non venivano più nemmeno colloquiati» [Int_05];

«quando le aziende ci contattano per farci richiesta, magari di una persona iscritta al collocamento mirato (...) ci chiamano dicendo (...) che hanno necessità di inserire una persona, categoria protetta, tendenzialmente sana» [Int. 12a].

3.2.4 La gestione dei tempi: due logiche a confronto

Secondo i SAL alcune persone con specifiche disabilità (cognitive e psichiche) dovrebbero godere di un supporto e di un accompagnamento nel percorso di inserimento lavorativo maggiore per durata temporale e intensità degli interventi rispetto ad altri tipi di disabilità. Ciò è dovuto al fatto che **è necessario un lungo periodo per comprendere a fondo le caratteristiche e le esigenze specifiche della persona** così da suggerire eventuali accorgimenti e/o comportamenti da tenere sul luogo di lavoro, ma anche per svolgere una funzione di mediazione nei confronti dell'azienda e quindi creare una condizione favorevole per l'abbinamento efficace tra la mansione da svolgere e il lavoratore.

I soggetti attuatori auspicano quindi la possibilità di avere tempo, soprattutto con le aziende con le quali non hanno collaborato in precedenza, per poter interagire e confrontarsi sui diversi aspetti che potrebbero essere oggetto di maggiore attenzione (relazioni tra colleghi, conoscenza delle disabilità, individuazione di una mansione idonea).

Questa esigenza si scontra però con i tempi relativamente stringenti entro i quali una azienda in obbligo deve assumere ma, soprattutto, si scontra con il fatto che tipicamente le aziende inizierebbero la ricerca di un lavoratore da assumere solo a ridosso della scadenza data dall'obbligo di legge.

«...E quindi l'idea è "devo, devo coprire l'obbligo, devo trovare una persona nel minor tempo possibile", perché spesso le aziende si muovono tardi, non c'è un reale percorso processo di inserimento strutturato. E quindi la persona che mi darà meno problemi...e quindi l'immagine del diabetico proprio nella fantasia delle aziende, ma (...) non ha alcun fondamento questo tipo di valutazione» [Int_08];

³¹ Questo caso ci è stato raccontato informalmente ai margini di un incontro svolto nell'ambito dell'indagine.

alcune aziende «arrivano proprio al limite della scadenza, chiedendoci prima possibile l'inserimento di una persona....e sono forse più queste le aziende che chiedono il famoso "tendenzialmente sane", perché sanno che devono, quindi non vorrebbero, ma devono magari inserire questa tipologia di utenti, ma cercano (...) nella loro mente di avere il meno....mi passi il termine....danno possibile per l'azienda» [Int. 12a].

Entrano quindi **in contrasto due logiche: la logica auspicata dagli operatori di un intervento il più possibile personalizzato e flessibile** rispetto alle caratteristiche e alle esigenze del lavoratore e dell'impresa; la logica dell'azienda che, chiamata in breve tempo ad assolvere all'obbligo – per resistenze all'assunzione, per l'esigenza di specifiche competenze, a causa di disinformazione rispetto al processo di selezione/assunzione delle persone con disabilità –, pur di non incorrere nelle sanzioni potrebbe essere interessata solo a cercare una persona con una disabilità particolare tale da minimizzare le presunte difficoltà di inserimento nel breve e nel lungo periodo.

3.3 I VINCOLI ALL'ACCESSO

L'accertamento delle condizioni di disabilità che danno diritto ad accedere alle politiche del lavoro, così come le visite sanitarie e di controllo della permanenza dello stato invalidante, si basano sulla formulazione del profilo socio-lavorativo (art. 4) e sulla diagnosi funzionale (art. 5) della persona con disabilità che sono alla base della relazione conclusiva predisposta dalla commissione di accertamento³².

Il profilo socio-lavorativo consiste nell'insieme delle informazioni relative alla persona con disabilità all'interno dell'ambiente familiare, relative al livello di scolarità e alle esperienze professionali, informazioni che vengono utilizzate per definire la diagnosi funzionale. La diagnosi funzionale «consiste in una valutazione qualitativa e quantitativa, il più possibile oggettiva e riproducibile, di come la persona "funziona" per quanto concerne le sue condizioni fisiche, la sua autonomia, il suo ruolo sociale, le sue condizioni intellettive ed emotive»³³. La commissione di accertamento, entro quattro mesi dalla data della prima visita, formula la relazione conclusiva (art. 6) nella quale riporta i suggerimenti in merito alle eventuali forme di sostegno e agli strumenti necessari per l'inserimento o il mantenimento al lavoro della persona con disabilità.

Come abbiamo visto in precedenza (par. 2.2), possono usufruire dei servizi previsti nell'ambito del BSL le persone disoccupate, domiciliate in Piemonte, che non stiano partecipando ad altre iniziative di sostegno al lavoro e che, iscritte presso i servizi di collocamento mirato dei CPI regionali, dispongano della "Relazione conclusiva"³⁴. Il possesso da parte degli utenti della relazione conclusiva rappresenta quindi una condizione indispensabile per poter beneficiare della misura, condizione che però non sembra essere facilmente diffusa. **Può succedere che alcuni utenti non dispongano della relazione conclusiva per il concorso di due elementi:**

³² DPCM del 13 gennaio 2000, Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell'art. 1, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

³³ DPCM del 13 gennaio 2000, art. 5

³⁴ Ai sensi del DPCM del 13 gennaio 2000 "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell'art. 1, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68." art. 6 e della L. 12 marzo 1999 n. 68

- **mancanza di informazione** rispetto all'utilità e alla necessità della diagnosi funzionale e della relazione conclusiva;
- **lunghi tempi di attesa** per le visite e i tempi di rilascio e diffusione agli uffici preposti (nell'ordine dei 4-6 mesi).

Quando un utente vorrebbe usufruire dei servizi per il lavoro i soggetti attuatori verificano la sussistenza dei requisiti per l'accesso ma nel momento in cui rilevano l'indisponibilità della relazione il percorso non può essere avviato; si può così determinare una **"scrematura forzata"** nell'accesso al servizio non per una condizione "oggettiva" del candidato ma per la temporanea non disponibilità del certificato.

«...l'unico motivo che ci induce a magari a non prendere in considerazione persone che si rivolgono al nostro sportello è la mancanza della diagnosi funzionale. Spesso magari ci sono persone iscritte al collocamento mirato ma che non hanno la diagnosi funzionale» [Int. 03];

«Volevo solo dire una un'altra nota rispetto al bando (...) allora ha il limite di dover avere (...) per l'avvio della presa in carico, (...) anche la diagnosi funzionale, allora (...)....sono d'accordo che è un documento importante, ma se c'è già un accertamento dell'invalidità (...) ma....ci vogliono almeno sei mesi (...) il tempo di richiesta e per tutto quanto possono passare effettivamente sei mesi (...) Quindi, nel tempo che poi aspetta, iniziamo già a fare qualcosa, perché lo devo lasciare a casa in attesa che arrivi questo benedetto SMS (di comunicazione da parte dell'INPS)? Nel frattempo, facciamo qualcosa, per fortuna è arrivato GOL, permette di transitare in quel progetto lì, fare una presa in carico, magari inviarli in formazione (...) almeno fanno qualcosa» [Int_11].

I tempi per ottenere la documentazione possono ritardare l'accesso ai servizi e quindi limitare le possibilità di inserimento nel mondo del lavoro. Quando si verificano queste situazioni il soggetto attuatore ha principalmente due opzioni:

- non prendere in carico l'utente, lasciandolo eventualmente in attesa per poi avviare il percorso di politica attiva non appena il documento è disponibile; l'attesa comporta il rischio che il candidato sia poi sfiduciato rispetto alla possibilità di ottenere un'occupazione e che poi rinunci a partecipare;
- prefigurare un percorso differente da quello del BSL, attingendo a risorse e programmi alternativi; si tratta, in questo caso, di una prassi di intervento ormai consolidata e diffusa nel campo delle politiche sociali e del lavoro che rappresenta una risposta adattiva al fatto che i finanziamenti delle politiche, anche se relativamente continuativi nel corso del tempo, hanno delle battute d'arresto durante le quali alcuni servizi sono di fatto indisponibili perché privi di finanziamento. Il rischio, in questi casi, è che i servizi erogati non siano necessariamente quelli più rispondenti alla situazione ma solo quelli al momento disponibili.

All'assenza della relazione conclusiva, che dovrebbe suggerire le forme di sostegno e gli strumenti necessari per l'inserimento o il mantenimento al lavoro della persona con disabilità, si somma il fatto che di frequente le indicazioni in essa contenute sarebbero **espresse in forma**

generica, standardizzata e, dal punto di vista dei soggetti attuatori, poco utili per comprendere le caratteristiche del candidato e quindi calibrare l'inserimento lavorativo.

«io potrei fare 10 esempi nella mia vita lavorativa, forse anche di più, dove metto di fianco due persone (...) con la stessa percentuale e la stessa sintesi nella diagnosi funzionale ma completamente diverse...» [Int. 03];

«Le diagnosi funzionali (...) riportano questa frase finale della relazione conclusiva sulle residue capacità lavorative che nella maggior parte delle volte non ci aiuta perché sono molto (...) generiche...e quindi si scrive "adatto ad attività non gravose" Cosa vuol dire? (...) ...come posso capire cosa è gravoso e cosa no? E poi, cosa è gravoso per una persona non è detto che lo sia per l'altra...quindi troviamo queste frasi molto, (...), molto vaghe» [Int. 08].

In questi casi, di volta in volta, entra quindi in gioco la discrezionalità degli operatori nell'interpretare le vaghe indicazioni espresse nelle relazioni conclusive anche facendo leva sulle informazioni che progressivamente ricevono dagli stessi utenti.

In questi casi è determinante la volontà dell'utente di esprimere le proprie difficoltà – oltre che le proprie aspettative – che saranno tanto più chiare quanto più ne avrà esperienza e consapevolezza. **Risulta pertanto importante il fattore tempo:** il tempo durante il quale l'utente ha fatto esperienza dalla sua (eventualmente recente) relativa compromissione e da cui deriva la conoscenza e la consapevolezza delle proprie esigenze; il tempo a disposizione del SAL per instaurare una relazione di fiducia con l'utente, così che possa sentirsi a proprio agio nel raccontare le difficoltà, e affinché l'operatore possa reperire tutte le informazioni utili a definire un percorso di politica attiva mirato a combinare in modo reciprocamente soddisfacente la domanda e l'offerta di lavoro.

3.4 I VINCOLI TEMPORALI

Come abbiamo anticipato in precedenza (par. 2.2) nell'ambito del BSL l'utente può avvalersi di:

- **servizi di orientamento**, ricerca attiva e accompagnamento al lavoro, per un totale di 18 ore al massimo (di cui 2 ore al massimo svolte in attività di *back office*) durante il primo accesso alla misura³⁵; questi servizi possono essere erogati in modalità individuale o in piccoli gruppi composti al massimo da 3 partecipanti; il riconoscimento della spesa sostenuta dai soggetti attuatori avviene "a processo" cioè sulla base delle ore di servizi effettivamente erogate;
- **servizi di tutoraggio** per accompagnare l'inserimento in impresa (tramite tirocinio o contratto di lavoro), per un totale di 90 ore (di cui il 30% può essere impiegato in attività svolte in *back office*); il riconoscimento della spesa sostenuta dai soggetti attuatori per i servizi di tutoraggio avviene "a risultato", cioè in presenza del contratto di lavoro o dello svolgimento del tirocinio.

L'avvio del percorso, e quindi l'utilizzo di questi servizi, è formalizzato con la stipula del Piano di Azione Individuale (PAI) e la sua durata deve essere al massimo di 3 mesi entro la quale si auspica un inserimento tramite tirocinio o contratto di lavoro. Se l'inserimento non si verifica il

³⁵ Secondo quanto previsto dal dispositivo regionale questi servizi sono distinti tra Orientamento di 1° livello, Orientamento specialistico di 2° livello e Ricerca attiva e accompagnamento al lavoro.

soggetto attuatore deve concludere le azioni avviate e chiudere il PAI. A questo punto la persona può rivolgersi ad altri SAL, o allo stesso, per beneficiare ulteriormente della misura anche nei casi in cui il tirocinio non si sia trasformato in assunzione con contratto di lavoro; in queste eventualità la persona può usufruire dei servizi il cui riconoscimento economico a favore del SAL avviene "a risultato", vale a dire solo ad inserimento ottenuto (assunzione o tirocinio).

È opinione diffusa tra i soggetti attuatori che l'erogazione dei servizi rappresenti un punto di ingresso per conoscere le capacità, i punti di forza e di debolezza delle persone in cerca di occupazione. L'orientamento, in particolare, rappresenta un'opportunità per rilevare informazioni sulla condizione di disabilità ma anche sulle aspirazioni dei candidati da promuovere ai potenziali datori di lavoro. L'estensione e la profondità di questo bagaglio informativo possono aumentare – secondo quanto affermato dai soggetti attuatori – le probabilità di inserimento lavorativo. È nella fase di orientamento che gli operatori SAL si confrontano con gli utenti rispetto alla necessità e alla possibilità di ridefinire le competenze professionali laddove l'insorgenza della condizione di disabilità abbia compromesso lo svolgimento della precedente occupazione; è sempre in questa fase che l'operatore dei servizi per il lavoro ha modo di considerare i vincoli derivanti dalla condizione di disabilità (es. impossibilità di lavorare sui turni, impossibilità nella guida serale), quelli temporali (es. esigenze compiti di cura), approfondisce la conoscenza delle competenze trasversali (empatia, flessibilità, capacità di analisi e risoluzione dei problemi in corso d'opera, capacità di lavorare in gruppo e di riuscire a gestire i conflitti). È in questo modo che viene verificata l'utilità di tali competenze in un impiego eventualmente diverso dalla precedente occupazione; vengono inoltre identificate, laddove esistenti, le precedenti esperienze professionali e, pur nei limiti del ruolo ricoperto dagli operatori del servizio per il lavoro, si cerca di rafforzare anche la componente emotiva e l'insicurezza derivanti dalla condizione di disoccupazione.

Questa attività – dal punto di vista dei SAL – è tanto più fruttuosa quanto più è ampio il tempo a disposizione. Per questa ragione il tempo massimo previsto per la prima presa in carico (3 mesi), e il monte ore disponibile per le attività di orientamento (18 ore), sono considerate non sempre sufficienti, soprattutto per i casi più complessi. **Tre mesi potrebbero essere pochi per valutare adeguatamente le competenze e le necessità (anche formative) di un individuo con disabilità e la durata dei servizi di orientamento è spesso troppo breve, soprattutto per i casi più complessi, per le persone con specifiche disabilità (psichiche, intellettive) e per quelle più reticenti rispetto alle difficoltà derivanti dalla propria condizione.**

«Le agenzie hanno...questi tempi molto rapidi nella valutazione dei candidati, passa il candidato in filiale, devo decidere nell'arco di 5, 10 minuti se sia adatto alle richieste che le aziende fanno...con le categorie protette secondo me questo non è fattibile perché abbiamo necessità di tempo per capire quanto quella tipologia di invalidità possa essere invalidante...quali siano le competenze residue del candidato...imparare a conoscerlo e che lui si fidi di noi» [Int_02];

«(...) su certe patologie è fondamentale il tempo (...)...io ho una modalità più psicologica-sociale e quindi per me (...)....non c'è un tempo, (...) quando la persona mi chiama io ci sono, perché se non serve a niente secondo me....cioè mi fermo e l'ascolto (...) perché è quello il momento in cui una persona ha bisogno. Magari non ho registro, non può firmare, pazienza ecco, c'è una discrepanza, ma io capisco che è necessario per la rendicontazione, però il

lavoro con le persone è difficilmente racchiudibile in un registro, in massimo 18 ore, di cui 3 di A1, 3 di A2 (...)...per cui il tempo è una questione particolare sui bandi, non so se possa essere un migliorativo allungarlo, però non costringerlo troppo (...)...» [Int_18].

Le ricadute di questi vincoli temporali possono essere in una certa misura amplificate per gli utenti che, per effetto di un tirocinio non trasformato in contratto di lavoro o a causa di una sopraggiunta nuova disoccupazione dopo la partecipazione al percorso di politica attiva, vorrebbero ancora essere supportati nella ricerca di lavoro. In questi casi, infatti, i soggetti attuatori hanno pochi margini di manovra avendo – nelle prese in carico successive alla prima – 8 ore da dedicare all'orientamento (con riconoscimento "a risultato"), non sempre sufficienti per guidare l'utente nella ricerca dell'occupazione e per individuare l'opportunità di lavoro "mirata" rispetto alle sue caratteristiche, competenze, e aspirazioni.

Per ovviare a questa problematica, il soggetto attuatore può iniziare la ricerca di un tirocinio o di una opportunità di lavoro per poi, verificato che una di queste due opzioni è concreta, inserire formalmente l'utente nel percorso del BSL (come seconda presa in carico). Si tratta di una soluzione che permette alla persona di trovare occupazione e al soggetto attuatore di vedere riconosciuto economicamente il suo impegno. Il rischio però, in questo caso, è che l'abbinamento persona-lavoro sia poco mirato, poiché potrebbe prevalere una logica orientata al risultato occupazionale senza che vi sia la possibilità di sostenere il percorso ad ampio raggio, dedicando cioè attenzione alle caratteristiche, competenze, e aspirazioni della persona.

Da quanto presentato è possibile evidenziare **il rischio che alcuni percorsi di inserimento lavorativo siano strettamente determinati dai tempi e dai servizi preventivati invece che anche da un criterio di reciproca soddisfazione nell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.**

In particolare, i vincoli legati alla durata del percorso potrebbero impedire di tener conto del mutare delle condizioni di salute e quindi delle difficoltà della persona di partecipare attivamente, con il rischio di *drop out* nel percorso o selezioni avverse nella fase di accesso alla misura; un rischio è, cioè, che alcuni soggetti attuatori traggano un qualche vantaggio dall'allargare la platea dei partecipanti selezionando quelli che con maggiori probabilità potrebbero trovare occupazione, potenzialmente anche senza il supporto delle misure di politica attiva.

