

La collaborazione interistituzionale fra la Sezione del lavoro e l'Ufficio di orientamento: a 10 anni dalla firma della Convenzione

di Piero Ferrari*

La collaborazione, attiva ormai da 10 anni, ha avuto modo di confrontare l'Ufficio di orientamento (UOSP) con una nuova realtà professionale, quella della gestione di una misura – la consulenza di orientamento – a favore degli assicurati disoccupati segnalati dal consulente dell'Ufficio regionale di collocamento (URC). La prestazione, assicurata in prima persona da orientatori preposti dal servizio, ha visto man mano il coinvolgimento di nuovi operatori, che hanno risposto con sollecitudine ai sempre più numerosi “mandati” inoltrati con il consolidarsi della collaborazione.

La nuova mansione ha dato l'opportunità all'orientatore (OSP) di allargare il campo del proprio intervento, integrando conoscenze e competenze non sempre possedute ed esercitate. Ad iniziare dalla forma della risposta al mandato, obbligatoriamente dettagliata e scritta; un “piano d'azione” per la gran parte dei casi; una “perizia” in altri, con la presa in considerazione di componenti informative legate a curricoli e a carriere (rif. la documentazione curata e allestita internamente al servizio), ma anche di variabili legate alla persona in quanto tale (il carattere, le attitudini, gli interessi, le attese, le conoscenze linguistiche), al suo curriculum formativo (in molti casi effettuato all'estero), alla valenza dei suoi titoli acquisiti nel paese d'origine (da cui la messa in atto di un processo di traduzione e di valutazione degli attestati da parte di organismi specifici), al suo grado di integrazione, alla sua situazione familiare, finanziaria, ...

Una risposta tanto più delicata se si pensa che deve soddisfare l'interessato (il rapporto deve portare la sua firma), rispondere in modo professionale e sintetico alle aspettative della committenza (il consulente che ha richiesto la prestazione), delineare in modo chiaro e inequivocabile il percorso formativo o di inserimento del disoccupato nel mondo scolastico o lavorativo.

Se queste sono le implicazioni, l'ambito in cui vengono sollecitate merita particolare attenzione: l'utente disoccupato è pur sempre una persona che si sta mettendo in discussione sotto diversi punti di vista, e che sta vivendo in quel momento una “rottura” sul piano proiettivo (il più delle volte la perdita del lavoro è improvvisa) e su quello esistenziale, con tutte le implicazioni che il cambiamento comporta sul fronte della salute, della stabilità affettiva (forte stress, labi-

lità emotiva, aggressività, frustrazione, conflittualità, depressione, cambiamenti degli stili di vita, ...) e della situazione economica.

Una presa a carico della persona tutto sommato interessante per chi opera a questi livelli, e che ha coinvolto con entusiasmo una gran parte degli operatori del servizio di orientamento, a dimostrazione – a mio modo di vedere – della loro disponibilità alle nuove sollecitazioni, ma anche del loro grado di preparazione, di autonomia professionale, di aggiornamento, di motivazione e di propensione alla sfida. Un particolare non trascurabile, a conferma delle buone scelte operate dalla direzione del servizio, l'incoraggiante disponibilità dimostrata anche dagli operatori più giovani, con dei risultati, sul piano della qualità della risposta, di notevole levatura.

La collaborazione SdL-UOSP, tuttora in atto, si è vieppiù consolidata col passare degli anni, a beneficio delle molte persone (gli assicurati) che vedono nella misura (la consulenza di orientamento) un'ulteriore possibilità di rimessa in discussione del loro ruolo professionale, un miglioramento della loro posizione e, non da ultimo, la possibilità di una riconversione sul fronte degli interessi: un riavvicinarsi talvolta a professioni maggiormente interessanti, non scelte in prima istanza per varie ragioni, ma raggiungibili ora, a tutto vantaggio della soddisfazione personale e – il senso prioritario della misura è proprio questo – della stabilità lavorativa.

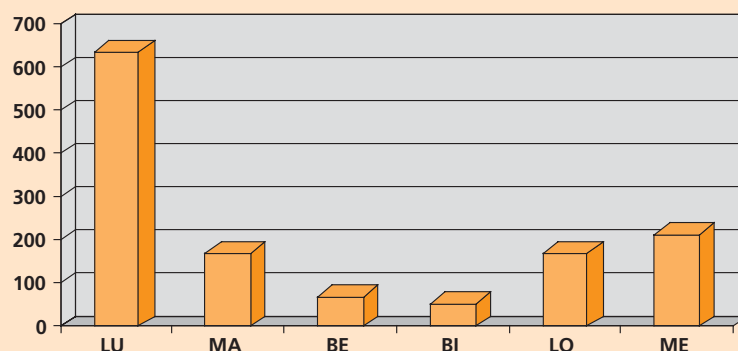
Un po' di storia...

Non è possibile trattare questo argomento senza far riferimento alle premesse “storiche” della collaborazione, messa in atto in altri cantoni con impostazioni strutturali diverse, con una mobilitazione di forze pure diversa all'interno degli UOSP, con dei successi alterni sul fronte della contabilità interna (in termini di resa) e delle soddisfazioni degli operatori, non sempre disposti a scendere a compromessi “di ruolo” con operatori di altra estrazione, i consulenti, portati per formazione e funzione ad altri approcci.

In Ticino si è voluto impostare il discorso con una certa prudenza, calibrando il quorum degli operatori in funzione di una supposta quantificazione delle segnalazioni. Un'ope-

Tabella e grafico 1 (mandati delegati agli UROSP)

LU	MA	BE	BI	LO	ME
638	168	71	51	170	214



razione difficile per ovvie ragioni. Dai 2,5 posti/lavoro staccati dall'UOSP all'inizio, si è passati poi agli 1,8 per scendere all'1 e allo 0,8 dopo tre anni. Lasciando agire come "ammortizzatore" la possibilità felicemente prevista dalla Convenzione (rinnovata di anno in anno e firmata dai due istanti) di associare ragionevolmente al compito colleghi attivi presso uffici regionali (UROSP). Un provvedimento, quello della delega, che ha costituito in tutti questi anni, ma prevalentemente negli ultimi 3 o 4, un prezioso aiuto alla presa a carico del pubblico adulto disoccupato.

Il coinvolgimento anche sporadico di un alto numero di orientatori ha trovato pure giustificazione nel fatto che gli assicurati disoccupati hanno costituito – come quantità e come complessità – una buona parte, se non lo zoccolo duro, dell'utenza adulta che fa capo al servizio. Per ora, ma solo per ora, la sola fetta di utenza che rientra sotto il regime della prestazione "a pagamento".

L'analisi quantitativa dei mandati assegnati ed evasi nei 10 anni di collaborazione

(i dati sono conteggiati al 12 luglio 2007)

I mandati "evasi" per rapporto a quelli "assegnati":

Su 2'501 mandati "assegnati", 2'191 sono stati "evasi" pienamente, pari all'87% dei casi.

I mandati evasi, rispetto a quelli assegnati, si sono conclusi con la redazione di un verbale completo, così come richiesto dal mandato, e con la fatturazione della prestazione. In taluni casi, per il sopraggiungere di situazioni impreviste – anche positive, ad esempio è stato trovato un posto di lavoro, sono cambiati i dati familiari, è subentrato uno spostamento di domicilio, o altro – la consulenza ha dovuto essere sospesa. Non per questo non è servita. Oppure non è mai iniziata, per la difficoltà a convocare l'assicurato, che non ha dato corso alla convocazione, in qualche caso senza giustificazione alcuna. Si parla allora di consulenza "inevasa". In taluni di questi casi, quando la procedura di avvicinamento ha portato via tempo prezioso, d'accordo con la committenza, si è proceduto a fatturare le spese amministrative.

La delega agli uffici regionali di orientamento (UROSP):

Al 12 luglio 2007 erano pervenuti tramite il coordinamento URC, il canale prestabilito dalla Convenzione, 2'501 mandati.