La possibilità di una sospensione dei percorsi di inserimento lavorativo o di un loro prolungamento sarebbero in questi casi alcune opzioni per potenziare la flessibilità della misura.

3.5 LA PRESA IN CARICO, LE INFORMAZIONI E I PERCORSI "A SCATOLA CHIUSA"

In questo paragrafo facciamo riferimento, a titolo di esempio, al percorso di un utente che si presenta allo sportello di un soggetto attuatore e richiede di usufruire del BSL, partecipa al percorso e poi, indipendentemente dall'esito occupazionale, conclude la sua partecipazione. L'attenzione è rivolta all'intervento da parte dei soggetti attuatori dalla cui prospettiva è possibile rintracciare quegli ingredienti che potrebbero essere affiancati all'erogazione del BSL e che ne potrebbero incrementare le potenzialità di inserimento lavorativo.

L'accesso alla misura avviene su richiesta dell'utenza che, su eventuale suggerimento di altri servizi, si rivolge al soggetto attuatore. In altri casi, gli operatori attingono alle proprie banche dati contattando gli utenti che potrebbero essere coinvolti nella misura di politica attiva e, in altri casi ancora, il primo incontro avviene contestualmente alla presentazione di una domanda di lavoro eventualmente in risposta alla pubblicità di un'offerta.

L'accesso alla misura avviene quindi "a sportello" quando l'utente si presenta al SAL spesso senza che sia affiancato da altri servizi o organizzazioni che ne conoscono la storia pregressa e che possono trasferire informazioni al soggetto attuatore della misura di politica attiva.

Il SAL nella fase di orientamento condivide con l'utente le competenze da sviluppare o rinforzare, le prospettive occupazionali, e prova a capire se e quali fattori potrebbero favorire o ostacolare il percorso di inserimento lavorativo: consapevolezza delle proprie caratteristiche individuali, presenza/assenza della famiglia, aderenza alla prescrizione dei farmaci quando necessari, grado e modalità di interazione della famiglia nella vita della persona, tipo di disabilità e modalità con le quali incide nella vita quotidiana o ha inciso nelle precedenti esperienze formative e lavorative. In questa fase gli operatori cercano di reperire informazioni anche di contorno al tema del lavoro ma che, da diverse prospettive, ritengono potrebbero incidere sulla qualità del percorso e l'efficacia dell'inserimento occupazionale. Quello che manca, a loro dire, è una fotografia accurata dell'utente come base informativa già strutturata – per i casi di utenti già in carico presso altri servizi o con pregressi percorsi di inserimento lavorativo – dalla quale poter prendere le mosse in vista dell'inserimento occupazionale.

«(...) perché quello che (...) succede ancora adesso nell'FRD3 (si intende con il Buono Servizi Lavoro) è che una persona desidera accedere al servizio e noi (...) prendiamo in carico la persona che accede a questo servizio, ma la prendiamo (...) a scatola chiusa, per cui non sappiamo effettivamente (...) io ho avuto un caso (...) io (...) non avrei dovuto prendere in carico perché, venuta poi a contatto con il terapeuta che la stava (...) seguendo (...) non era il momento per la persona nella sua fase di cura di fare questo tipo di attività. Noi queste informazioni non le abbiamo, perché noi siamo un servizio a sportello per cui viene la persona, mi chiede di essere presa in carico, io la prendo in carico perché questo è l'avviso che io ho firmato, no?, (...) forse se ci fosse una possibilità (...) di presa in carico integrata....forse qualcuno mi potrebbe dire, attenzione, non toccare questo aspetto nel tuo percorso oppure al momento non è pronta per il percorso, riparliamone più avanti... (...)....a me era successa questa cosa e ricordo che insomma è stata difficile poi da gestire perché (...) lì rischiava di diventare controproducente per un percorso invece di cura che la persona stava facendo, ma io non potevo saperlo» [Int. 12].

Dalla prospettiva dei soggetti attuatori prendere in carico l'utente «a scatola chiusa» [Int. 12] può determinare il rischio che la valutazione delle condizioni di partenza, e quindi del disegno dell'intervento, siano poco accurate perché basate su poche e nebulose informazioni reperite in poco tempo e, in alcuni casi, fornite con estremo riserbo. **Senza conoscere completamente le esigenze e le caratteristiche degli utenti il rischio è quello di disegnare percorsi di inserimento lavorativo in alcuni casi controproducenti sul versante del benessere della persona.**

Questa problematica si riscontra anche durante lo svolgimento dei percorsi nei quali sarebbe utile disporre di informazioni su aspetti della vita che non riguardano esclusivamente l'inserimento lavorativo, ma che in corso d'opera potrebbero condizionarlo.

In questo senso è talvolta avvertita dai soggetti attuatori la necessità di un **"registra"** che rintracci e canalizzi le informazioni da più fonti informative (servizi sociali, CPI, Servizio per le dipendenze patologiche, etc.), che affianchi la persona nell'accesso ai diversi servizi e interagisca con questi per consentire che il loro operato sia mirato e rispondente alla specifica condizione della persona e/o condivida con loro la necessità di sospendere gli interventi. Al medesimo scopo potrebbe concorrere l'organizzazione di momenti di confronto, di **"regia condivisa"** dei percorsi tra gli operatori che erogano gli interventi in diversi ambiti di *policy* (sociale, salute, lavoro).

Non si tratta di due opzioni alternative poiché con modalità diverse, in tempi differenti, e a diversi livelli organizzativi (coordinatori vs operatori), potrebbero favorire la gestione dell'utenza attraverso una maggiore coesione tra i servizi coinvolti (e non solo sul fronte dell'inserimento lavorativo). Al momento, invece, la collaborazione tra i diversi servizi (e tra questi e i CPI) è possibile, con una intensità non quantificabile e plausibilmente differenziata a livello territoriale, solo grazie alla presenza consolidata di alcuni operatori che nel corso del tempo, in modo anche informale, hanno intessuto relazioni e alimentato una fiducia reciproca.

Durante tutte le fasi del percorso (ingresso, gestione e conclusione) si possono riscontrare dei vuoti di informazioni che i SAL ritengono funzionali per calibrare gli interventi e che dovrebbero essere rielaborate alla fine di ogni percorso così da essere la base informativa per eventuali nuovi interventi. Il lavoro di ricostruzione della storia lavorativa pregressa, delle caratteristiche, delle relazioni in famiglia e dell'eventuale relazione degli utenti con altri servizi rimane in qualche modo di "proprietà" dell'operatore che ha gestito il percorso di inserimento lavorativo. Quando il percorso si conclude tutte queste informazioni non hanno modo di essere riportate nel questionario (quantitativo) che gli operatori devono compilare relativamente alle attività svolte; soprattutto, c'è il rischio che non vengano socializzate con gli operatori di altri servizi nei casi in cui non sia stato possibile – anche per volere dell'utente stesso – strutturare una rete di relazioni tra i diversi professionisti coinvolti. Di conseguenza **i nuovi percorsi e le nuove prese in carico che pure potrebbero avvenire nel futuro saranno probabilmente costretti a ripartire da un patrimonio informativo povero e poco utilizzabile.**

3.6 ELEMENTI E DINAMICHE COMUNI DEI PERCORSI DI INSERIMENTO LAVORATIVO

Durante le interviste è stato chiesto ai soggetti attuatori di presentare casi di destinatari del BSL che, dal loro punto di vista, definivano "di successo" o "insuccesso". È stato chiesto di raccontare la loro storia, ripercorrere quale era la situazione all'inizio del percorso, quali interventi erano stati erogati, quali sono state le opportunità e le difficoltà intercorse durante l'esperienza di tirocinio o di (avvicinamento al) lavoro.

Le 10 storie – il cui dettaglio è riportato in Appendice – hanno permesso di identificare i fattori e le condizioni necessarie (o di impedimento) affinché un percorso di inserimento lavorativo possa essere definito di successo (o di insuccesso), tipicamente identificato nel corso delle interviste con il raggiungimento di un'occupazione. Sono 5 storie "di successo", con il raggiungimento di un contratto di lavoro, e 5 storie "di insuccesso" che non hanno portato ad un'assunzione, che in alcuni casi hanno visto l'interruzione del tirocinio e che, per ragioni diverse, sono state talvolta definite "fallimentari". Le storie permettono di comprendere in modo ravvicinato la singolarità

di ciascuna, con le sue particolari difficoltà, e di rintracciare alcune dinamiche comuni che gettano luce sulla complessità dei percorsi di inserimento lavorativo.

Posto che l'ottenimento di un'occupazione richiede come prima condizione un'offerta di lavoro, e quindi dipende dalle contingenze economiche e del mercato, attraverso l'analisi dei casi è stato possibile identificare quattro elementi che rendono probabile, o del quasi del tutto improbabile, l'inserimento lavorativo di una persona con disabilità.

Dalle storie si desume che a incidere sui percorsi di inserimento lavorativo sono in primo luogo le **condizioni di partenza** dei candidati. La difficoltà ad accettare la condizione di disabilità, l'instabilità emotiva, la presenza di compromissioni di tipo psicologico e/o psichiatrico – talvolta emerse inaspettatamente anche durante il tirocinio – e, infine, la non adesione ai trattamenti di tipo medico-farmacologico quando prescritti, sommate a pregresse storie lavorative discontinue, rappresentano il retroterra dei percorsi di inserimento lavorativo poi interrotti o che non hanno portato ad una assunzione (Caso 6, 8, 9 e 10).

Per questi casi, il solo supporto del *case manager* dedicato all'inserimento lavorativo previsto dal BSL per definizione non può essere sufficiente e l'assenza o il rifiuto dell'intervento terapeutico o sociale da parte dei candidati, oltre ad impedire l'inserimento lavorativo, ha talvolta anche aggravato le difficoltà iniziali (Caso 6, 9, 10).

Quando il percorso è iniziato con una condizione di partenza non particolarmente compromessa allora il *case manager* è riuscito a supportare i candidati nello sviluppare una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e dei propri limiti, è riuscito più facilmente a mediare tra la persona e il datore di lavoro e a favorire la combinazione tra le mansioni, le esigenze individuali e l'ambiente lavorativo (es. Caso 2, 4 e 5). Il *case manager* ha in alcuni casi contribuito al rafforzamento dell'autonomia e della fiducia della persona.

L'inserimento lavorativo è avvenuto anche grazie alla collaborazione tra gli operatori, i datori di lavoro, le famiglie e, laddove presenti, altri servizi (es. sociali): tutti insieme hanno rappresentato una rete di sostegno e un'utile fonte informativa per affiancare il percorso di inserimento lavorativo. In alcuni casi, il supporto della famiglia – che pure inizialmente mostrava delle resistenze ad allargare la rete delle relazioni di aiuto – ha giocato un ruolo fondamentale (es. Caso 3).

Un secondo elemento rilevante riguarda il **contesto lavorativo** inteso in senso ampio, con riferimento alla cultura dell'organizzazione nella quale avviene l'inserimento e, in senso più ristretto, con riferimento alla specifica mansione affidata al candidato.

In tutte le storie è determinante – almeno per l'avvio di un tirocinio – la disponibilità delle aziende nell'accogliere i candidati, cercando di adattare le mansioni alle loro abilità e, laddove necessario, informando il gruppo di lavoro rispetto alle esigenze della persona (es. Caso 4); l'inserimento lavorativo è stato interrotto quando il contesto lavorativo si è rivelato poco accogliente, ad esempio per la resistenza da parte degli altri lavoratori, per una mancata formazione/informazione del personale riguardo il candidato, o perché i datori di lavoro si sono intimoriti di fronte ad alcune problematiche emerse in corso d'opera (es. Caso 7 e 10).

Una buona **corrispondenza tra le caratteristiche personali e le mansioni assegnate** è determinante per il successo dell'inserimento (es. Caso 5). La possibilità di questa combinazione dipende ovviamente dal numero e dalla varietà delle offerte di lavoro disponibili al *case manager*, ma anche dalla sua capacità di selezionare l'opzione più favorevole. Allo stesso tempo, anche la persona in cerca di occupazione deve essere nelle migliori condizioni (fisiche, psichiche, psicologiche, etc.) possibili per adattarsi, laddove necessario e non dannoso per sé, al contesto lavorativo e alle mansioni che le vengono assegnate. In tutti i casi "vincenti" la mansione è stata descritta come corrispondente alle abilità della persona: grazie a una collaborazione tra i/*le case manager* e l'azienda (es. Caso 1) i candidati sono stati inseriti in ruoli che valorizzavano le loro capacità e attitudini, come la dedizione e la precisione. Questo ha permesso loro di sentirsi utili e apprezzati, aumentando la fiducia in sé stessi e la motivazione. Al contrario, il percorso non ha prodotto l'esito sperato quando le mansioni assegnate si sono mostrate non adatte alle abilità dei candidati generando tensione emotiva in loro stessi o nelle relazioni all'interno dell'organizzazione (Caso 7 e 10).

La mancata corrispondenza tra le competenze/caratteristiche dei candidati e le mansioni può quindi determinare un "crollo" psicologico ed emotivo che sarà tanto più destabilizzante quanto meno salda era la situazione di partenza e se non ci sarà una rete di servizi/operatori di **supporto trasversale**, cioè non esclusivamente dedicati alla dimensione lavorativa.

L'inserimento lavorativo può avvenire a seguito dei tirocini, che permettono ai candidati di adattarsi gradualmente alle nuove mansioni e all'ambiente di lavoro, e permettono all'azienda di conoscere la persona durante un periodo "di prova". Durante i tirocini le mansioni possono essere rinegoziate, così da garantire un'esperienza sostenibile sia per i lavoratori che per le aziende. Al contrario, l'assenza di un tirocinio, o di un periodo di prova, può impedire la verifica della compatibilità tra le mansioni e le capacità dei candidati, aggravando le difficoltà dell'inserimento (Caso 7 e 10).

Le caratteristiche della condizione di partenza del candidato, l'accoppiamento tra le caratteristiche del lavoratore e la mansione affidata, la cultura aziendale, insieme al supporto offerto da organizzazioni di diversa natura (sociale, socio-sanitaria, psichiatrica, etc.) sono gli ingredienti che concorrono, in forme, gradi e intensità diverse, a determinare o meno un inserimento lavorativo e anche una collocazione lavorativa soddisfacente per il lavoratore e il datore di lavoro. In questo quadro si colloca ovviamente il *case manager* previsto nell'ambito del BSL che in questa sede diamo come una costante per tutti i casi – sia quelli di successo che quelli di insuccesso – e la cui efficacia dipende in una certa misura dagli elementi che abbiamo elencato e sui quali soffermiamo ora ulteriormente l'attenzione attraverso un quadro di sintesi.

La seguente tabella riporta nell'intestazione gli elementi che possono determinare o almeno avvicinare i candidati all'occupazione in virtù delle forme che possono assumere e delle modalità con le quali possono combinarsi tra loro.

La condizione di partenza individuale può essere relativamente favorevole all'inserimento lavorativo, nel caso in cui il candidato sia consapevole non solo dei suoi punti di debolezza ma anche di quelli di forza e delle proprie potenzialità; la condizione di partenza è favorevole

quando il candidato non è estremamente fragile sul piano psichico, psicologico o emotivo e non è restio a qualsiasi forma di relazione di aiuto. La condizione di partenza è poco favorevole quando questi requisiti sono deboli o assenti. La corrispondenza tra il candidato e la mansione è promettente quando sono valorizzate le competenze e le attitudini del lavoratore e, allo stesso tempo, quando il datore di lavoro riconosce l'utilità del lavoro svolto. Un contesto organizzativo è tendenzialmente orientato all'inclusione quando le differenze tra le persone – che si tratti di genere, etnia, orientamento sessuale, religione, età, disabilità o altro – sono autenticamente considerate come un valore aggiunto e non un ostacolo. Una cultura aziendale inclusiva valorizza le diversità creando un ambiente in cui ogni individuo può dare il meglio di sé e ha modo di sentirsi parte integrante della vita quotidiana del gruppo di lavoro. Il supporto trasversale è dato dalla presenza di organizzazioni e servizi (psicologici, psichiatrici, sociali) orientati ad affiancare il candidato ad ampio raggio, in ambiti della vita differenti da quello del lavoro.

Le combinazioni tra la presenza, l'assenza o la diversa intensità di questi elementi possono essere molteplici e pressoché infinite. A fini esemplificativi formuliamo quattro esempi con lo scopo di mostrare la rilevanza delle relazioni che intercorrono tra loro nel determinare o impedire l'inserimento lavorativo.

Per semplicità assumiamo che in tutti i casi la cultura aziendale sia sempre tendenzialmente inclusiva; possiamo ipotizzare che in caso contrario l'azienda avrebbe optato per il pagamento della sanzione prevista dalla legge e quindi, di fatto, non avrebbe offerto l'opportunità neppure di un tirocinio. Come vedremo non è rilevante solo la presenza di una cultura aziendale inclusiva all'avvio di un inserimento lavorativo quanto la sua capacità di gestire il percorso in corso d'opera. Per ciascun esempio cambia invece la condizione di partenza del candidato e la combinazione con la mansione.