1'189 (il 47,5% del totale) erano stati trattati direttamente dal responsabile della collaborazione; 1'312 (il 52,5% restante) erano stati delegati agli UROSP e trattati dagli orientatori regionali, capiseđe compresi, con qualche eccezione.

La tabella e il grafico 1 riassumono numericamente i mandati "delegati" ai singoli UROSP (Lugano/Breganzona, Manno, Bellinzona, Biasca, Locarno, Mendrisio) secondo le modalità prestabilite, e ripartiti al loro interno.

La tabella e il grafico 2 riassumono, sempre numericamente, i mandati "evasi" dai singoli UROSP. Per un totale di 1'105 mandati (84%). La media cantonale degli assicurati evasi è stata dello stesso ordine.

I mandati assegnati globalmente all'UOSP secondo l'URC di provenienza:

Se il totale di 2'501 mandati assegnati al nostro servizio rappresenta il 100%, gli effettivi numerici degli assicurati provenienti dagli URC di zona sono risultati i seguenti:

- 978, pari al 39% sono stati inviati all'UOSP dall'URC di Lugano;
- 415, pari al 17% sono stati inviati all'UOSP dall'URC di Locarno;
- 493, pari al 20% sono stati inviati all'UOSP dall'URC di Bellinzona;
- 214, pari al 8% sono stati inviati all'UOSP dall'URC di Biasca;
- 401, pari al 16% sono stati inviati all'UOSP dall'URC di Chiasso.

La gestione interna all'UOSP dei mandati secondo l'URC di provenienza:

È più interessante ai fini del nostro studio portare l'attenzione sulle proporzioni dei mandati gestiti direttamente a Bellinzona o delegati partendo dal luogo di segnalazione e quindi anche di domicilio degli assicurati fruitori della misura.

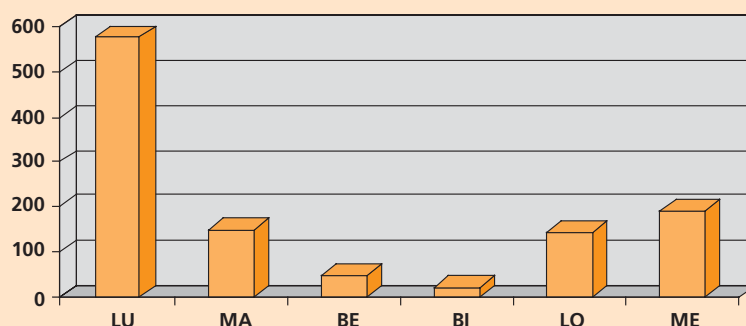
Da notare che l'URC di Lugano collabora con due UROSP (Breganzona e Manno/Agno), essendo il comprensorio maggiormente esteso.

Secondo la provenienza sono queste le percentuali di assicurati gestiti direttamente (senza delega) e quindi a Bellinzona:

– in provenienza dall'URC di Lugano sono stati gestiti a Bellinzona il 61% dei mandati;

Tabella e grafico 2 (mandati evasi dai singoli UROSP)

LU	MA	BE	BI	LO	ME
576	48	71	21	143	190



La collaborazione interistituzionale fra la Sezione del lavoro e l'Ufficio di orientamento: a 10 anni dalla firma della Convenzione

- in provenienza dall'URC di Locarno sono stati gestiti a Bellinzona il 59% dei mandati;
- in provenienza dall'URC di Bellinzona sono stati gestiti a Bellinzona l'86% dei mandati;
- in provenienza dall'URC di Biasca sono stati gestiti a Bellinzona il 76% dei mandati;
- in provenienza dall'URC di Chiasso sono stati gestiti a Bellinzona il 47% dei mandati.

Ribaltando i dati è possibile dedurre che:

- gli UROSP di Breganzona e Manno hanno gestito il 39% dei mandati provenienti dall'URC di Lugano;
- l'UROSP di Locarno ha gestito il 41% dei mandati provenienti dall'URC di Locarno;
- l'UROSP di Bellinzona ha gestito il 14% dei mandati provenienti dall'URC di Bellinzona;
- l'UROSP di Biasca ha gestito il 24% dei mandati provenienti dall'URC di Biasca;
- l'UROSP di Mendrisio ha gestito il 53% dei mandati provenienti dall'URC di Chiasso.

I dati presentano in modo evidente una situazione di disparità fra gli UROSP per quanto attiene alla gestione degli assicurati di zona. Delle variabili legate alla distanza fra il domicilio dell'assicurato e Bellinzona (luogo preposto per la presa a carico diretta) hanno giocato sicuramente un certo ruolo. Altri fattori, legati a singole disponibilità e sensibilità, hanno fatto il resto. Lavorare su questa disparità potrà essere un prossimo obiettivo per chi sarà chiamato a gestire la collaborazione.

L'analisi qualitativa

Esperito con l'omologo della Sezione del lavoro (SdL) signor Bruno Canevascini, è questo il secondo rilevamento qualitativo che ha contrassegnato la collaborazione, dopo quello effettuato nel 2001, più esteso, con l'aiuto dei colleghi Maria Clara Eggenschwiler e Luca Cattaneo.

L'analisi è stata messa in cantiere con lo scopo di verificare la qualità della collaborazione nella gestione della popolazione disoccupata in generale, il grado di utilità del provvedimento LADI (la consulenza di orientamento) e il grado di soddisfazione delle due istanze interessate: il consulente del personale preposto all'applicazione delle misure previste dalla legge sulla disoccupazione (il committente), e l'assicurato, fruitore della misura. L'orientatore, "specialista" nella gestione delle scelte, della formazione e delle carriere, è il garante della prestazione, incaricato di rispondere in modo professionale ai quesiti posti.

Il primo rilevamento "qualitativo", a differenza del presente, era stato esperito da un solo firmatario della Convenzione, l'UOSP, sempre però all'indirizzo sia del disoccupato, sia del consulente del personale. Con la consapevolezza che soltanto la soddisfazione di entrambe le parti avrebbe giustificato la buona qualità della prestazione, soddisfazione che era d'altronde emersa, seppur unita a qualche critica.

Questo secondo rilevamento, voluto e portato avanti congiuntamente dalle due istanze (l'UOSP ma anche la SdL), ha coinvolto gli assicurati trattati durante l'anno 2006 e i relativi consulenti. Ma ha anche voluto andare oltre la valutazione della soddisfazione dell'intervento. Dalle domande poste si è voluto pure misurare l'utilità dei provvedimenti di orientamento proposti e la loro efficacia dal punto di vista dell'inserimento lavorativo.

Per quanto riguarda la popolazione indagata, gli assicurati coinvolti sono stati 146, con un tasso di risposta del 27% (discreto). I consulenti 81, con un tasso di risposta del 70% (ottimo). A grandi linee viene qui sotto riportato quanto emerso dall'inchiesta.

Da un esame dei dati di ritorno degli assicurati risulta che:

- l'utilità della misura sul piano generale viene riconosciuta dall'84% delle risposte;
- l'utilità ai fini della conoscenza della propria situazione formativa dal 74%;
- l'utilità ai fini della conoscenza del mondo della formazione dall'81%.

Una qualsiasi utilità della misura proposta dal consulente e attuata con degli incontri presso l'Ufficio di orientamento viene riconosciuta mediamente da ben l'81% degli assicurati; un dato molto confortante, se si pensa che è riferibile a persone che stanno vivendo un momento molto particolare e negativo della loro vita, non soltanto lavorativa.

Un'analisi più specifica di quanto abbia portato la consulenza (in termini di efficacia) rileva che nel 44% dei casi la stessa ha permesso un inserimento nel mondo del lavoro; per il 35% nel mondo della formazione. Dei restanti, ben il 64% sta seguendo i consigli ricevuti.

Nei casi in cui non si è giunti ad un'applicazione "attiva" dei risultati della consulenza, la causa è ravvisata, nel 40% dei casi, nel cambiamento della situazione personale rispetto al momento della segnalazione; nel 19% dei casi è stato il consulente a preferire altre soluzioni; nel 53% dei casi sono state le carenze materiali ad ostacolare il tutto. I rimanenti imputano tale mancanza a non meglio precisati "motivi personali".