Tabella 5 – Gli elementi per l'inserimento lavorativo

Es.	Condizione di partenza	Corrispondenza persona- mansione	Contesto organizzativo	Supporto trasversale	Esito dell'inserimento lavorativo
1	Accettazione/Adesione	Riuscita	Inclusivo	Assente	Probabile
2	Accettazione/Adesione	Non riuscita	Inclusivo	Assente	Meno probabile
3	Non accettazione /Adesione	Riuscita	Inclusivo	Assente	Meno probabile
4	Non accettazione /Adesione	Non riuscita	Inclusivo	Assente	Meno probabile

L'inserimento lavorativo ha maggiori probabilità di verificarsi quando un candidato ha elaborato emotivamente le conseguenze della sua condizione di disabilità, quando non viene compromesso dalle sue fragilità e quando la mansione è coerente con le sue competenze, anche grazie alla cultura inclusiva dell'azienda che ospita il tirocinio (**Esempio 1**). La combinazione di questi fattori di segno positivo fa sì che non sia strettamente necessario l'intervento di servizi di altra natura oppure, quando presenti, rimangono sullo sfondo e probabilmente hanno in qualche modo preliminarmente reso possibile che il candidato fosse nelle migliori condizioni possibili (fisiche, emotive, psicologiche, etc.) per dedicarsi all'inserimento nel mercato del lavoro. In queste circostanze il *case manager* può dedicare la sua attenzione essenzialmente, se non esclusivamente, a curare l'inserimento lavorativo (sia sul

fronte della domanda che su quello dell'offerta): ad esempio può guidare l'utente nella scelta di un corso di formazione, può mediare con l'azienda nella scelta di mansioni coerenti con le abilità del candidato, può concordare di volta in volta con il candidato gli accorgimenti da attuare per soddisfare al meglio le richieste del datore di lavoro.

L'inserimento lavorativo ha invece tendenzialmente meno probabilità di verificarsi nei casi in cui manca almeno una delle condizioni che abbiamo illustrato così che la loro combinazione configura situazioni di stallo tanto nel candidato quanto nei margini di azione degli altri attori.

L'inserimento lavorativo può avere meno probabilità di verificarsi quando, pur in presenza di condizioni di partenza promettenti e di una azienda favorevole, non è possibile definire una corrispondenza tra il candidato e il lavoro da svolgere (**Esempio 2**). Può essere il caso di un'azienda che lavora a stretto contatto con il pubblico (ad es. un supermercato) che prevede che il personale svolga sia mansioni di assistenza alla clientela che di organizzazione del magazzino: in questo caso le difficoltà relazionali del candidato, che talvolta possono emergere anche in corso d'opera, potrebbero pregiudicare lo svolgimento del tirocinio. Questo rischio può essere scongiurato se non viene meno la stabilità emotiva e la fiducia della persona, che quindi potrà provare nel lungo periodo ad adattarsi ad una situazione a lei non del tutto congeniale, e dalla presenza di un clima aziendale inclusivo. Quanto più questi elementi – capacità di adattamento del candidato e affiancamento dell'organizzazione – troveranno un equilibrio tanto più sarà possibile un inserimento lavorativo anche in assenza di una buona combinazione tra il compito assegnato e le competenze del lavoratore. In caso contrario, è possibile che l'inserimento lavorativo non riuscirà a concretizzarsi pur in presenza di una situazione complessivamente promettente.

L'inserimento lavorativo può avere meno probabilità di realizzarsi quando, anche se all'interno di un contesto lavorativo inclusivo è stato possibile favorire la corrispondenza tra i compiti di lavoro, le competenze e le esigenze del candidato, emergono sue difficoltà di adattamento derivanti dalla disabilità o per il concorso di altri eventi traumatici che vanno a incidere sulla già fragile condizione di partenza (**Esempio 3**). Alcuni casi ben rappresentano questo scenario: quello della donna che ha subito un trauma alla gamba e che nonostante la disponibilità del datore di lavoro a migliorare la sua postazione decide di rinunciare al tirocinio (Caso 8, in Appendice) o quello del ragazzo che in virtù di problemi in famiglia, e per l'assunzione di stupefacenti, è venuto meno alla lealtà nei confronti del datore di lavoro (Caso 6, in Appendice).

In circostanze come queste il *case manager* ha margini di intervento limitati: il suo mandato, infatti, riguarda esclusivamente l'inserimento lavorativo e le competenze che può mettere in campo, tranne in alcuni casi fortuiti, non sono adatte e utili ad offrire un supporto specialistico che vada oltre quello relativo al mercato del lavoro. In situazioni come queste è quasi impossibile evitare il fallimento dell'inserimento lavorativo e sarebbe necessario l'intervento di servizi di altra natura (psicologici, psichiatrici, sociali) per supportare l'utenza e quindi confidare che, almeno nel lungo periodo, possano migliorare le condizioni di partenza.

Infine, è quasi del tutto improbabile che il percorso di inserimento lavorativo abbia un esito positivo quando non è stato possibile definire un accoppiamento soddisfacente tra le mansioni, le competenze e le esigenze del candidato e a questo si somma una condizione di partenza molto fragile (**Esempio 4**). In questi casi gli elementi possono addirittura rafforzarsi reciprocamente in senso negativo: la debole condizione di partenza rende difficile gestire una mansione poco rispondente alle aspettative ed anche alle abilità, e le difficoltà cui espone il compito lavorativo possono ulteriormente aggravare la fragilità iniziale, ad esempio intaccando la fiducia in sé stessi, determinando (o amplificando) il preesistente senso di inadeguatezza.

Il fatto che il contesto aziendale sia inclusivo è quasi irrilevante in questa dinamica: semmai, il fatto che non ci fossero esplicite resistenze al suo inserimento, sommato all'esito negativo del percorso, può essere addirittura un ulteriore fattore che alimenta il senso di fallimento e mortificazione dell'individuo e, talvolta, anche il suo risentimento nei confronti del SAL per come ha gestito il percorso. Ma, come per l'esempio precedente, anche in queste situazioni ben poco può fare il *case manager* e sarebbe opportuno anche l'intervento di servizi di altra natura.

Come abbiamo potuto considerare, il BSL è un tassello che contribuisce – e non da solo – a creare le condizioni affinché il percorso di inserimento lavorativo possa concretizzarsi in un'occupazione; le storie di insuccesso non sono necessariamente frutto di un deficit di attuazione del BSL quanto l'esito dell'interazione tra diversi elementi in concorso tra loro.

CAPITOLO 4

IL BUONO SERVIZI LAVORO E L'AVVIO DEL PROGRAMMA GARANZIA DI OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI

Dal 2022 il sistema di offerta delle Politiche attive regionali è stato affiancato dal programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol), azione di riforma prevista dal PNRR per rafforzare, potenziare e qualificare i servizi di politica attiva del lavoro.

Il programma prevede percorsi di aggiornamento e di riqualificazione professionale, di accompagnamento al lavoro, e percorsi da attuare attraverso la collaborazione tra i diversi servizi del territorio (sociali, sociosanitari, di conciliazione, educativi) nel caso di bisogni complessi, quali quelli delle persone con disabilità.

I potenziali beneficiari vengono individuati dagli operatori del Centro per l'impiego e classificati tramite il *profiling* quali-quantitativo, attività che serve a rilevare le caratteristiche della persona in cerca di occupazione che vengono confrontate con le caratteristiche del mercato del lavoro locale. Il *profiling* serve a definire il rischio di disoccupazione, inteso come la "vicinanza" o la "lontananza" dal mercato del lavoro, così da inserire la persona disoccupata nel percorso più idoneo per favorire il suo inserimento lavorativo.

I percorsi di Gol sono 5, di cui uno di questi (**Percorso 4** – Lavoro e inclusione) è destinato a chi, oltre ad essere distante dal mondo del lavoro, vive una condizione caratterizzata dalla presenza di ulteriori ostacoli e barriere che limitano le possibilità di occupazione (ad es. persone con disabilità, madri sole, giovani, lavoratori privi di titoli di studio). Nell'ambito di questo percorso è previsto il coinvolgimento dei servizi territoriali che a diverso titolo possono concorrere a supportare la persona su diversi fronti (sociali, sociosanitari, educativi).

Il Percorso 4 si rivolge ad una platea di utenti in parte potenzialmente sovrapponibile a quella del BSL dedicato alle persone con disabilità. In ragione di ciò la parte conclusiva degli incontri avuti con i soggetti attuatori del BSL è stata dedicata ad approfondire le caratteristiche dell'attuazione del programma Gol e in particolare le interazioni con il BSL dedicato alle persone con disabilità³⁶.

³⁶ È opportuno sottolineare che quanto viene di seguito trattato si poggia su quanto dichiarato dai soggetti attuatori nel periodo di marzo-aprile 2024; le criticità segnalate sono probabilmente contingenti e dovute anche al fatto che si tratta di una fase di "transizione" dovuta alle ricadute organizzative derivanti dall'avvio di Gol e alle incertezze – più volte sottolineate dai soggetti attuatori – relative alla prosecuzione o meno tanto del programma Gol (PNRR) quanto del BSL (FSE). La relativa somiglianza tra le due misure, il fatto che facciano riferimento a due differenti fonti di finanziamento ed il fatto che al momento delle interviste non era noto il destino di entrambe, ha reso incerto l'orizzonte entro il quale i soggetti attuatori hanno dovuto muoversi e quindi guidare anche il percorso dell'utenza.

4.1 LA GESTIONE DELLA DOMANDA E IL PROFILING IN INGRESSO

L'attuazione del programma Gol ha determinato un cambiamento nella gestione dei percorsi di inserimento lavorativo, per come sinora previsti nell'ambito del BSL, e in particolare rispetto al ruolo e alla funzione del Centro per l'Impiego (CPI).

Nell'ambito del BSL il CPI ha una funzione di tipo amministrativo più forte di quanto avviene in altre regioni³⁷, poiché è l'ente deputato a certificare lo stato di disoccupazione e quindi rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID). Nel contempo il CPI sembra svolgere una funzione di debole indirizzo delle persone disoccupate: definiamo "debole" questa funzione nella misura in cui il CPI fornisce all'utenza, in modalità tendenzialmente «super partes» [Int_11], una lista dei diversi soggetti attuatori presenti nel territorio di riferimento.

Nell'ambito dell'attuazione del programma Gol la funzione di presidio del percorso viene in una certa misura rafforzata poiché i CPI, a seguito della procedura di profilazione, indirizzano l'utenza verso specifici servizi ed enti formativi. Attraverso questa azione il CPI è in qualche modo garante delle diverse tappe dei percorsi di inserimento lavorativo ed è quindi un punto di passaggio ineludibile nell'ambito delle PAL.

Bisogna però considerare che i potenziali candidati alle misure di PAL non necessariamente, in prima battuta, si recano al CPI; in virtù delle pregresse esperienze e dei precedenti percorsi di assistenza o di inserimento lavorativo, tramite passaparola o per effetto di campagne di comunicazione, possono rivolgersi direttamente ai diversi SAL accreditati. Per illustrare le criticità emerse nella prima fase di attuazione del programma Gol, concomitante con l'erogazione del BSL, formuliamo l'esempio di una persona con disabilità che si presenti ad un SAL che gli propone di partecipare al BSL. Si tratta ovviamente di uno tra i diversi possibili percorsi, con caratteristiche singolari, che è utile per evidenziare un ipotetico percorso di partecipazione al programma GOL o al BSL.

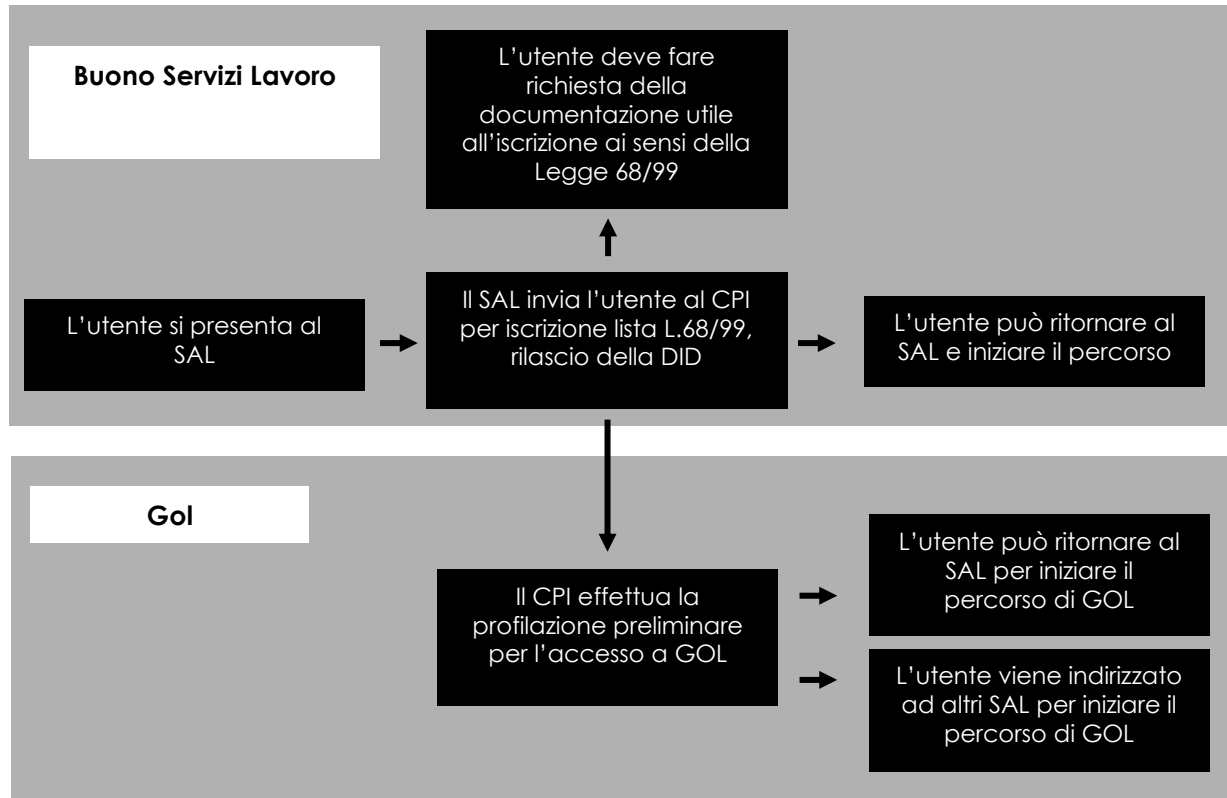
La parte alta del grafico (Grafico 1) illustra sinteticamente le modalità con cui può verificarsi l'accesso al percorso previsto dal BSL: l'utente si presenta al SAL che, eventualmente dopo aver ridefinito le sue esigenze e prospettive, rileva che la persona non è iscritta alla lista ai sensi della Legge 68/99 e non dispone dei documenti necessari per farlo. In tal caso il percorso non può essere avviato e quindi non possono essere erogati i servizi previsti nell'ambito del BSL. Il SAL suggerisce quindi all'utente di recarsi al CPI per avviare l'iscrizione e in alcuni casi gli offre assistenza dal punto di vista pratico e organizzativo; l'idea è di erogare i servizi non appena saranno assolate le esigenze di carattere amministrativo. Infatti, il CPI, raccolte le informazioni e provveduto a quanto necessario ai sensi della Legge 68/99 "reinvia" l'utente al SAL che eroga i servizi previsti nell'ambito del BSL.

La coesistenza del programma GOL, che include una misura accessibile alle persone con disabilità, ha aperto la strada a quanto viene illustrato nella parte bassa del grafico (Grafico 1); può succedere infatti che nel momento in cui la persona con disabilità si presenti al CPI per procedere con l'iscrizione, questo provveda anche ad inserirlo nel processo di profilazione per

³⁷ Per consultare le modalità organizzative delle politiche attive del lavoro in Lombardia ed Emilia-Romagna si rimanda a Scarano (2021).

poi proporgli, in alternativa al BSL, la partecipazione al programma Gol attuato dal SAL al quale si era inizialmente presentato (oppure anche da SAL diversi da quello iniziale).

Grafico 1 – Ipotesi di percorso dell'utente



La definizione di un nuovo percorso, a cura del CPI, differente da quello inizialmente previsto in alcuni casi non è stato apprezzato dai SAL che hanno dichiarato di aver visto ridursi la platea dei potenziali beneficiari da coinvolgere nel BSL, e messa in discussione la relazione instaurata con l'utente. Per evitare il reiterarsi di percorsi simili a quello dell'esempio, alcuni SAL, una volta suggerito all'utente di recarsi presso il CPI per assolvere quanto previsto dalla Legge 69/99 hanno contattato informalmente gli operatori del CPI per 1) illustrare le caratteristiche della persona e concordare in quale misura sarebbe stato preferibile coinvolgerla, oppure 2) chiedere di non inserirla nel percorso di Gol poiché avevano già concordato con l'utente la partecipazione al BSL. Di volta in volta, quindi, sono stati cercati degli accorgimenti per definire i percorsi laddove non fosse chiaro come gestirli.

È opportuno evidenziare che questo percorso di inserimento nell'ambito del programma Gol, in alternativa al BSL, non è diffuso a livello territoriale o consolidato dal punto di vista delle relazioni tra le diverse organizzazioni coinvolte ma è uno dei possibili casi che abbiamo riportato a fini esemplificativi per segnalare alcuni elementi incerti – **risalenti al periodo di marzo-aprile 2024 e quindi ad oggi passibili di riformulazioni e perfezionamenti** – derivanti dalla compresenza del BSL e del Gol.

«C'è un problema in...che è il centro per l'impiego non ha le idee molto chiare. Secondo me dovrebbero darsi forse una linea comune perché si era detto così. Avevamo capito che una

persona con disabilità che ha le caratteristiche per fare un buono servizio di lavoro per persone con disabilità, fa quello» [int_08];

«il fatto che magari noi ci ritrovavamo un utente ai sensi della legge 68, con disabilità che aveva GOL aperto, perché? Perché devono mandarlo a fare un corso (...) secondo il centro per l'impiego perchè sono loro che assegnano questa roba qua...ma durante le riunioni dove io ho partecipato a tutte quelle dei centri per l'impiego e anche con Regione...(.) avevamo capito che la priorità doveva averla il buono servizio lavoro (...) un po' perché appunto c'è questa parte di supporto magari del tirocinio per alcuni utenti, un po' perché magari c'è una via un pochino più diretta...non lo so, però c'è stato detto questo...e invece mi è capitato di diversi utenti con disabilità che avessero invece già GOL aperto» [Int_15].