Gli apprezzamenti generali positivi e negativi sulla qualità della consulenza (le osservazioni scritte a fine pagina) si equivalgono. Alcuni (pochi in verità) denunciano l'ovvietà delle informazioni ricevute; altri il mancato approfondimento di aspetti ritenuti importanti.

Dall'esame dei dati di ritorno dei consulenti si evince che un'utilità della consulenza ai fini della gestione del caso segnalato è riconosciuta da ben l'82% degli operatori.

Un'utilità "generale" della misura viene espressa mediamente dall'80% degli interpellati.

Il vantaggio di una miglior conoscenza della situazione formativa dell'assicurato viene evidenziato dal 76% dei consulenti; l'85% si esprime positivamente sui dati formativi appresi, in termini di conoscenza dei percorsi (corsi, apprendistati, scuole, condizioni di ammissioni, durate, tasse d'iscrizione, ...).

Sul fronte dell'efficacia della consulenza d'orientamento, il 70% dei consulenti ritiene che la stessa abbia notevolmente aiutato ad inserire l'assicurato nel mondo del lavoro, o potrà aiutarlo ad inserirsi in futuro. Il merito di assicurare la persona disoccupata è stato sottolineato da ben l'88% dei consulenti interpellati. Un dato questo che va a conferma della validità di un approccio educativo in orientamento.

Tra chi si è dichiarato insoddisfatto della consulenza, il 62% imputa la scarsità dei risultati a carenze tecniche dell'orientatore, che non ha saputo rispondere alle aspettative della committenza. Anche se ammette che talune premesse, cambiate dopo i colloqui, abbiano potuto avere un certo riscontro sugli effetti della consulenza, così come l'impossibilità (anche materiale) dell'interessato, o la sua scarsa volontà di "attivarsi" in vista di un traguardo da raggiungere.

Dalle osservazioni scritte a piè di pagina si legge che una gran parte dei consulenti ha ritenuto ottimo il servizio reso dall'UOSP, complimentandosi.

In alcuni casi sono state denunciate la tempistica dell'intervento, troppo diluita, o le attese per il primo incontro troppo lunghe.

Qualcuno – pochi in verità – ha ritenuto i risultati delle consulenze dei doppioni (“non hanno portato nulla di nuovo, se non delle conferme”); così come qualcun altro ha differenziato il giudizio sulla collaborazione a seconda dell'orientatore e dell'UROSP implicati.

In conclusione, quanto emerge dal presente sondaggio (realizzato senza ambizioni scientifiche) riflette un grado di soddisfazione generale positivo sia da parte dei fruitori della misura sia da parte della committenza.

Alcuni aspetti sono sicuramente migliorabili, anche solo con pochi ma ragionevoli accorgimenti. Compito dei due enti sarà quello di far tesoro di quanto segnalato (critiche e suggerimenti) e di porre gli opportuni correttivi affinché la collaborazione interistituzionale tra la SdL e l'UOSP possa continuare ad assolvere il proprio mandato a soddisfazione dell'istituzione e della persona.

La risposta dell'UOSP: una risposta che deve essere professionale e di qualità

Mi preme riprendere taluni spunti e formulare alcune considerazioni, prettamente di ordine operativo, tendenti a salvaguardare la qualità e la professionalità della risposta dell'UOSP che, in futuro, potrà essere sempre più confrontata con delle richieste di intervento su pubblici particolari, per le quali il confronto con altre istanze (magari private) non potrà essere evitato. Una tale visione (pessimistica?) è del tutto fantasiosa? Non credo proprio, e non credo nemmeno che il confronto col privato debba essere sempre evitato. Anzi. A meno di pensare di partire già perdenti; ma allora il discorso sarebbe diverso.