La coesistenza delle due misure, distinte ma ugualmente spendibili per le persone con disabilità, ha quindi alimentato alcune incertezze nell'avvio dei percorsi e nell'operato dei SAL allo stesso tempo impegnati nell'attuazione del BSL e del programma Gol. La principale incertezza è stata relativa al se, e sulla base di quali criteri e caratteristiche dell'utenza, si sarebbe dovuto privilegiare l'uso di una misura rispetto all'altra: «...per noi operatori non era facile quando avevi un giovane e dirgli, guarda, io ti propongo di fare questo percorso, vai al centro impiego (...)...e cosa gli dico al Centro per l'impiego di profilare Gol o di inviarlo in garanzia giovani?» [Int_05]. A questo aspetto si somma il fatto che, almeno per un periodo iniziale, i SAL hanno accolto molti utenti già inseriti dai CPI nel programma Gol e questo ha in qualche modo limitato la loro possibilità di dedicarsi all'erogazione del BSL; non da ultimo, il fatto che per partecipare a Gol non fosse necessaria la diagnosi funzionale sembrerebbe in alcuni casi aver indotto tanto i SAL quanto i CPI a coinvolgere gli utenti in questa misura.

La fase di gestione iniziale della domanda entra inevitabilmente in contatto con la profilazione attraverso la quale l'utenza viene assegnata ai diversi percorsi. In alcuni casi è stato segnalato dagli intervistati/e come non adeguato l'esito del processo di profilazione, che aveva assegnato gli utenti a percorsi (anche formativi) ritenuti non del tutto idonei alle persone con disabilità. E così, ad esempio, può succedere che:

1. la mancanza di certificazioni della condizione di disabilità, insieme alla reticenza da parte degli utenti (o delle loro famiglie), determini un esito del *profiling* diversa dalla valutazione dell'utente fatta dall'operatore del SAL;
2. una persona con disabilità da poco disoccupata venga inserita nel Percorso 1 (Reinserimento occupazionale) poiché l'operatore che effettua la profilazione pone maggior attenzione al criterio della condizione lavorativa e minore a quella della disabilità, cosa che determinerebbe l'inserimento nel Percorso 4 (Lavoro e inclusione);
3. la profilazione determini la necessità di riqualificazione (Percorso 3) senza considerare adeguatamente le fragilità della persona (Percorso 4);
4. pur a fronte della presenza di un algoritmo nell'assegnazione dell'utenza ai diversi percorsi, la discrezionalità dell'operatore assuma un ruolo rilevante nel guidare l'utenza verso un percorso piuttosto che un altro;

«Secondo me c'è molta confusione e le persone non ci stanno capendo più niente e anche noi siamo in difficoltà. (...) ogni centro per l'impiego fa diversamente e ogni operatore, anche dello stesso centro per l'impiego fa diversamente. Quindi su questo c'è molta confusione

anche tra i colleghi che lavorano su Gol. Ci siamo confrontati effettivamente tante volte non ci ritroviamo (...) teoricamente una persona con disabilità deve seguire percorsi ad hoc con i fondi destinati alle persone con disabilità, quindi il buono servizio lavoro per persone con disabilità. E se c'è una, se c'è un corso FAL di suo interesse, si dà la priorità a quello chiaramente con la libertà della persona di fare quello che vuole (...) però questa dovrebbe essere indicazione di base, ma non c'è. Bisognerebbe parlarsi bene con il Centro per l'impiego, proprio perché non ci stiamo tanto capendo» [Int_08];

«Allora io credo che la problematica col centro per l'impiego sia questo, che se gli utenti vengono profilati da loro molte volte arrivano con un profilo che non è tanto idoneo con il percorso che possiamo far fare alle persone con disabilità, cioè non vengono profilate 104 in buona sostanza, ma magari capita che vengano profilate 103 che quindi debbano obbligatoriamente fare un corso di formazione di lunga durata e non è il percorso che possiamo prevedere per una persona perché probabilmente non lo vuole fare, non lo reggerebbe (...)...quindi fondamentalmente la difficoltà che noi abbiamo con Gol, io parlo sempre in generale, è più quella (...)...abbiamo sempre dato come informazione ai nostri operatori che tutte le persone che sono iscritte al collocamento mirato come buono servizi devono essere presi in FRD a meno che non siano state prese da altri (...) operatori e quindi a quel punto allora si passa sul (...) buono servizi Gol, però diciamo la problematica tra i due progetti più legata alla formazione che non al loro servizi per questa funzione della profilazione» [Int_10];

«non sempre l'operatore del centro per l'impiego gli riconosce il profiling giusto, cioè il 4, qualche volta gli mettono l'1, immediatamente spendibile nel mondo del lavoro solo perché ha la NASPI ed è appena stato disoccupato e il profiling è un colloquio di *assessment* e un algoritmo dove si inseriscono delle risposte che hanno un peso...quindi un soggetto autistico mi esce 101 perché è stato appena licenziato e l'operatore del Centro per l'impiego prende e me lo passa come 1....e io poi devo discutere perché gli si riconosca il 4 perché è vero che è stato appena licenziato, ma la disoccupazione che poi continua nell'arco dei mesi...ho dovuto discutere e crea poi ulteriore disagio, quindi magari tu l'hai visto all'inizio...il primo mese di che stava a casa, che magari era anche contento e si è presentato bene perché è venuto da te, ma c'è un'invalidità, c'è un FRD3 dietro....quindi se tu perché gli metti l'1?...dimmi dove può essere immediatamente spendibile questa persona...» [Int_11].

4.2 I TEMPI E LE NUOVE PRESE IN CARICO

Nell'ambito del BSL il tempo massimo previsto per la prima presa in carico è di 3 mesi, e per le attività di orientamento sono previste 18 ore. Come abbiamo visto in precedenza, si tratta complessivamente di un lasso temporale ritenuto dai soggetti attuatori insufficiente soprattutto per i casi più complessi, per le persone con specifiche disabilità (psichiche, intellettive) e per quelle più reticenti rispetto ai limiti derivanti dalla loro condizione.

Questo vincolo temporale è più critico per i casi di utenti che, per effetto di un tirocinio non trasformato in contratto di lavoro o a causa di una sopraggiunta nuova disoccupazione successiva alla partecipazione al percorso di politica attiva, vorrebbero nuovamente essere supportati nella ricerca di lavoro. In virtù del limite temporale il rischio è che l'abbinamento persona-lavoro sia poco mirato, particolarmente condizionato da una logica d'azione del soggetto attuatore prevalentemente orientata al risultato occupazionale. Dopo la chiusura di un percorso esiste quindi la possibilità di accedere a dei servizi, ma non a tutti e con intensità differenti.

Il programma Gol sembra ampliare le possibilità di azione a favore dell'utenza in quanto non ha limiti di tempo (o di reiterazione dei percorsi): questo può consentire una maggiore

adattabilità degli interventi alle caratteristiche e ai tempi dei partecipanti e quindi anche una maggiore flessibilità nel percorso di orientamento e poi in quello formativo. Il programma Gol consente inoltre di inserire direttamente i partecipanti nel percorso senza che debbano necessariamente possedere dei requisiti formali (non è necessaria la diagnosi funzionale come nel BSL) ed anche questo può concorrere a ridurre i tempi.

Il programma Gol sembra avere infine un ulteriore aspetto positivo nella previsione delle attività formative che invece nell'ambito del BSL devono essere ricercate autonomamente dai SAL³⁸.

«(...) all'inizio di Gol c'era molta confusione e si pensava anche che i disabili non potessero entrare perché c'era una misura dedicata (cioè il BSL). Poi (...) c'è stata poi un'apertura dei disabili a Gol (...), quindi sicuramente le due politiche si integrano assolutamente, perché il buono servizio per persone disabili, purtroppo non ha una ripetibilità...GOL invece dopo un anno è possibile ripeterlo, quindi laddove un utente è già stato preso in carico nel buono servizio, (...), lo si invia su GOL, che (...) perlomeno permette di continuare il lavoro (...) è prevista (con il BSL) una seconda presa in carico ma è a risultato....quindi se non si ha nulla diventa difficile (...) da proporre in quelle sei ore (...) di seconda presa in carico di nuovo riprendere il tutto dopo 12 mesi o magari anche due anni...» [Int_11];

«... il percorso di accompagnamento richiede un tempo...il limite dei tre mesi della durata della presa in carico del PAI del BSL è veramente troppo poco...adesso (...) per fortuna Regione ha delle aperture, (...) Gol ha un'un'apertura sui tempi...non ha limiti, ecco, è proprio esplicitato....una particolare utenza che è quella del profiling 104, non ha tempi, il Pai non ha un tempo, cioè il case manager che lo gestisce...e i 90 giorni del PAI sui disabili (prevista con il BSL) è proprio una grande forzatura....tante volte poi il tempo passa, la persona si ammala, magari ha delle ricadute, non viene, e quindi passa (...) quindi diventa difficile (...) non sempre sono invalidità statiche....» [Int_11];

«io ho inserito tutti nel bando del BSL perché così era il mandato...però è emerso ovviamente che se fossero stati inseriti nel bando Gol avrebbero potuto fare anche formazione gratuita. Poi io ho sopperito, trovando anche altri corsi, però invece io lo trovo ottimale il fatto di poterli inserire direttamente nel percorso Gol perché non siamo vincolati, se capita il tirocinio lo posso fare subito, non devo aspettare, se voglio fargli corso può farlo» [Int_18].

4.3 L'INTERAZIONE E L'INTEGRAZIONE TRA GLI ATTORI E I SERVIZI

Un ultimo aspetto che caratterizza positivamente il programma Gol riguarda il coinvolgimento formale dei servizi territoriali (sociali, sociosanitari, educativi) da parte del CPI a favore della presa in carico e della progettazione integrata degli interventi. A tal fine i CPI – nel periodo in cui sono state svolte le interviste a supporto di questo approfondimento – hanno gestito e coordinato degli incontri (*micro équipe*) dedicati alle persone con disabilità (Percorso 4 – Lavoro e inclusione) che coinvolgono diverse organizzazioni dei territori e che, da quanto ci è stato riferito, rendono possibile una visione più estesa e completa della persona e delle sue esigenze, nonché quelle del nucleo familiare.

L'impegno profuso in questi incontri è visto dai SAL come un'opportunità per risolvere le criticità prima segnalate relativamente al BSL, rafforzare (o avviare) le relazioni tra le organizzazioni e con il CPI che in questo frangente sembra svolgere una funzione di regia e garanzia delle diverse tappe dei percorsi di inserimento lavorativo. L'organizzazione di questi incontri

³⁸ Ad esempio nell'ambito dei Corsi gratuiti FAL – Formazione al lavoro – per le persone iscritte al Collocamento Mirato (Legge 68/99).

rappresenta l'opportunità per accordarsi rispetto a casi specifici e concordare delle prassi di lavoro.

«(...) sicuramente si hanno più informazioni, si ha una visione più completa della persona (...) Perché a questo punto tu, se questa persona è seguita da un servizio (...) diventa poi secondo me molto efficace e molto proficuo (...) potersi integrare e parlare apertamente della persona e gestire in maniera molto oggettiva e realistica quella che è la sua situazione, (...). (...)...è un po' un altro modo di fare, un tutoraggio, non di un'azienda, ma chiamiamolo tutoraggio di vita...ecco, più legato alla sfera, alla sfera personale» [Int. 12d]; (...) quindi forse il riassunto potrebbe essere portare il sistema della presa in carico integrata che abbiamo conosciuto in Gol anche sulla prossima edizione di FRD3» [Int. 12];

«all'inizio di Gol è stato un po' più difficile...adesso ci sono stati anche degli incontri, ad esempio recentissimo di qualche giorno fa col Centro per l'impiego rispetto ai profilati 104...si inizia proprio a creare veramente una rete che inizia a funzionare bene con i profili 104 e con le persone che hanno più fragilità. Questo è sicuramente secondo me un aspetto molto positivo di Gol. Sul Fondo regionale disabili (...) l'abbiamo un po' creato noi...(...)....forse le novità di Gol sono anche un po' più quelle c'è più c'è più una rete dietro che lavora e la rete più visibile di una volta» [Int_14];

«Però il Gol invece è già predisposto in questa maniera, è già pensato in questa maniera, per cui sì, lo apprezzo molto, questo...(...) per me è migliorativo...parlando appunto di punti da migliorare (del Buono Servizi Lavoro)...il fatto di poter (...) mettere più agenti all'interno del percorso è ottimale (...) dal tirocinio alla formazione ad altro, insomma, l'orientamento, l'accompagnamento ci sta, mi piace come percorso...» [Int_18].

4.4 UNA RISORSA COMPLEMENTARE

Il programma Gol sembra al momento rappresentare un'ulteriore opportunità rispetto al BSL, di cui perfeziona alcuni aspetti. Infatti, a differenza del BSL:

- gli interventi possono essere erogati anche a favore delle persone che non hanno una disabilità certificata; il percorso in Gol può quindi essere "transitorio", per quei casi che avviano la pratica di certificazione di disabilità, o "alternativo" al BSL, per quei casi in cui ciò non è previsto almeno nel breve periodo;
- include esplicitamente la formazione, che è utile non solo per ampliare le competenze ma anche per permettere agli operatori di conoscere meglio l'utente attraverso l'esperienza in aula, verificare cioè le sue abilità relazionali e avviare contestualmente le attività di affiancamento e supporto in vista del tirocinio o dell'inserimento lavorativo;
- prevede un'attività di coordinamento tra gli attori che a diverso titolo operano nei diversi territori (*micro équipe*): questo in linea di massima può favorire non solo lo scambio di informazioni, e quindi una maggiore comprensione dei casi, ma anche un'erogazione più armonica degli interventi, scongiurando potenzialmente il rischio di "duplicazioni" e "ripetizioni" che talvolta rappresentano un disincentivo alla partecipazione da parte degli utenti.

Infine, poiché il programma Gol fa leva su una diversa fonte di finanziamento rispetto al BSL, viene considerato dai soggetti attuatori come un'opportunità per dare continuità temporale nell'assistenza. Infatti, in ragione dei momenti di nuova programmazione finanziaria o dei tempi tecnici legati all'emissione dei bandi di finanziamento del BSL, può succedere che per alcuni

periodi non sia possibile erogare i servizi, con l'impossibilità di rispondere alla domanda di inserimento lavorativo. La molteplicità delle fonti di finanziamento, e quindi la compresenza di più strumenti (anche se in parte simili) cui attingere, rappresenta quindi per i soggetti attuatori un'opportunità per offrire assistenza continuativa, ed è per questa ragione che il BSL e Gol vengono definite come misure complementari.

«Infatti...quindi in questo senso integra (...), non è assolutamente un doppione (...)...da un tempo a queste persone, che sennò dovrebbero stare lì in attesa ed è proprio brutto respingerle perché...diventa difficile da (...) spiegare (...)...io parlerei più di complementarietà perché secondo me c'è un'attenzione a fare in modo che siano complementari (...), ed è utile soprattutto laddove c'è già stata una presa in carico dell'FRD3 perché magari è stata fatta nel 2022, siamo nel 2024 c'è ancora quell'edizione, ritorna a noi la persona ed è complementare...cioè ho delle risorse che mi permettono di prenderlo in carico, poi non sempre è incasellato bene, ma questo è il problema di Gol... » [Int_11];

«...sono un po' complementari, perché la persona che partecipa al Fondo regionale disabili se profilata Gol può prendere parte alla formazione Gol...in questo frangente sono complementari, è ovvio però che deve esserci la profilazione Gol e la collaborazione da parte del Centro per l'impiego, perché quando da me (...) viene la persona iscritto al collocamento mirato e esprime la necessità di far formazione io normalmente il contatto l'operatore del Centro per l'impiego che segue la persona e dico guarda la persona X gradirebbe fare formazione di questo tipo, secondo te sei d'accordo o non sei d'accordo, qual è la durata, come possiamo profilare? 102, 103 o 104, poi qui si lavora in collaborazione...» [Int_16a].

Pur a fronte di questi aspetti positivi è opportuno sottolineare che probabilmente quella attuale si configura come una fase di transizione a seguito della quale, valutata la prima fase di attuazione del programma Gol, e considerate le eventuali sovrapposizioni con il BSL, le due misure potranno essere soggette a qualche rimodulazione.

CONCLUSIONI

Il Buono Servizi Lavoro (BSL) della Regione Piemonte è una misura di stampo universalista per far fronte al problema della disoccupazione agendo sullo sviluppo delle competenze e/o dell'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro. Dal 2016 il BSL è stato rivolto a favore delle persone disoccupate, dei lavoratori in situazioni di crisi aziendali, industriali e di settore, in condizioni di particolare svantaggio ed anche alle persone con disabilità.

Il BSL dedicato alle persone con disabilità, finanziato grazie al Fondo Regionale Disabili, prevede l'offerta di un insieme di servizi per l'inserimento lavorativo da parte di un'estesa platea operatori accreditati (servizi al lavoro – SAL): agenzie per il lavoro, agenzie formative, cooperative sociali e altri soggetti pubblici o del Terzo settore, nonché la collaborazione dei Centri per l'impiego pubblici. Gli operatori accreditati erogano servizi di orientamento, di tutoraggio e di incontro domanda/offerta. I servizi possono essere accompagnati dal rimborso dell'indennità di tirocinio. Possono ricevere i servizi del BSL le persone disoccupate iscritte presso i servizi di collocamento mirato (Legge 68/1999) dei Centri per l'Impiego.

L'analisi di attuazione ha permesso di evidenziare alcune problematiche di carattere generale che riguardano il contesto entro cui vengono attuati gli interventi di inserimento lavorativo e alcune criticità e prospettive di sviluppo specifiche del BSL. **Alcune delle criticità emerse con riferimento agli inserimenti lavorativi non sono strettamente derivanti da eventuali deficit di implementazione del BSL quanto da fattori che riguardano complessivamente l'insieme degli interventi** (non solo sul fronte del lavoro) **rivolti alle persone con disabilità.**

Il BSL è una misura di politica attiva, ormai consolidata nel panorama delle iniziative introdotte a livello regionale, largamente apprezzata da parte dei servizi al lavoro (SAL) per quanto riguarda la possibilità di personalizzare gli interventi, sostenendoli anche attraverso le indennità per il tirocinio e con gli incentivi per l'assunzione.

Il BSL per le persone con disabilità è stato attuato in tre edizioni dal 2017, attraverso uno stanziamento complessivo di poco più di 29 milioni di euro a favore di quasi 14.000 destinatari che hanno usufruito dei servizi per il lavoro erogati da – in media nel periodo considerato – 50 operatori accreditati attraverso 190 sportelli disseminati sul territorio regionale. Circa il 24% di chi ha usufruito del BSL ha preso parte ad un tirocinio ed il 50% delle persone complessivamente prese in carico è stata avviata al lavoro.

I soggetti attuatori hanno espresso la difficoltà ad intercettare le aziende chiamate ad assolvere l'obbligo di assunzione, difficoltà in alcuni casi imputata alla mancata pubblicità da parte dei CPI delle aziende in questa condizione.

È stata evidenziata una generale resistenza delle aziende ad accogliere le persone con disabilità, una resistenza maggiore quando la disabilità è di tipo cognitivo o psichico. Le dimensioni delle aziende sembrano offrire differenti vincoli o margini d'azione per l'inserimento lavorativo: quelle di dimensioni maggiori possono probabilmente offrire diverse mansioni tra le

quali cercare una corrispondenza con i desideri e le caratteristiche del lavoratore mentre, in linea di massima, ciò è meno probabile nelle aziende più piccole. Allo stesso tempo, nelle realtà di dimensioni più ridotte gli interventi di sostegno all'inserimento sono potenzialmente più efficaci.

La resistenza – o la disinformazione in merito agli obblighi relativi – da parte delle aziende all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità può far sì che inizino a prendere in considerazione i potenziali lavoratori da assumere solo in prossimità del termine entro cui assolvere all'obbligo previsto dalla Legge 68. Questo può determinare che l'azienda sia interessata ad un qualsiasi lavoratore pur di non incorrere nelle sanzioni ma che sia molto debole la corrispondenza tra le competenze e le aspirazioni del lavoratore e l'offerta di lavoro.

I percorsi di inserimento lavorativo promossi dal BSL sono possibili solo in presenza della cosiddetta "Relazione conclusiva", un documento che accerta lo stato di disabilità e i cui tempi di rilascio sarebbero nell'ordine dei 4-6 mesi. Se la persona con disabilità non è in possesso di questo documento si determina di fatto un ritardo nell'avvio delle attività e quindi nelle opportunità di inserimento lavorativo.

L'erogazione dei servizi, e quelli di orientamento in particolare, rappresentano l'occasione nella quale conoscere l'utenza, rilevare le informazioni sulla condizione di disabilità e sulle sue aspirazioni. Secondo i SAL questa attività è tanto più fruttuosa ai fini dell'inserimento lavorativo quanto maggiore è il tempo a disposizione; il tempo massimo previsto per la prima presa in carico (3 mesi), e il monte ore previsto per le attività di orientamento (18 ore), sono in alcuni casi risultate insufficienti. Nei casi delle persone prese in carico una seconda volta si riduce la possibilità di erogare un monte ore di servizi ritenuto pienamente adeguato.

La conoscenza dell'utenza, della sua storia lavorativa pregressa, delle caratteristiche della sua disabilità, della situazione familiare e della presenza/assenza di una rete di supporto dei servizi sociosanitari rappresentano un bagaglio informativo non sempre disponibile ai SAL nel momento in cui l'utente entra nel percorso del BSL. L'assenza di una base informativa accurata in sede di avvio del percorso entra talvolta in contrasto con i limiti temporali dello svolgimento delle attività che, almeno nei casi più complessi, richiederebbero di conoscere le condizioni di vita dell'utente così da compiere scelte effettivamente personalizzate e ponderate.

Per compensare questa debolezza informativa è stata auspicata la previsione di una figura professionale dedicata – o una forma di coordinamento organizzativo dedicato – a rintracciare le informazioni disponibili nei diversi servizi sociosanitari che nel corso del tempo possono aver incontrato la persona in cerca di occupazione.

Nel corso dell'indagine è stato chiesto ai SAL di ricostruire e raccontare la storia di persone cui erano stati erogati i servizi previsti nell'ambito del BSL così da identificare i fattori determinanti "di successo" o "insuccesso" nei percorsi di inserimento lavorativo. Tipicamente il caso "di successo" è stato identificato con il raggiungimento di un'occupazione.

L'inserimento lavorativo ha maggiori probabilità di verificarsi quando un candidato ha elaborato emotivamente le conseguenze della sua condizione di disabilità, quando non viene compromesso dalle sue fragilità e quando la mansione è coerente con le sue competenze, anche grazie alla cultura inclusiva dell'azienda che ospita il tirocinio; l'inserimento lavorativo è

invece meno probabile nei casi in cui manca almeno una di queste condizioni, così da determinare situazioni di stallo tanto nel candidato quanto nei margini di azione degli altri attori. I casi di insuccesso avrebbero beneficiato dell'intervento congiunto anche di attori con particolari specializzazioni (educativa, sociale, sanitaria, etc.) così da massimizzare il sostegno della persona e sostenere il suo livello di benessere complessivo ritenuto in linea generale preliminare, e non subordinato, all'ottenimento di un'occupazione.

Di recente l'offerta delle Politiche attive regionali è stata ampliata grazie al programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol), azione di riforma prevista dal Piano nazionale ripresa e resilienza (PNRR), che prevede percorsi di aggiornamento e di riqualificazione professionale, di accompagnamento al lavoro, e percorsi da attuare attraverso la collaborazione tra i diversi servizi del territorio (sociali, sociosanitari, di conciliazione, educativi) nel caso di bisogni complessi, quali quelli delle persone con disabilità.

La coesistenza delle due misure, il BSL e Gol, distinte ma ugualmente spendibili a favore delle persone con disabilità, ha alimentato alcune incertezze nell'avvio dei percorsi e nell'operato dei SAL impegnati contemporaneamente sui due fronti; in particolare l'incertezza ha riguardato il se, e sulla base di quali criteri e caratteristiche dell'utenza, si sarebbe dovuto privilegiare l'uso di una misura rispetto all'altra.

È opportuno evidenziare che l'attuazione di Gol – relativamente in avvio nel periodo in cui è stato realizzato questo approfondimento – è stata progressivamente oggetto di modifiche in corso d'opera che potrebbero aver risolto, nel corso del tempo, queste incertezze. In particolare i Centri per l'impiego hanno visto un relativo cambio di ruolo e funzioni poiché, mentre nel BSL erano impegnati in mansioni di carattere prevalentemente amministrativo, nel programma Gol sono coinvolti nella guida dei percorsi (di inserimento lavorativo e formativi) e sono i proponenti delle équipe territoriali che, coinvolgendo diverse organizzazioni, rendono possibile una visione più estesa e completa della persona e delle sue esigenze. Il programma Gol consente inoltre di inserire i partecipanti nel percorso senza che debbano necessariamente possedere dei requisiti formali (non è necessaria la diagnosi funzionale come nel BSL) ed inoltre sembra essere più elastico per quanto riguarda i tempi di attuazione.

Si tratta di alcuni aspetti positivi per la gestione dei percorsi di inserimento lavorativo ma la cui portata è però al momento incerta anche in ragione del limite temporale e finanziario del PNRR.

NOTA METODOLOGICA

La Regione con DD 294/A1502B/2022 del 07/06/2022 ha approvato la graduatoria dei soggetti ammessi al finanziamento per la realizzazione della misura Buono servizi lavoro per persone con disabilità. La graduatoria si componeva di 57 soggetti per un totale di 240 sedi territoriali e un ammontare di risorse stanziato pari a 12 milioni di euro.

Ordinata la graduatoria in ordine decrescente di finanziamento sono stati contattati per partecipare alle interviste i primi 20 soggetti attuatori che, insieme, raggiungevano circa il 70% dello stanziamento; hanno aderito all'iniziativa 19 soggetti che, complessivamente, raggiungevano circa il 60% delle risorse stanziato e il 57% del totale delle sedi operative sul territorio.

Sono state complessivamente realizzate interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) che hanno coinvolto 41 tra operatori, coordinatori o responsabili di 19 SAL, impegnati nell'attuazione del BSL.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D., Angrist J.D., (2001), *Consequence of Employment Protection? The Case of the American with Disabilities Act.*, *Journal of Political Economy*, Vol. 19(5): 915-50.
- Agovino M., Parodi G., Sciulli D., (2020), *Aspetti socioeconomici della disabilità: lavoro, reddito e politiche. Il caso italiano nel contesto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino
- Banks L.M., Kuper H., Polack S., (2017), *Poverty and disability in low- and middle-income countries: A systematic review*, *PLoS ONE* 12(12): e0189996
- Brekke I., Nadim M., (2017), *Gendered effects of intensified care burdens: employment and sickness absence in families with chronically sick or disabled children in Norway*, *Work, Employment and Society*, 31(3), 391-408.
- Brown T. J., Clark C., (2017), *Employed parents of children with disabilities and work family life balance: A literature review*, *Child & Youth Care Forum*, 46(6), 857–876.
- Johnstone M. J., (2001), *Stigma, social justice and the rights of the mentally ill: challenging the status quo*, *Australian and New Zealand Journal of Mental Health Nursing*, n. 10, vol.4, 200-209.
- Morris A.A., Zaidi A., (2020), *Estimating the extra costs of disability in European countries: Implications for poverty measurement and disability-related decommodification*, *Journal of European Social Policy*, 30 (3), 339-354, <https://doi.org/10.1177/0958928719891317>
- Overton S.L., Medina S.L., (2008), *The stigma of mental illness*, *Journal of Counseling and Development*, vol. 86, 143-151.
- Poy S., (2019), *Gli effetti occupazionali del Buono per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: prime evidenze*, *Contributo di ricerca IRES Piemonte* 292/2019, Torino.
- Poy S., (2020), *Nuove evidenze sull'effetto occupazionale del Buono per servizi al lavoro. Target persone disoccupate da almeno 6 mesi*, *Contributo di ricerca IRES Piemonte* 313/2020, Torino.
- Poy S., (2023), *L'effetto occupazionale del Buono per Servizi al Lavoro. Target disoccupati (2019)*, *Contributo di ricerca IRES Piemonte* 353/2023, Torino.
- Pinilla-Roncancio M., (2015), *Disability and poverty: Two related conditions. A review of the literature*, *Revista de la Facultad de Medicina*, Vol. 63 Supl. 1: S113-23
- Pinilla-Roncancio M., Alkire S., (2021), *How Poor Are People With Disabilities? Evidence Based on the Global Multidimensional Poverty Index*, *Journal of Disability Policy Studies*, 31(4), 206-216.
- Sainsbury R., Lawson A., Priestley M., (2017), *Social protection for disabled people in Europe: Synthesis report*, *Academic Network of European Disability experts (ANED)*.
- Scarano G., (2021), *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, Egea, Milano

Shahtahmasebi S., Emerson E., Berridge D., Lancaster G., (2011)., *Child disability and the dynamics of family poverty, hardship and financial strain: Evidence from the UK*, Journal of Social Policy, 40(4), 653-673. <https://doi.org/10.1017/S0047279410000905>

UN, (2006), Resolution A/RES/61/106. *United Nation Convention on the Rights of Persons with Disabilities*

WHO, (2022), *Global report on health equity for persons with disabilities*, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240063600>

APPENDICE: I CASI CONSIDERATI “DI SUCCESSO” E “DI INSUCCESSO”

Durante le interviste è stato chiesto ai soggetti attuatori di presentare casi di destinatari del BSL che, dal loro punto di vista, definivano “di successo” o “insuccesso”. È stato chiesto di raccontare la loro storia, ripercorrere quale era la situazione all'inizio del percorso, quali interventi erano stati erogati, quali erano state le opportunità e le difficoltà intercorse durante l'esperienza di tirocinio o di (avvicinamento al) lavoro.

Di seguito sono riportate 10 storie che hanno permesso di dedurre i fattori e le condizioni necessarie (o di impedimento) affinché un percorso di inserimento lavorativo possa essere definito di successo, tipicamente identificato nel corso delle interviste con il raggiungimento di un'occupazione. Sono 5 storie “di successo”, con il raggiungimento di un contratto di lavoro, e 5 storie “di insuccesso” che non hanno portato ad un'assunzione, che in alcuni casi hanno visto l'interruzione del tirocinio e che, per ragioni diverse, chi è stato intervistato ha talvolta definito “fallimentari”.

I casi “di successo”

Il caso 1

S. è una donna di circa 50 anni con una disabilità fisica recentemente acquisita che determina problemi alla schiena e alle gambe tali da impedirle di proseguire la precedente carriera lavorativa come Operatrice Socio-Sanitaria (OSS); nonostante questi problemi ha saltuariamente svolto la professione di OSS, in modo irregolare e solo per limitati periodi di tempo. Ha grande interesse e motivazione nella ricerca dell'occupazione e più volte, ma senza successo, ha tentato di trovarla autonomamente; S. si è rivolta al Centro per l'Impiego che l'ha indirizzata verso il soggetto attuatore del BSL. In ragione della necessità di cambiare mansione, la fase iniziale del percorso di inserimento è stata dedicata alla riqualificazione professionale. Dopo un periodo di formazione è stato possibile iniziare l'esperienza in una azienda con un contratto di lavoro di 6 mesi che poi è stato confermato con un contratto di lavoro a tempo indeterminato. (Fonte: Int_08)

La prima fase del percorso di S. è stata dedicata a individuare una mansione alternativa a quella da OSS e tale da essere compatibile con le difficoltà fisiche sopraggiunte che, di fatto, le rendevano difficoltoso se non impossibile svolgere mansioni stancanti o che prevedevano di stare in posizione eretta per lungo tempo. Il desiderio di S. era di svolgere una mansione a contatto con le persone e per questa ragione si era autonomamente candidata per opportunità lavorative che richiedevano di svolgere compiti di segreteria e accoglienza clienti. Le competenze richieste per queste mansioni erano però molto diverse da quelle possedute e quindi S. ha preso contatto con il Centro per l'Impiego e poi con il soggetto attuatore del BSL che le ha suggerito di partecipare ad un corso Fal (Formazione al lavoro) grazie al quale ha acquisito competenze informatiche e per la gestione dei clienti (segreteria, accoglienza e reception).

Dopo la formazione, la *case manager* ha messo in contatto S. con una azienda del settore automotive, con la quale aveva già collaborato in precedenza e con la quale aveva instaurato un rapporto di fiducia in particolare con la referente dell'ufficio per le risorse umane. Alcune premesse per l'avvio dell'inserimento lavorativo non erano del tutto positive: S. «aveva delle remore, all'inizio pensava di non essere in grado» [Int_08] per effetto dei precedenti fallimenti di ricerca dell'occupazione e soprattutto per la necessità di doversi confrontare con mansioni diverse da quelle da lei svolte in precedenza.

La *case manager* ha "spinto gentilmente" S. a provarci nonostante i suoi timori, che comunque non sembravano in grado di pregiudicare l'avvio del percorso, assicurandola delle sue capacità e sapendo anche di poter contare sulla collaborazione da parte dell'azienda.

S. viene quindi coinvolta nelle attività del settore dell'azienda che si occupa di offrire assistenza telefonica ai clienti. S. ha così visto soddisfatto il suo desiderio di svolgere un lavoro di tipo impiegatizio a contatto con le persone nel quale ha potuto progressivamente migliorare le proprie competenze informatiche anche attraverso l'utilizzo dei sistemi informativi aziendali per evadere le richieste della clientela.

Oltre al rinforzo sulla fiducia dato dalla *case manager* è stato importante il contesto organizzativo nel quale S. è stata inserita nel quale la coordinatrice dell'ufficio è stata «molto brava e molto attenta alle dinamiche tra le persone e si è messa sempre anche molto a disposizione nel confronto così da avere l'opportunità per dei momenti di tutoraggio» [Int_08] che si sono rivelati utili per modellare progressivamente l'inserimento lavorativo in relazione alle mansioni da svolgere, alle carenze tecniche da compensare, alle assicurazioni che si concordava di offrire ad S. per porla nelle migliori condizioni, anche emotive, per svolgere i compiti assegnati.

In questo modo la collaborazione tra la *case manager* e l'azienda ha permesso nel corso del tempo di conoscere in modo ravvicinato le caratteristiche di S. così da «trovare il giusto equilibrio tra un piano B (la nuova mansione) che a volte è un pò una forzatura» [Int_08] per la persona con disabilità che, in questo caso, si è poi vista confermare il contratto di lavoro a tempo indeterminato.

L'inserimento lavorativo di S. è stato possibile grazie a diversi fattori chiave. Inizialmente, è stata identificata una mansione alternativa compatibile con le sue caratteristiche fisiche, preservando l'aspetto relazionale della sua precedente occupazione come OSS. S. ha poi acquisito nuove competenze attraverso un corso di formazione.

Il ruolo della *case manager* è stato rilevante nella misura in cui ha supportato S. nel superare i suoi timori e l'ha incoraggiata a provare una nuova mansione. La collaborazione e la fiducia già esistenti tra la *case manager* e l'azienda hanno facilitato l'inserimento di S. in un ruolo di customer service che incontrava il suo desiderio di lavorare a contatto con le persone senza però richiedere un impegno fisico eccessivo.

L'ambiente organizzativo dell'azienda ha giocato un ruolo importante, con una coordinatrice attenta alle dinamiche interpersonali e disponibile a dedicare dei momenti al tutoraggio. Questo ha permesso a S. di migliorare progressivamente le sue competenze e di sentirsi rassicurata nel suo nuovo ruolo. La stretta collaborazione tra la *case manager* e l'azienda ha

consentito di adattare il lavoro alle caratteristiche di S., trovando un equilibrio che ha favorito la conferma del contratto di lavoro.