Per tornare a quanto riferito più sopra – alludo alla presa a carico dei mandati in provenienza dagli URC di zona – la diversa proporzione delle deleghe sta a dimostrare che la dimensione geografica (la sede di lavoro del preposto) gioca un ruolo nella configurazione dei dati: nel decennio considerato (e concluso) sono stati inevitabilmente privilegiati (nel senso di “scaricati” di consulenze) gli UROSP del Sopraceneri (in special modo Biasca e Bellinzona). In contrapposizione agli UROSP del Sottoceneri e di Locarno, che sono stati gravati di maggiori oneri, avendo dovuto prendere in consegna una maggior percentuale di mandati provenienti dagli URC della loro regione.

Dei correttivi atti a salvaguardare una certa proporzionalità operativa potranno essere proposti dalla responsabile UOSP testé incaricata. Con l'obiettivo di coinvolgere uniformemente gli UROSP, senza comunque venir meno alle esigenze della committenza per quanto riguarda la tempistica dell'intervento, d'altronde ben ribadita dalla Convenzione. Un problema tuttora aperto riguarda la presa a carico di assicurati disoccupati che richiedono personalmente una consulenza di orientamento, indipendentemente dalla formulazione di un mandato da parte del loro consulente. Teniamo sempre presente che la consulenza d'orientamento è una misura LADI fra le molte che può venir concessa (e



Foto TiPress/G.P.

quindi assunta finanziariamente). Non sempre il consulente sollecitato è d'accordo di sottoscriverla. Ecco allora che la domanda viene formulata direttamente dall'assicurato. In questi casi un contatto diretto col consulente preposto alla decisione può essere sufficiente per raggiungere un accordo. Nei pochi casi in cui l'accordo non viene raggiunto è d'obbligo informare l'assicurato della diversa valenza della prestazione: nel senso che il risultato del colloquio non vincola in alcun modo l'agire del consulente, che non è tenuto a rivedere il percorso di inserimento predisposto.

Un discorso a parte merita la consulenza richiesta dal consulente per lo stanziamento di un assegno di formazione (AF) da parte dell'Ufficio delle misure attive (UMA): il rapporto, strutturato su un apposito formulario, si conforma sostanzialmente ad una perizia, e impegna particolarmente l'orientatore nelle sue valutazioni e nelle sue previsioni. Il bisogno di scambiare qualche parere fra orientatori su casi sistematiche di una certa complessità può essere sentito, e d'altra parte rientra nella prassi operativa di consulenti di altri settori (intervisione). Sarebbe una buona cosa poter dare corso regolare a momenti di scambio fra colleghi, nell'interesse dell'operatore, dell'assicurato e del servizio stesso. Così come può essere sentita la necessità di procedere a degli scambi fra operatori di strutture complementari. Soltanto attraverso un contatto diretto fra servizi si riesce a sfuggire alla tendenza di considerare come prioritarie le proprie funzioni, relativizzando, se non minimizzando, quelle degli altri.

L'aggiornamento attraverso la formazione continua è la premessa indispensabile per garantire la qualità del lavoro. Dovrebbe rientrare nei doveri di qualsiasi operatore. La presa a carico della persona e dei suoi bisogni non può essere lasciata a chi evita un coinvolgimento nelle proposte formative che enti e strutture sul territorio propongono regolarmente. L'associazione di lingua italiana degli orientatori scolastici e professionali (ALIOSP), al pari di altre associazioni, ben si pone come ente formativo al di là di quelli che sono i necessari scambi informativi (con le scuole, le professioni, le strutture di perfezionamento, ecc.). Un suo ruolo, più vincolante a questo effetto, potrebbe essere auspicabile, alla stregua di altre associazioni di stampo privato (ad esempio la FMH, la FSP, ...), che si rendono garanti della professionalità dei propri affiliati e, data questa premessa, difensori del loro pubblico riconoscimento. Anche se taluni disposti cantonali già regolano questo importante capitolo.

A conclusione di questa decennale esperienza come responsabile della collaborazione interistituzionale SdL-UOSP tengo a ringraziare superiori e colleghi per la comprensione, la disponibilità e la fiducia dimostrate nei miei confronti. A chi mi subentra, delle cui doti ed esperienza non ho dubbio alcuno, vadano gli auguri più vivi di soddisfazione e di successo.

* Responsabile della collaborazione dal 1997 al 2007