Il caso 2

S. è una donna di 52 anni con una ventennale esperienza professionale come commessa; l'ultima occupazione era in un negozio di abbigliamento. Ha acquisito una disabilità fisica a causa di un tumore e per questo è stata sottoposta a 8 operazioni al naso che ne hanno cambiato l'aspetto fisico. Ha grande interesse e motivazione nella ricerca dell'occupazione ma vive un senso di disagio derivante dal suo mutato aspetto fisico. Entra in contatto con il soggetto attuatore del BSL su indicazione del Centro per l'impiego. Il percorso, che ha previsto anche una fase di formazione, le ha permesso prima di partecipare ad un tirocinio e poi di essere assunta con un contratto di lavoro della durata di 12 mesi. (Fonte: Int_10)

Quando la *case manager* incontra S. lei «forse usciva (...) dall'ottava operazione, era una donna bellissima che prima faceva la commessa in un (...) bel negozio di abbigliamento...e ora si vergognava di uscire di casa perché aveva in pratica questa mascherina sul naso, (...) questo cerotto e insomma il naso (...) tutto rovinato...quindi io mi ricordo che quando l'ho conosciuta lei mi diceva “no, io cerco lavoro, però non riesco neanche a uscire di casa, mi vergogno a farmi vedere, la gente tanto mi guarda solo lì, mi chiedono se ho fatto una un'operazione chirurgica al naso”...» [Int_10].

Coerentemente con questa condizione di disagio, durante la fase di orientamento S. ha espresso il desiderio di non lavorare più al contatto con il pubblico, per limitare così le interazioni e la possibilità di provare il sentimento di imbarazzo derivante dal suo mutato aspetto fisico. Il desiderio di S. di lavorare come impiegata si scontrava però con il fatto che non possedeva alcuna competenza informatica. Per compensare questa lacuna, e quindi provare a ridefinire il profilo professionale, S. ha partecipato ad un corso per conseguire l'ECDL (*European Computer Driving Licence*) previsto all'interno del programma GOL.

Nel racconto della *case manager* questo corso non è stato utile solo per l'acquisizione delle competenze informatiche ma ha rappresentato l'occasione per S. di non sentirsi più l'unica sprovvista di preparazione, limitando così l'autoisolamento nel quale talvolta si richiudeva. Alla conclusione del corso, durante la ricerca di un'opportunità per un tirocinio, un'azienda che aveva una scopertura ai sensi della L. 68/99 si è rivolta al soggetto attuatore per assolvere all'obbligo previsto. L'azienda, un supermercato, cercava una persona che potesse svolgere mansioni impiegate.

Di fronte a questa opportunità, che aveva le carte in regola per favorire l'inserimento lavorativo di S., non sono mancate sue resistenze a prendere parte al tirocinio, dovute sia al persistente sentimento di imbarazzo per il suo aspetto, sia al timore di svolgere un lavoro che richiedeva l'uso del computer. A questo punto la *case manager* ha invitato S. ad essere consapevole del risultato raggiunto grazie alla frequenza al corso, rafforzando quindi la sua autostima, l'ha invitata a riconoscere le sue capacità e a confidare nel fatto che, anche grazie all'esperienza professionale pregressa, sarebbe stata in grado di risolvere le eventuali problematiche in corso d'opera; inoltre per S. il tirocinio rappresentava un “inserimento protetto” e quindi un elemento di incoraggiamento e fonte di tranquillità. Dopo circa 12 mesi di tirocinio, pur a fronte di una soddisfazione reciproca tra S. e l'azienda rispetto a come si era svolto il percorso, la possibilità di un contratto di lavoro sembrava sfumare per effetto del cambiamento della ragione sociale dell'azienda che quindi, per la conseguente riduzione del personale, non sarebbe stata più

obbligata ad assumere (secondo quanto previsto dalla Legge 68/99) né c'erano i margini economici per procedere comunque in tal senso.

A questo punto si è fatto ricorso agli incentivi previsti per l'assunzione che la case manager ha portato a conoscenza dell'azienda che quindi ha deciso di utilizzare per stipulare un contratto a tempo determinato di 12 mesi.

La storia di reinserimento lavorativo di S. è particolarmente significativa poiché mette in evidenza che la condizione di disabilità fisica, in questo caso recentemente acquisita, anche quando non va a intaccare le concrete capacità fisiche di svolgere un lavoro può nuocere all'equilibrio psicologico della persona e determinare il suo desiderio di cambiare il suo ruolo rispetto al passato. In questo passaggio non solo è necessario ridefinire il profilo professionale, eventualmente acquisendo nuove competenze, ma anche operare sulla fragile dimensione emotiva derivante dalla disabilità acquisita. Questo caso «(...) è proprio un grosso successo perché la politica attiva in corso le ha permesso di riacquisire fiducia, acquistare competenze e comunque tornare a lavoro...poi lei continua a dirmi che lei a contatto con il pubblico non tornerà però comunque va al lavoro, è contenta...» [Int_10b].

Inizialmente, S. si trovava in una situazione di disagio a causa del suo cambiato aspetto fisico, che la portava a evitare il contatto con il prossimo e a sentirsi insicura. La case manager ha svolto un ruolo importante nell'aiutarla a ridefinire il suo profilo professionale, suggerendole di partecipare a un corso per conseguire l'ECDL, che le ha permesso di acquisire competenze informatiche necessarie per un lavoro impiegatizio. La frequenza al corso ha anche aiutato S. a limitare una tendenza all'isolamento sociale, facendola sentire meno sola nelle sue difficoltà. Successivamente la case manager ha trovato un'opportunità di tirocinio presso un supermercato dove S. ha potuto svolgere mansioni impiegatizie coerenti con le sue nuove competenze e che non richiedevano il contatto con il pubblico.

A fronte delle resistenze iniziali di S., dovute all'imbarazzo per il suo aspetto e ai timori di non essere in grado di svolgere il lavoro, la case manager l'ha incoraggiata a provare, sottolineando le sue capacità acquisite e la dimensione "protetta" del tirocinio. Questa forma di supporto sembra essere stata cruciale per farle superare i dubbi e accettare l'opportunità.

Infine, quando sembrava che la possibilità di un'assunzione svanisse a causa del cambiamento della ragione sociale dell'azienda, la case manager ha fatto presente l'esistenza degli incentivi per l'assunzione e quindi l'azienda ha proposto un contratto a tempo determinato di 12 mesi.

Il caso 3

S. è un ragazza di 23 anni con sindrome di Down e grado di disabilità al 100% che ha ottenuto il certificato di frequenza presso il liceo per le scienze umane. Proviene da una famiglia relativamente benestante che dalla nascita le ha garantito un'ampia partecipazione alle attività extrascolastiche sportive e ricreative per favorire la sua inclusione e partecipazione sociale. La condizione di benessere e autonomia della famiglia di S. ha fatto sì che non sia in contatto con i servizi sociali, socio-sanitari o associazioni di alcun tipo al momento del coinvolgimento nel percorso del BSL. L'entrata in contatto con il soggetto attuatore è avvenuta tramite canali informali. La partecipazione di S. al percorso del BSL inizia nel periodo poco successivo alla pandemia da Covid-19 con un tirocinio presso un Asilo nido privato, tirocinio poi più volte rinnovato e che potrebbe trasformarsi in un contratto di lavoro a tempo indeterminato. (Fonte: Int_11)

I genitori di S. sono entrambi consulenti del lavoro e il padre, proprio in ragione della sua professione, è in contatto con il soggetto attuatore del BSL. Il padre di S. ha chiesto al soggetto attuatore un supporto per l'inserimento lavorativo della figlia che, in prossimità di concludere il percorso scolastico, non aveva partecipato ad altri percorsi formativi e non aveva alcuna esperienza di lavoro.

Una prima fase di intervento del soggetto attuatore è antecedente all'avvio formale del BSL ed è stata dedicata a guidare la famiglia nel primo contatto con i servizi che potevano essere utili all'inserimento lavorativo, a partire dal Centro per l'impiego. Nel corso dei primi 10 mesi dell'anno, mentre S. frequentava ancora la scuola, è stata presentata la domanda per ottenere la diagnosi funzionale, il cui possesso è un requisito stringente per l'avvio del tirocinio. In questo modo, a partire da settembre, sono state svolte le prime attività di orientamento dedicate a mettere a fuoco insieme ad S. quali mansioni avrebbe desiderato svolgere nel corso della sua prima esperienza lavorativa. Sia in ragione del percorso di studi che dell'interesse di S. per il canto, la pittura e le attività ludico-ricreative in generale, la case manager ha proposto di contattare un asilo privato con il quale aveva già precedentemente collaborato per il tirocinio di alcune educatrici che poi erano state successivamente assunte. L'asilo avesse non era un'azienda in obbligo, pertanto, almeno dal punto di vista formale ai sensi della legge, non vi era in prospettiva la possibilità di un'assunzione ma solo la disponibilità ad avviare un tirocinio di 20 ore settimanali.

S. viene descritta nelle parole della case manager come una ragazza con una "buona dialettica", disponibile a seguire i consigli forniti e desiderosa di prendere parte all'esperienza lavorativa che l'ha vista coinvolta in diverse mansioni «ripetitive, pulire i seggioloni, imboccare i bambini piccolini che dovevano ancora mangiare....(...) però grazie al canto, e (...) anche un pò di ballo, è riuscita anche a fare dei piccoli momenti laboratoriali (...) anche se non è nelle sue mansioni, le sue mansioni sono appunto di aiuto (...) nelle pulizie, di accudimento, quando vanno in passeggiata se c'è bisogno di qualcuno che spinga i passeggini, perché non sono autonomi questi bambini, o quando scendono anche in giardino...Lei è molto contenta perché le colleghe sono riuscite ad avere uno sguardo e un'attenzione nell'insegnarle che cosa vuol dire stare con i bambini, (...) che è faticosissimo (...)....quattro ore con i bambini che piangono (...) diventa impegnativo e lei ha retto molto bene» [INT_11].

Il tirocinio, avviato nel 2021, è stato rinnovato fino al 2024 a valere sulle risorse delle differenti annualità del BSL che si sono susseguite nel corso del tempo. Nel frattempo, anche per effetto del rafforzarsi della fiducia tra la case manager e la famiglia, quest'ultima ha iniziato ad intessere relazioni con altri servizi; S. ha quindi iniziato a frequentare un centro diurno nel tempo in cui non lavorava presso l'asilo nido svolgendo, anche in questo caso, delle mansioni di supporto all'organizzazione e alla gestione delle attività; la famiglia, invece, ha iniziato a intrattenere dei rapporti diretti, e non più mediati dalla case manager, con le altre educatrici dell'asilo nido allo scopo di partecipare maggiormente al percorso di inserimento lavorativo. Il capitale culturale e la disponibilità economica della famiglia hanno certamente favorito la partecipazione di S. ad attività di varia natura nel corso della sua vita, ma nel periodo del tirocinio sono state superate le resistenze a coinvolgere anche altri servizi e persone al fine di costruire, anche in prospettiva del "dopo di noi", una più ampia rete di supporto a suo favore.

Nel 2024, alla conclusione del tirocinio, è stata paventata la possibilità da parte dell'Asilo nido di stipulare un contratto di lavoro a tempo indeterminato, un'ipotesi rispetto alla quale rimane

al momento qualche incertezza a causa di alcune irregolarità di natura contributiva da parte dell'azienda.

Il contratto di lavoro dovrebbe avere un numero di ore (15) inferiore a quelle del tirocinio (20) così da garantire un reddito da lavoro pari a 300€ mensili. È opportuno sottolineare che in questo caso l'entità dell'impegno settimanale, e della derivante retribuzione, è dipesa non solo dalla disponibilità del datore di lavoro ma dall'interesse da parte della famiglia di S. ad avere un reddito compatibile con la pensione di inabilità già percepita.

Il percorso di S. è stato possibile grazie a una serie di fattori concomitanti riguardanti il ruolo della famiglia, i servizi di supporto, e il tirocinio. I genitori hanno giocato un ruolo importante per l'avvio del percorso; il padre, grazie ai suoi contatti professionali, ha coinvolto il soggetto attuatore del BSL per supportare l'inserimento lavorativo della figlia, dimostrando un forte impegno nel processo di accompagnamento.

Attraverso le attività di orientamento, la case manager ha identificato con S. le mansioni che avrebbe desiderato svolgere, tenendo conto anche dei suoi interessi personali. Questo ha portato alla scelta di un asilo privato, dove S. ha svolto un tirocinio in un ambiente che in un certo senso ha rappresentato anche l'opportunità per valorizzare le sue inclinazioni e i suoi interessi.

Il tirocinio ha permesso a S. di svolgere mansioni semplici ma che S., nelle parole dell'intervistata, ha vissuto come utili e gratificanti. Il personale dell'asilo ha offerto un supporto significativo, insegnando a S. come gestire le dinamiche con i bambini, il che ha contribuito a rafforzare la sua fiducia e l'interesse nelle attività che svolgeva. Durante il tirocinio, grazie al rafforzamento della fiducia tra la famiglia e la case manager, è stata ampliata la rete di supporto, coinvolgendo anche altri servizi (in precedenza assenti) e centri diurni per fornire ulteriori opportunità di tutela e supporto. Al tirocinio ha fatto seguito la prospettiva di un contratto a tempo indeterminato presso l'asilo nido, con un orario ridotto che dovrebbe permettere a S. di mantenere la compatibilità con la pensione di inabilità.

In sintesi, l'inserimento lavorativo di S. è stato facilitato dalla combinazione tra il sostegno familiare, l'orientamento professionale e l'acquisizione di esperienze lavorative pratiche, il tutto in un contesto che teneva conto delle sue esigenze.

Il caso 4

S. ha 35 anni e una disabilità di tipo intellettivo, frequenta un centro diurno e ha partecipato a diversi corsi di Formazione al lavoro (FAL) nel campo della ristorazione. Ha fatto un breve stage in un hotel e, grazie all'intercessione dei Servizi Sociali che la supportano, ha nel recente passato dedicato qualche ora del suo tempo ad aiutare l'organizzazione di una bocciolina. Vive con la famiglia che è molto partecipe della sua vita e delle sue difficoltà: il padre, nonostante l'età molto avanzata, la accompagna ai colloqui di lavoro. È entrata in contatto con il soggetto attuatore del BSL rispondendo ad un annuncio per una posizione lavorativa in un supermercato. Pur avendo sostenuto un colloquio soddisfacente l'azienda non ha poi dato un riscontro e quindi l'inserimento lavorativo non si è concretizzato. Grazie però al contatto avvenuto con il soggetto attuatore del BSL è stata inserita con un tirocinio di 6 mesi in un ristorante che al momento sta valutando tra l'opzione di proseguire il tirocinio o quella di procedere con un'assunzione. (Fonte: Int_16)

Il percorso di S. incomincia dopo una piccola delusione: pur avendo risposto autonomamente ad un annuncio di lavoro e poi sostenuto il colloquio che, secondo la case manager, faceva ben sperare per un possibile inserimento lavorativo, non è stata poi ricontattata e quindi ha visto svanire la possibilità di un lavoro. Anche in ragione del fatto che S. era stata autonoma, convincente e propositiva nella prima ricerca di quest'occupazione, la case manager ha iniziato a valutare un insieme di possibili opzioni per avvicinare il più possibile S. al lavoro. L'occasione si è presentata grazie ad «un'azienda amica» [Int_16], un ristorante, che nonostante non avesse pregresse esperienze con le persone con disabilità psichica (ma esclusivamente con le persone con problemi di dipendenze o sottoposte a misure di giustizia), in ragione della sua esplicita "vocazione sociale", ha dato disponibilità a inserire S. tramite un tirocinio.

Il primo incontro tra i responsabili del ristorante ed S. non è stato molto convincente poiché lei «sembrava molto in difficoltà, (...) a una domanda rispondeva tutt'altra cosa... (...), sembrava veramente un inserimento difficile» [Int_16]; nonostante le incertezze derivanti da questo primo incontro «l'azienda ha accettato la sfida e l'ha inserita in tirocinio» [Int_16].

Il tempo di svolgimento del tirocinio è stato definito in modo relativamente compatibile con la frequenza di S. al centro diurno anche se lei preferiva il primo al secondo. La strategia di intervento della case manager era di non sostituire del tutto l'orario di frequenza al centro diurno con quello lavorativo nel dubbio che poi, conclusosi il tirocinio, S. si sarebbe trovata priva di immediate opportunità di relazioni. Pertanto, in accordo i titolari del ristorante, l'inizio dell'orario di lavoro era dalle 11 in poi, a seconda delle giornate e delle necessità, con due giorni alla settimana in cui S. non lavorava perché frequentava il centro diurno così da preservare le precedenti abitudini e relazioni sociali.

L'avvio del tirocinio è stato un po' difficoltoso, con delle resistenze e delle critiche da parte di altri lavoratori del ristorante che «dopo una settimana, due settimane, di inserimento della ragazza, hanno iniziato a lamentare il fatto "che cosa ce ne facciamo? Come facciamo? Cioè non capisce..."» [Int_16]. In questa fase è stato importante l'intervento dei responsabili del ristorante che, oltre a nominare un tutor (come tra l'altro previsto dalla normativa) per orientare e supportare S. nello svolgimento delle mansioni, hanno chiesto esplicitamente a tutto il personale del ristorante di prestare particolare attenzione alle modalità di interazione con S. cercando di coinvolgerla nelle diverse attività.

S. svolgeva mansioni «molto semplici....(...)...ad esempio prima del servizio è lei la persona che pulisce la lavagnetta, scrive la lavagnetta...è lei che prende tutte le posate, le arrotola nel tovagliolo in modo tale che nel momento del servizio tutto sia pronto, cioè sono riusciti a costruirle una mansione molto specifica, sempre quella, che quindi è in linea col suo tipo di disabilità; (...) non è tenuta a una grande relazione con il pubblico...poi può decidere di farlo... (...)...però non è tenuta a farlo, nel senso non rientra nelle mansioni che le sono state affidate, per cui sta funzionando molto bene» [Int_16].

Durante i 6 mesi del tirocinio sono migliorate le relazioni con i colleghi, non solo perché S. è divenuta più autonoma e efficiente nello svolgimento dei compiti assegnati, ma anche perché «è riuscita con le sue stravaganze in qualche modo a creare gruppo rispetto ai lavoratori che ruotano intorno questo ristorante per cui, nell'essersi occupati tutti quanti un pezzettino di lei, lei ha fatto proprio unione del gruppo...» [Int_16].

Nonostante le iniziali difficoltà di adattamento e alcuni pregiudizi dei colleghi, S. è stata progressivamente accolta nel gruppo di lavoro, ricevendo apprezzamenti per il suo impegno da parte del personale e dei datori di lavoro che al momento stanno valutando l'opzione di proseguire il tirocinio o di procedere con un'assunzione.

L'inserimento lavorativo di S. è stato possibile grazie a una combinazione di fattori riguardanti l'azienda, il supporto della case manager, e il suo graduale adattamento alle mansioni lavorative e all'ambiente di lavoro.

Nonostante una delusione iniziale, quando non è stata ricontattata dopo un colloquio, S. non ha perso fiducia: questo ha indotto la case manager a esplorare ulteriori opportunità. L'inserimento è avvenuto grazie alla disponibilità di un ristorante che, nonostante l'assenza di esperienza con le persone con disabilità psichica, ha coinvolto S. nelle proprie attività attraverso un tirocinio.

I dipendenti del ristorante sono stati sensibilizzati rispetto alle difficoltà di S., con l'obiettivo di coinvolgerla il più possibile nelle attività quotidiane; progressivamente le loro resistenze e i pregiudizi si sono affievolite. Le mansioni assegnate a S. sono state pensate per essere semplici e ripetitive, ma utili e coerenti con le sue abilità; ciò ha permesso a S. di lavorare con sicurezza e di essere relativamente autonoma nello svolgere quanto le veniva assegnato.

Con il passare del tempo, la partecipazione di S. nel gruppo di lavoro è migliorata grazie non solo ad una crescente fiducia da parte del personale, ma anche alla sua crescente autonomia e alla capacità di creare coesione tra i colleghi, trasformando le iniziali difficoltà in un'opportunità per il gruppo di lavoro. La positiva esperienza del tirocinio ha indotto i datori di lavoro a considerare la possibilità di proseguire con un'assunzione.

In sintesi, l'inserimento lavorativo di S. è stato facilitato da un ambiente aziendale accogliente e disposto a investire nel suo sviluppo professionale, dal supporto mirato della case manager che ha individuato un contesto aziendale tendenzialmente favorevole alle persone con disabilità, e dalla capacità di S. di migliorare il suo adattamento nel corso del tempo, trasformando le difficoltà iniziali in una concreta esperienza lavorativa.

Il caso 5

S. ha poco meno di 30 anni, soffre di asma e ha una disabilità di tipo cognitivo. Dopo essere stata abbandonata dalla famiglia è cresciuta in una comunità. Con qualche difficoltà S. è comunque riuscita a concludere il percorso formativo in una scuola professionale e poi ha avuto diverse esperienze lavorative, ma tutte fallimentari, caratterizzate da instabilità contrattuale, diversità delle mansioni e alcune difficoltà di interazione sia con i/le colleghi/e che con i/le clienti. A seguito di diversi colloqui, che pure avevano avuto un esito positivo, una volta iniziato il lavoro, ha avuto molte difficoltà nello svolgere i compiti che le venivano affidati. Nonostante il suo impegno queste difficoltà erano evidenti, spesso si sentiva sopraffatta e molto spesso i datori di lavoro non si sono dimostrati comprensivi. Oltre a ciò, talvolta faticava a inserirsi nelle conversazioni, non sapendo come gestire le interazioni o le dinamiche del gruppo, e questo la faceva sentire ancora più sola e inadeguata. (Fonte: Int_18)

S. aveva provato a cercare lavoro da sola, ma ogni volta si scontrava con ostacoli che sembravano insuperabili: i colloqui non andavano come sperava, le chiedevano di illustrare

esperienze lavorative che non aveva, e quando lavorava incontrava diverse difficoltà. Dopo essersi presentata al Centro per l'impiego entra in contatto con il case manager che ha ritenuto che un possibile impiego per S. non avrebbe dovuto richiedere interazione con il pubblico o compiti complessi; ha quindi operato per cercare di valorizzare le sue abilità e trovare un ambiente lavorativo dove potesse sentirsi a suo agio.

S., infatti, messa a suo agio, riscuoteva simpatia nel prossimo, ed essendo in larga parte una persona autonoma era assolutamente in condizione di godere della fiducia di un datore di lavoro. Attraverso colloqui regolari e con attività pratiche, la case manager ha aiutato S. ad avere una maggiore consapevolezza delle sue difficoltà e a identificare i suoi punti di forza, come la sua precisione nelle attività ripetitive e la sua dedizione nel voler svolgere bene qualsiasi compito le venisse assegnato.

L'opportunità per un inserimento lavorativo è avvenuta grazie alla ricerca mirata della case manager che ha intercettato una azienda alimentare che aveva bisogno di una persona da impiegare nell'etichettatura dei barattoli. Il primo passo del percorso è avvenuto tramite un tirocinio prima del quale la case manager ha spiegato al datore di lavoro i punti di forza e debolezza di S. per poi continuare a fare da mediatrice durante il tirocinio. Con frequenza la case manager incontrava sia il datore di lavoro che S. per discutere le difficoltà del momento e cercare soluzioni pratiche. Ad esempio, quando alcuni compiti richiedevano una particolare gestione del tempo, la case manager interveniva provando a rinegoziare le mansioni e i tempi alla ricerca di un accordo soddisfacente tra le parti.

Oltre ad apprezzare la costanza e la dedizione di S., il datore di lavoro ha espresso sorpresa nell'aver trovato una persona disponibile a svolgere correttamente una mansione che altri lavoratori, invece, avrebbero giudicato troppo onerosa perché ripetitiva: «il datore di lavoro dice "non avrei mai trovato nessuno che fa 8 ore al giorno, sempre quello" ed è stato ottimo, per cui è ancora lì – ora con un contratto di lavoro di apprendistato – e la sento spesso perché mi racconta che succede...» [Int_18].

Dopo diverse esperienze fallimentari, S. ha quindi trovato una relativa stabilità in una fabbrica dove il suo compito principale è semplice e viene svolto in un ambiente sereno: per ora è soddisfatta per essere riuscita a evitare ulteriori esperienze insoddisfacenti.

Nel percorso di inserimento lavorativo di S. la case manager ha svolto un ruolo importante poiché l'ha aiutata a sviluppare una maggiore consapevolezza sia delle proprie abilità che dei suoi limiti e ha individuato un tipo di lavoro coerente con queste. La mediazione della case manager tra S. e il datore di lavoro ha poi facilitato la comunicazione e l'adattamento reciproco.

La ricerca mirata del case manager ha portato all'individuazione di un'azienda che aveva bisogno di una persona per una mansione ripetitiva e che al tempo stesso richiedeva precisione: un'opportunità che si è dimostrata vincente per fare in modo che S. si sentisse a suo agio e valorizzata. Il successo dell'inserimento è stato anche dovuto al riconoscimento da parte del datore di lavoro delle qualità uniche di S., come la sua precisione e dedizione. Queste qualità, spesso non apprezzate in altri contesti, sono diventate in questa occasione un punto di forza.

Durante il tirocinio, la case manager ha continuato a fornire supporto sia a S. che al datore di lavoro, rinegoziando quando necessario le mansioni e i tempi per garantire un'esperienza

sostenibile per entrambe le parti. Questo continuo accompagnamento ha permesso di superare eventuali difficoltà e di creare un ambiente lavorativo sereno. Il successo dell'inserimento ha portato a una relativa stabilità lavorativa tramite un contratto di apprendistato.

In sintesi, l'inserimento lavorativo di S. è stato possibile grazie alla combinazione di un supporto personalizzato, alla scelta di un ambiente lavorativo non in contrasto con le sue abilità, e all'accompagnamento costante durante il processo di adattamento tra le parti (datore di lavoro e lavoratrice).

I casi “di insuccesso”

Il caso 6

I. è un ragazzo di circa 25 anni, senza titolo di studio, con una disabilità cognitiva attestata al 50% e con pochissime e saltuarie esperienze lavorative. La famiglia di provenienza è caratterizzata da diverse e gravi problematiche sociali e con la «mamma giovane...bella, affascinante...poco interessata al figlio che viveva in situazioni (...) anche di promiscuità» [Int_04]. L'eterogeneità e la complessità dei fattori di fragilità familiari e individuali hanno richiamato l'attenzione dei servizi sociali che, prima della maggiore età, hanno allontanato il ragazzo dalla famiglia, inserendolo in comunità e poi hanno previsto il suo affido. La famiglia affidataria ha contattato il soggetto attuatore del BSL per candidare I. al percorso di inserimento lavorativo che ha previsto la partecipazione ad un tirocinio, poi interrotto in corso d'opera. (Fonte: Int_04)

Nella fase di orientamento la case manager ha apprezzato la motivazione di I. e poi ha favorito la sua partecipazione ad un corso per operatori di “sala bar” nell'ambito del quale è stato svolto anche uno stage curriculare. Dopo un po' di tempo dalla conclusione dello stage I. e la case manager hanno pensato di ricontattare il bar presso il quale era stato svolto lo stage per verificare la possibilità di avviare un tirocinio extracurriculare e che, sulla base di quanto sostenevano i titolari del locale, si sarebbe potuto anche trasformare in una assunzione poiché erano in cerca di personale.

Dopo un paio di mesi dall'avvio del tirocinio «il servizio sociale, vedendolo così bene, ha iniziato a latitare» [Int_04a] ma «la madre si è riavvicinata un pò troppo» [Int_04a]: i primi segnali di una difficoltà psicologica ed emotiva di I. sono stati l'arrivare in ritardo al lavoro. La case manager, nell'iniziale ipotesi che i ritardi fossero dovuti alla lunghezza del tragitto casa-lavoro, ha pensato di rimodulare gli orari, cosa che però non è stata sufficiente perché «...lui aveva ricominciato a fumarsi le canne e questo ragazzo così fragile...ci sono state una serie di problematiche che lo hanno portato poi a rubare dalle casse del bar con un ammanco di 300 €...filmato dalla telecamera...e solo nel momento in cui ho detto c'è la possibilità di una denuncia al servizio sociale lui ha deciso un attimo di (...) mettere dei paletti, quindi...abbiamo portato avanti il tirocinio sino alla fine del mese nel modo che il ragazzo restituisse i soldi al bar...» [Int_04a];

Secondo la case manager l'esito del percorso «...è stato (...) pessimo (...) perchè per il ragazzo è stata l'ennesima sconfitta ed è stata l'ennesima tappa contro una autostima già parecchio bassa...quindi (...) c'è stato un ulteriore tracollo e un altro intervento da parte del servizio sociale (...)» [Int_04a].

All'esito del percorso di I. sembra abbiano contribuito, da un lato, le difficoltà nel gestire i problemi personali e familiari ma soprattutto l'assenza di un supporto costante e attento da

parte dei servizi sociali cui era ampiamente nota la situazione ma che non ne hanno colto tempestivamente l'aggravarsi. Prendendo spunto dalla gestione di questo caso, l'intervistata richiama così l'attenzione sul fatto che i servizi per il lavoro sarebbero dal suo punto di vista solo uno degli elementi importanti, soprattutto con riferimento alle persone con disabilità, nell'ambito di un percorso che dovrebbe essere concepito come terapeutico, dove il conseguimento di un contratto di lavoro, o più in generale l'esperienza lavorativa, rappresenta solo «la ciliegina sulla torta» [Int_04a].

L'inserimento lavorativo descritto non è stato raggiunto per una combinazione di fattori personali, familiari e di contesto. I. ha mostrato segnali di difficoltà psicologica ed emotiva, con episodi di ritardo al lavoro e con il ritorno all'uso di sostanze. Queste difficoltà hanno portato a comportamenti problematici, come il furto di denaro, che hanno compromesso la possibilità di preservare la partecipazione al tirocinio e quindi di trasformarlo in un'opportunità di lavoro. Il riavvicinamento della madre, con la quale c'erano pregressi debilitanti sul piano emotivo, ha poi probabilmente aggravato la situazione, contribuendo al suo tracollo psicologico e comportamentale. La case manager ha sottolineato che i servizi sociali, pur essendo a conoscenza della situazione, non sono intervenuti tempestivamente quando i problemi si sono aggravati; inoltre, il percorso di inserimento lavorativo non è stato integrato con un adeguato supporto terapeutico, ritenuto dalla case manager necessario per una persona con gravi fragilità cognitive ed emotive.

Questa storia evidenzia l'importanza di un approccio in cui il lavoro rappresenta solo una parte di un percorso più ampio e che dovrebbe connotarsi in termini terapeutico-riabilitativi, e sottolinea la necessità di un supporto costante e multidisciplinare per affrontare le diverse sfide che possono emergere durante l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e con rilevanti difficoltà di natura cognitiva e/o psicologica.

Il caso 7

I. è una donna di circa 50 anni affetta da una sindrome neurologica con affaticabilità fisica acquisita recentemente e con pregresse esperienze come Operatrice Socio-Sanitaria (OSS). Ha grande interesse e motivazione nella ricerca dell'occupazione e più volte, ma senza successo, ha tentato di trovarla autonomamente; pertanto si è rivolta al Centro per l'Impiego che l'ha indirizzata verso il Servizio per il lavoro. In ragione delle conseguenze della sua disabilità, I. non può più svolgere le mansioni da OSS, anche se dopo i problemi ha comunque svolto questa professione in modo irregolare e per periodi di tempo limitati. La parte iniziale del percorso di inserimento lavorativo è dedicata alla riqualificazione professionale. Dopo il periodo di formazione è stato possibile iniziare l'esperienza lavorativa con un contratto di lavoro di 6 mesi che poi l'azienda ha scelto di non rinnovare. (Fonte: Int_08)

La case manager racconta di un percorso che ha necessariamente dovuto prendere le mosse da una «scelta forzata» [Int_08], tipica per molte persone che nel corso della loro vita, dopo pregresse esperienze professionali, acquisiscono una disabilità fisica, cioè quella di verificare se la nuova condizione permette di svolgere le stesse mansioni di un tempo. Se ciò non è possibile allora la persona con disabilità sarà costretta, oltre a capire come ridefinire il proprio profilo professionale, anche a sciogliere il peso emotivo di questa ridefinizione.

Per I. era quindi necessario, in primo luogo, escludere tutte quelle attività che fossero impegnative fisicamente e poiché il suo desiderio era quello di preservare, in continuità con la precedente occupazione, la dimensione relazionale e comunicativa con le persone, si è candidata per mansioni generiche di segreteria e accoglienza clienti. Anche per queste mansioni, però, le competenze richieste erano molto diverse da quelle possedute e quindi I. si è iscritta ad un corso Fal grazie al quale ha acquisito competenze informatiche per la gestione dei clienti (segreteria, accoglienza e reception).

Dopo la formazione, l'opportunità di impiego è arrivata grazie alla risposta ad un'offerta di lavoro da parte di una azienda nel settore del commercio che «aveva delle scoperture, quindi aveva un pò urgenza, quindi la persona è stata inserita direttamente con un contratto» [Int_08] di sei mesi con un impiego nella gestione di una cassa informatizzata. Per esigenze e richiesta di I., l'orario di lavoro era part-time e con turni che però inizialmente, e fino all'intervento da parte della case manager, non rispettavano i due giorni di riposo previsti in caso di disabilità. Nel corso del tempo I. viene «ripresa (...) perché non (...) abbastanza veloce nel seguire i clienti, perché (...) si fermava magari, non a chiacchierare, però aveva un'attenzione particolare al cliente che però andava a discapito della velocità e quindi è stata ripresa su questo...quindi l'esperienza si è interrotta» [int_08].

L'esperienza sino a quel momento portata avanti, e poi l'interruzione, offrono ad I. e alla case manager l'opportunità per riflettere anche sui fattori che hanno reso difficoltoso il percorso di inserimento lavorativo. Inizialmente entrambe pensavano che fosse un lavoro sostenibile perché «la diagnosi funzionale sembrava compatibile...» [int_08] e perché il medico del lavoro dell'azienda diede un'idoneità generica, mentre invece si è poi rivelato un lavoro «emotivamente (...) troppo impegnativo, (...) troppo richiedente sulla produttività, sulla velocità» [int_08].

L'esperienza lavorativa permette in un certo modo di calibrare le aspettative per l'impiego futuro e quindi di riflettere sui vincoli e le esigenze derivanti dalla disabilità acquisita posto che, se le limitazioni fisiche tendono a permanere nel futuro, le condizioni psicologiche potrebbero probabilmente migliorare. Infatti, secondo la case manager, quella "attenzione particolare" nei confronti del cliente da parte di I. sarebbe derivata da una non piena e matura accettazione della disabilità che porta con sé problemi di autostima e difficoltà nelle relazioni con le altre persone. Da ciò consegue che ogni ipotesi sul tipo di impiego che I. fisicamente potrebbe svolgere andrà "messa alla prova" considerando le possibili fragilità psicologiche emerse durante l'inserimento lavorativo.

Rispetto all'insuccesso del percorso di I. è opportuno considerare che l'azienda aveva urgenza di assumere per assolvere l'obbligo previsto dalla Legge. Questa urgenza ha di fatto precluso la possibilità di utilizzo del tirocinio che – in quanto forma di avvicinamento al lavoro – è comunemente ritenuto più idoneo per avvicinare la domanda e l'offerta di lavoro e non ha favorito la ricerca della mansione più corrispondente alle caratteristiche della candidata nella fase di reingresso nel mondo del lavoro.

Infine, in azienda «quello che è mancato (...) è stato un lavoro sul team, (...) secondo me alcune persone non lo sapevano e non ce l'avevano chiaro che I. avesse una disabilità e quindi si sono create dinamiche poco piacevoli del tipo "ma perché lei può avere due giorni di riposo di seguito? Perché fa il part-time e io no? Perché è così lento e io devo essere più veloce?" Lì è l'azienda che deve intervenire e deve fare veramente un lavoro sulle persone, sul team, formalo

adeguatamente. Ma se l'inserimento avviene in fretta e furia perché ha una scopertura...la persona con cui informavo (mi confrontavo) era la responsabile delle risorse umane, che si dimostrava assolutamente disponibile, ma poi di fatto non era lei che lavorava con queste persone...(...) senza giustamente alcuna competenza in materia, che facevano il loro lavoro...allora, su quello si poteva fare di più (...)...» [int_08].

Sebbene inizialmente si ritenesse che il lavoro fosse compatibile con la disabilità di I., in pratica si è rivelato troppo impegnativo emotivamente e richiedeva una produttività e velocità che lei non riusciva a sostenere. L'attenzione particolare che dedicava ai clienti ha penalizzato la rapidità nell'esecuzione dei compiti, creando attriti con il datore di lavoro. La mancanza di un adeguato tirocinio preliminare ha inoltre impedito di verificare la compatibilità tra le mansioni assegnate e le sue caratteristiche.

La mancanza di informazione e consapevolezza tra i colleghi riguardo la condizione di I. ha generato tensioni e dinamiche negative che hanno generato un clima ostile. La responsabile delle risorse umane, pur disponibile, non era direttamente coinvolta nella gestione quotidiana di I. e del gruppo di lavoro e non ha potuto fornire il supporto necessario per affrontare le dinamiche negative che si sono verificate nel corso del tempo.

L'assunzione di I. è avvenuta rapidamente per assolvere l'obbligo di legge, senza il tempo necessario per trovare una mansione più adatta alle sue capacità e alla sua situazione emotiva. Questa fretta ha impedito un inserimento graduale e personalizzato.

In sintesi, l'inserimento lavorativo di I. non è riuscito a causa della combinazione tra un contesto lavorativo poco attento e preparato, una mansione poco adatta alle caratteristiche della persona, e per la pressione emotiva derivante dalla debole accettazione della propria condizione; il tutto è stato aggravato dal fatto che l'azienda ha operato una scelta guidata soprattutto dall'urgenza di assolvere gli obblighi di legge.

Il caso 8

I. è una giovane donna di circa 45 anni con una qualifica professionale in campo amministrativo, ha una disabilità fisica acquisita in età adulta dovuta ad un trauma ad una gamba che, nel momento di partecipazione al BSL, provocava qualche dolore e la necessità di ricorrere al drenaggio dei liquidi linfatici. L'esperienza professionale pregressa è stata consolidata in modo continuativo nel tempo e in mansioni di tipo amministrativo. Il contatto con il soggetto attuatore del BSL è avvenuto tramite autocandidatura. La forte motivazione espressa e l'interesse verso l'ipotesi di un'occupazione, nonché l'esperienza professionale pregressa, sono i due elementi che hanno inizialmente confortato la *case manager* rispetto alle *chance* lavorative di I. eventualmente dopo un tirocinio. Il tirocinio iniziato dopo l'orientamento è stato interrotto dopo una settimana. (Fonte: Int_13)

Al momento della presa in carico la disoccupazione di I. procedeva da qualche tempo e la fase di orientamento è stata utile affinché la *case manager* e I. condividessero che probabilmente il tirocinio potesse essere l'opzione per favorire un riavvicinamento al lavoro ed ai suoi ritmi.

L'azienda che ha reso possibile il tirocinio non era alle prime armi nell'ambito dell'inserimento delle persone con disabilità e questo, insieme alle pregresse esperienze lavorative di I., faceva

ben sperare per l'esito di un percorso che avrebbe potuto portare ad un'occupazione. Il tirocinio, nei primi due giorni, «andava relativamente bene e poi lei ha iniziato a far presente che aveva troppo caldo, che aveva troppo freddo, che c'era il sole di là fino a....che batteva sulla gamba...nonostante abbiamo cercato insieme all'azienda di andare a togliere tutte quelle (...) cose che impedivano il proseguo del tirocinio non c'è stato verso...» [Int_13]. Il tirocinio si è quindi interrotto in modo brusco e relativamente improvviso. Secondo la case manager le ragioni di quest'evento sono rintracciabili nell'incompiuto processo di accettazione della disabilità da parte di I. che ha alimentato il suo nervosismo e fenomeni di agitazione e quindi la scelta di interrompere l'esperienza.

L'inserimento lavorativo di I. sembra non essere stato possibile principalmente a causa delle difficoltà emotive e psicologiche legate all'accettazione della propria disabilità. Nonostante la motivazione e la preparazione di I., il tirocinio si è interrotto bruscamente per una serie di difficoltà legate al contesto ambientale di lavoro che sembrano riflettere uno stato di irrequietezza e tensione emotiva piuttosto che problemi legati alle mansioni che doveva svolgere.

Sebbene I. affermasse di essere motivata e di sentirsi pronta per partecipare al mercato del lavoro, la componente emotiva e la tensione associata alla "prova" lavorativa hanno portato alla conclusione prematura del tirocinio. Secondo la case manager per I. sarebbe stato necessario un percorso di supporto psicologico ed emotivo, preliminare all'inserimento lavorativo, in modo da affrontare e accettare la sua nuova condizione.

In sintesi, la difficoltà nel gestire la propria condizione emotiva, la mancata elaborazione della disabilità, e l'assenza di un supporto psicologico, sono stati i principali fattori che hanno ostacolato, e di fatto determinato l'interruzione del percorso avvicinamento al lavoro.

In particolare questo caso permette di soffermare l'attenzione sulle difficoltà che possono incontrare le persone con disabilità acquisita, con particolare riferimento alla rielaborazione emotiva del sentimento di perdita (della salute, dell'indipendenza o delle capacità fisiche), del risentimento (nei confronti della situazione o anche delle istituzioni che sembrano non comprendere o supportarle in modo adeguato) e alla difficoltà nel rapportarsi agli altri (per timore di pregiudizi, stereotipi o per mancanza di empatia).

Il caso 9

I. ha circa 35 anni, ha perso il padre quando era ancora giovane e vive con sua madre. Senza diploma e con esperienze lavorative sporadiche, ha lavorato principalmente in nero in magazzini e carrozzerie. I. soffre di disturbo bipolare, una condizione che ha contribuito a rendere instabile la sua carriera e le sue esperienze lavorative. Sua madre, presente e consapevole delle difficoltà del figlio, si impegna a sostenerlo come può, cercando di affrontare insieme le sfide legate alla sua condizione e alla sua incerta situazione lavorativa. I. esprime interesse per la ricerca di un'opportunità lavorativa che possa offrirgli indipendenza economica, stabilità, crescita personale e professionale. (Fonte: Int_15)

Questa storia è emblematica poiché il percorso di inserimento lavorativo si è sviluppato durante un paio di anni con la possibilità di usufruire di servizi che hanno fatto riferimento a più annualità di finanziamento del BSL; è soprattutto una storia che illustra, seppur sinteticamente, le difficoltà

che caratterizzano alcuni utenti che non riguardano strettamente le capacità di svolgere mansioni lavorative ma aspetti psico-sociali (se non sanitari, secondo il racconto dell'intervistata) la cui fragilità sembra essere la principale causa del mancato inserimento lavorativo.

Questa storia, come in parte anche altre prima presentate, si caratterizza per l'assenza di partecipazione dei servizi sociali o psichiatrici al percorso dell'utente che, in questo caso, ha esplicitamente richiesto che non venissero coinvolti. In questo caso lasciamo alle parole dell'intervistata il racconto della storia:

«siamo riusciti a inserirlo nel primo bando con la nostra azienda cliente, dove però purtroppo è durato poco, nel senso che questa sua modalità troppo attiva³⁹, diciamo, in certi momenti, non gli permetteva di funzionare sul lavoro, cioè era molto richiedente, non rispettava gli orari sul lavoro, si presentava, non si presentava, faceva un po' di casino, tant'è che purtroppo poi l'ho dovuto interrompere...l'azienda ha dovuto interrompere il contratto (...); (...) poi gli sono successe delle cose nella vita privata, si è lasciato con la fidanzata, ha perso un bambino e tutta una serie di cose così, si è scompenso....tant'è che (...), adesso non mi ricordo i periodi, però (...) ha incominciato a tartassare di chiamate le colleghe in primis, chiamare l'Agenzia dicendo che assolutamente lui ha bisogno del lavoro, ma faceva chiamate continue (...) alle colleghe (...)...con la mamma si è riuscito a capire che era un momento di scompenso perché non stava più prendendo i farmaci e pertanto in questa fase (...) noi non potevamo più aiutarlo (...)...ma lui pretendeva di lavorare, che noi gli trovassimo lavoro (...); (...) nel secondo bando (del BSL), le colleghe di selezione...() l'avevano chiamato diverse volte per proporre delle opportunità....però (...) lui aveva la priorità (nel senso di richiesta e pretesa) di trovare un contratto a tempo indeterminato...e né loro ma nemmeno io mi sentivo di offrirgli subito un indeterminato...perché (...) conoscendo la sua esperienza, conoscendo la modalità sua...non mi sentivo di proporlo (...) all'azienda per un rapporto a tempo indeterminato (...); (...) lui (...), avendo questi alti e bassi, si rendeva conto che non faceva per lui...() però comunque tirava ancora la corda, nel senso comunque andava (al lavoro), non andava, poi diventava talmente tanto problematico il rapporto (...) con il datore (...) che poi alla fine si creava una rottura e puntualmente ogni volta che si creava una rottura (...) mi arrivava la sua chiamata "ho bisogno di trovare (nel senso di cambiare) lavoro"; (...) c'era anche un po' di....()...non so come dire, io voglio fare questo adesso, tutto deve girare intorno a me e questo rendeva ovviamente più difficile il suo inserimento....col tempo che poi è diventato sempre peggio questa cosa qua in questo caso; (...) nonostante il percorso sia durato più di due anni, purtroppo poi non abbiamo potuto aiutarlo, ma non è stata colpa nostra secondo me, cioè è stato un po' il caso, comunque il fatto che lui avesse questa patologia e non prendesse correttamente farmaci, perché avrebbe potuto tranquillamente lavorare perché l'attività fisica ce l'aveva, gli mancava comunque tutta la parte di (...) regolarità mentale (...)» [Int_15].

Le fragilità psichiche e relazionali di I. sembrano essere state le principali cause del mancato inserimento lavorativo: ha avuto un comportamento "troppo attivo" e instabile, non ha rispettato gli orari di lavoro, si è presentato o non si è presentato senza preavviso. Questi comportamenti hanno indotto l'azienda a interrompere il contratto. I. ha inoltre esplicitamente richiesto che il suo percorso non fosse affiancato dall'intervento dei servizi sociali (o psichiatrici), nonostante ci fossero segnali che ne avrebbe potuto beneficiare. Questa mancanza di

³⁹ Con l'espressione "modalità troppo attiva" si fa implicito riferimento ad una caratteristica del disturbo bipolare che, in quanto problematica relativa al tono dell'umore, può esprimersi con manifestazioni di eccitamento motorio o dell'eloquio.

supporto esterno ha finito per aggravare la sua condizione, soprattutto nei momenti di maggiore difficoltà.

La sua situazione personale ha contribuito a uno scompenso emotivo significativo. La mancata assunzione dei farmaci, che a detta della case manager erano necessari per gestire la sua patologia, ha poi ulteriormente compromesso la sua capacità di mantenere un impiego.

Nonostante la sua insistenza nel richiedere il supporto per trovare un lavoro, la sua prestazione professionale non gli ha permesso di essere preso in considerazione per un contratto a tempo indeterminato. Il suo comportamento altalenante e la mancanza di regolarità hanno fatto sì che il datore di lavoro non fosse disposto ad offrirgli delle opportunità occupazionali.

In sintesi, la combinazione di instabilità emotiva e comportamentale, la mancanza di supporto psichiatrico e sociale, e un peggioramento progressivo del benessere psichico, hanno reso impossibile un esito positivo del percorso di inserimento lavorativo.

Il caso 10

I. è una ragazza di circa 25 anni con una disabilità intellettiva e psichica. Non ha un diploma ma ha seguito dei corsi di formazione nel campo della ristorazione dove ha anche maturato una breve esperienza professionale in un villaggio turistico, ma poi interrotta perché a termine. Questa esperienza era andata bene, I. era soddisfatta e desiderosa di continuare in questo settore. La famiglia di I. è molto presente e il padre, tramite la sua rete di relazioni, è entrato in contatto con l'ente che eroga il BSL. Il tirocinio, iniziato con buone premesse in un ristorante, è stato poi interrotto per volere del datore di lavoro dopo circa due mesi. (Fonte: Int_16)

Incontrata I., gli operatori del SAL hanno verificato che aveva già partecipato ad una precedente edizione del BSL con un altro ente accreditato ai servizi per il lavoro; questo ha implicato che sarebbe stato possibile fare solo una "seconda presa in carico", con un minor monte ore da dedicare e, soprattutto, esclusivamente con la necessità di un inserimento diretto tramite tirocinio o contratto di lavoro. Il percorso inizia quindi con un tempo molto limitato per l'orientamento, una base informativa data dalla diagnosi funzionale e dal verbale di invalidità messi a disposizione dalla famiglia e dal desiderio di I. di continuare nel settore della ristorazione.

La case manager era in contatto con un ristorante che non aveva pregresse esperienze di inserimento lavorativo delle persone con disabilità ma neanche pregiudizi espliciti tali da impedire l'avvio del tirocinio di I. in mansioni di assistenza, riordino e pulizia della cucina.

Dopo circa un mese e mezzo dall'inizio alcuni colleghi della cucina notano che I. aveva «(...) un elastico in questa posizione (l'intervistata indica la parte alta del braccio) però, sotto il camice, e a un certo punto aveva tutto il braccio viola» [Int_16a]. Il titolare del ristorante ha quindi contattato il padre che è subito venuto a prendere la figlia per portarla a casa; qualche tempo dopo il padre di I. ha poi spiegato che si era trattato di un episodio di autolesionismo come reazione ad un lutto verificatosi di recente in famiglia. Il tirocinio riprende poi regolarmente ma, dopo circa un mese, I. esprime esplicitamente al titolare il suo intenso senso di inadeguatezza rispetto alle mansioni che le venivano affidate: «basta e non posso venire qui, il mio posto è in carcere, io non sono capace a fare niente» [Int_16a].

Le pur limitate precedenti esperienze lavorative pregresse, insieme all'accoglienza da parte dei titolari e del personale addetto del ristorante, rappresentavano delle buone premesse per lo

svolgimento del tirocinio ma questi due episodi hanno causato preoccupazioni tra i titolari e il personale per l'incolumità di tutti e quindi determinato l'interruzione del tirocinio.

Riflettendo sulla vicenda, la case manager ha sottolineato che I. era consapevole delle sue problematiche e questo però probabilmente la portava ad essere molto insicura ed eccessivamente autocritica verso le piccole difficoltà che possono naturalmente verificarsi nello svolgimento delle mansioni; inoltre, questa particolare sofferenza rispetto al non riuscire a svolgere le mansioni rappresentava, a detta della case manager, l'indicatore di una fragilità (di tipo psichiatrico) più estesa di quanto i documenti amministrativi lasciassero intendere.

Nonostante l'interruzione del tirocinio, la valutazione che la case manager ha dato del percorso non è del tutto negativa a patto di considerare il tirocinio come una tappa all'interno di un percorso di conoscenza e apprendimento, per la candidata, delle mansioni da svolgere e del proprio ruolo sul luogo di lavoro e, per l'operatore dei servizi per il lavoro, di quali sono le difficoltà che la persona incontra nel fare determinati lavori o nel trovarsi in particolari situazioni. Nel medio e lungo periodo queste informazioni potrebbero essere utili per individuare e definire le condizioni lavorative più adatte alla persona e per guidarla e sostenerla in modo più accurato.

L'inserimento lavorativo di I. sembra che non sia stato possibile per un insieme di elementi connessi alla sua fragilità psichica e alle caratteristiche del contesto lavorativo nel quale aveva iniziato il percorso di inserimento lavorativo.

Poiché I. aveva già partecipato ad una precedente edizione del BSL con un altro ente, la nuova presa in carico è stata limitata in termini di tempo e risorse, riducendo le opportunità di orientamento e supporto. Questo ha costretto a un inserimento diretto, senza la possibilità di un accompagnamento più graduale.

Sebbene i documenti presentati da I. indicassero una disabilità intellettiva sono emersi durante il tirocinio indizi di una fragilità di natura psichiatrica: l'episodio di autolesionismo e il successivo crollo emotivo hanno rivelato una condizione psichiatrica più complessa di quanto compreso inizialmente. Il ristorante scelto per il tirocinio si è rivelato un ambiente non del tutto accogliente, prima a causa delle mansioni richieste e poi per la natura del lavoro in cucina rispetto al quale i titolari hanno espresso il timore che potesse essere facilitare episodi di autolesionismo. Queste preoccupazioni hanno portato all'interruzione del tirocinio.

I. è sempre stata consapevole delle sue difficoltà, il che però la rendeva insicura e incline a soffrire molto anche per piccoli problemi sul lavoro; questa insicurezza ha contribuito a un forte senso di inadeguatezza che ha portato alla prematura conclusione del tirocinio.

In sintesi, l'inserimento lavorativo di I. è stato impedito da una combinazione di fragilità psichiatriche non del tutto chiare, e/o adeguatamente rilevate nella fase iniziale, che poi sembra si siano aggravate nel corso del tempo, da un contesto lavorativo poco flessibile, e dalla limitata possibilità di supporto nell'ambito della seconda presa in carico.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Giugno 2026

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

Sviluppo sostenibile e territorio
Cultura e turismo
Finanza territoriale
Coesione sociale e immigrazione
Economia regionale e lavoro
Istruzione e formazione
Popolazione e società
Salute
Sviluppo rurale
Trasporti

